

Rivista N°: 4/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 17/10/2017

AUTORE: Daniele Cabras\*

## I POTERI DI INDIRIZZO E CONTROLLO DEL PARLAMENTO SULLE MISSIONI INTERNAZIONALI DOPO LA LEGGE 21 LUGLIO 2016, N. 145\*\*

*Sommario: 1. Premessa – 2. Il ruolo del Parlamento alla luce dei principi costituzionali – 3. L'integrazione dei compiti delle Forze armate ad opera del legislatore ordinario – 4. L'ambito di applicazione della legge n. 145 del 2016 – 5. Il procedimento di approvazione tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica – 6. La disciplina degli aspetti finanziari e amministrativi – 7. Le procedure parlamentari – 8. Compiti del Parlamento e prerogative del Governo.*

### 1. Premessa

La legge 21 luglio 2016, n. 145, "*Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*", rappresenta il punto di approdo di una graduale evoluzione dell'ordinamento determinata da una vasta e diversificata esperienza, avviata agli inizi degli anni 80' dello scorso secolo e divenuta via via sempre più intensa, in materia di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali a supporto della pace e della sicurezza<sup>1</sup>.

La nuova disciplina, anche per quanto riguarda i poteri di indirizzo e controllo riconosciuti alle Camere, va quindi valutata alla luce dei numerosi precedenti e delle prassi seguite in applicazione dei principi costituzionali e delle disposizioni di legge ordinaria approvate nel corso degli anni.

---

\* Consigliere parlamentare – Direttore dell'Ufficio della Segreteria generale della Presidenza della Repubblica.

\*\* Il presente articolo trae origine da una relazione svolta al convegno "Le politiche di difesa e di sicurezza alla luce della L. 145/2016", organizzato dall'ARSAE e dal CRISPEL presso l'Università degli Studi Roma Tre il 2 marzo 2017, e verrà pubblicato sul Quaderno 2017 della rivista Il Filangeri.

<sup>1</sup> Anche in precedenza le Forze armate avevano contribuito ad iniziative di pace delle Nazioni Unite, ma è "*dagli anni '80 che la presenza italiana in operazioni del genere è divenuta più continua e significativa ed ha quindi posto il tema della competenza e della forma della decisione*", così V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*", in S. LABRIOLA (cur.), *Il parlamento repubblicano (1948 -1998)*, Milano, 1999, 563.

Le missioni internazionali prevedono spesso, accanto ad una componente militare, una componente civile<sup>2</sup>. La componente civile è costituita, in particolare, dalle forze di polizia ad ordinamento civile ovvero da organismi della cooperazione internazionale. L'integrazione e la complementarietà tra componente militare e componente civile delle missioni costituiscono obiettivi perseguiti con continuità da Governo e Parlamento. Le finalità di pacificazione, stabilizzazione, rafforzamento delle istituzioni, tutela dei diritti umani e affermazione dello Stato di diritto, proprie delle missioni, richiedono il contributo delle componenti civili che qualificano in maniera estremamente significativa l'impegno internazionale dell'Italia. Sotto il profilo giuridico, tuttavia, è l'invio di corpi militari all'estero a porre i problemi di gran lunga più rilevanti di diritto costituzionale e parlamentare, oltre che di diritto internazionale.

Nel presente articolo, dopo aver sinteticamente inquadrato il ruolo del Parlamento alla luce del dettato costituzionale, verranno evidenziate le varie fasi della procedura tratteggiata dalla legge n. 145 relativa alla partecipazione italiana alle missioni internazionali, evidenziandone elementi di continuità e di discontinuità rispetto alle prassi e alle norme sulla base delle quali veniva in precedenza gestito il fenomeno.

## 2. Il ruolo del Parlamento alla luce dei principi costituzionali

La Costituzione, attraverso il combinato disposto degli artt. 78 e 87, nono comma, si limita a disciplinare lo stato di guerra, non contemplando alcuna ulteriore ipotesi di impiego delle Forze armate. Il costituente non ha, in particolare, ritenuto di prendere in considerazione gli stati di crisi, interna e internazionale, in relazione ai quali potrebbe rivelarsi necessario il ricorso alle Forze armate<sup>3</sup>, né l'invio di corpi militari all'estero per qualsivoglia finalità. Tale circostanza – e in merito la dottrina, anche se con accenti diversi, risulta ampiamente concorde – non può indurre a ritenere che, al di fuori dell'ipotesi di guerra classica, il Governo possa disporre a piacimento dello strumento militare senza coinvolgere il Parlamento<sup>4</sup>.

Una simile conclusione discende dalla stessa forma di governo<sup>5</sup> accolta dalla Costituzione, nonché dai principi costituzionali che definiscono identità e compiti delle Forze arma-

---

<sup>2</sup> Come si vedrà, la legge n. 145 del 2016 risulta applicabile anche in occasione di missioni esclusivamente civili che non prevedano l'impiego delle Forze armate.

<sup>3</sup> Secondo taluni anche in questi casi sarebbe possibile fare riferimento agli artt. 78 e 87, nono comma, Cost. V. in tal senso F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Stato d'assedio*, in *Nuovissimo digesto italiano*, vol. XVIII, Torino, 1971, 248 ss. In senso contrario cfr. invece A. GIARDINA, Art. 78, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1979, 105ss; G. FERRARI, *Guerra: I) Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, 829 ss.; P. PINNA, *Guerra (stato di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1993, Vol. VIII, 50 ss.

<sup>4</sup> V. per tutti L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in N. RONZITTI (cur.), *Nato, conflitto in Kosovo e costituzione italiana*, Milano, 2000, 172 ss. e gli autori ivi richiamati. Tale opinione è, in particolare, condivisa da coloro che si sono specificamente occupati del ruolo del Parlamento nell'invio di corpi militari all'estero. Cfr. da ultimo M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della L. N. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali* in <http://www.rivistaaic.it/luci-ed-ombre-della-l-n-145-2016-in-tema-di-partecipazione-dell-italia-alle-missioni-internazionali-una-prima-lettura.html>, n. 1/2017.

<sup>5</sup> In forza della stessa forma di governo parlamentare "Il Governo appare tenuto a verificare il consenso del Parlamento e a conformarsi alle deliberazioni da questo assunte", così V.LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, cit., 566.

te. Come è stato autorevolmente rilevato “*stante il carattere fondamentale 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 la valutazione dei profili costituzionali*”<sup>6</sup>. Ciò vale, in particolare, per la partecipazione alle missioni internazionali che rappresentano un fondamentale strumento di politica estera e della difesa. Va inoltre osservato come, a partire dalla funzione di comando affidata al Presidente della Repubblica, la Costituzione definisca le Forze armate nei termini di una istituzione apolitica, neutrale e preposta alla tutela di valori fondamentali dell’ordinamento. Il disposto dell’art. 52 Cost., nella parte in cui prevede che l’ordinamento delle Forze armate si conformi allo spirito democratico della Repubblica, chiarisce altresì come la sovranità popolare, espressa in primo luogo dall’organo parlamentare, debba orientare e verificare l’impiego dello strumento militare<sup>7</sup>.

L’esigenza di coinvolgimento delle Camere nelle scelte relative alla partecipazione a missioni internazionali non appare tra l’altro suscettibile di essere soddisfatta attraverso il voto di fiducia al Governo, al quale il Parlamento procede sulla base delle dichiarazioni programmatiche illustrate dal Presidente del Consiglio, di regola estremamente generiche per quanto riguarda la politica estera e della difesa.<sup>8</sup>

Dalle considerazioni che precedono discende che lo schema decisionale disegnato dagli artt. 78 e 87, nono comma, Cost., può essere ritenuto idoneo a fornire indicazioni anche per quanto riguarda gli attori istituzionali da coinvolgere nelle procedure di deliberazione delle missioni internazionali<sup>9</sup>. Ciò è confermato da una prassi che, seppure non univoca, può definirsi costante nel prevedere, in forme diverse, l’assenso parlamentare alle deliberazioni governative e il tempestivo coinvolgimento in funzione di garanzia del Presidente della Repubblica. Tale prassi, sviluppatasi inizialmente senza trovare un puntuale riscontro nel diritto positivo, è stata in una qualche misura recepita dall’art. 1 della legge 18 febbraio 1997, n. 25, “*Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell’Amministrazione della difesa*”, (adesso art. 10, c. 1, lett. a), del d. lgs. n. 66/2010, c.d.

---

<sup>6</sup> Così il comunicato del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica in merito alla riunione del Consiglio supremo di difesa del 19 marzo 2003, convocato sul tema della partecipazione dell’Italia all’intervento in Iraq del 2003.

<sup>7</sup> V. R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in *federalismi.it* n.7/2011, 5.

<sup>8</sup> Di norma, la genericità propria dei programmi di governo non consente alle Camere di esprimersi in merito a un chiaro indirizzo di politica estera e della difesa, né di valutare i futuri impegni internazionali che richiederanno il ricorso allo strumento militare, i quali si profilano solo nell’esercizio del mandato governativo in relazione all’evoluzione del contesto internazionale. Costituirebbe poi un errore ritenere superfluo l’intervento delle Camere a motivo del fatto che gran parte delle missioni rappresentano l’attuazione di impegni derivanti dalla stipula di trattati internazionali. Questo vale, in particolare, per la partecipazione alle missioni svolte in ambito ONU, NATO e UE, che non costituisce mai per gli Stati membri un obbligo discendente direttamente dai Trattati, ma è legata ad impegni liberamente assunti e attuati nelle forme e nei modi definiti d’intesa nell’ambito delle diverse istituzioni. Più ampiamente D. CABRAS, *Il controllo parlamentare nazionale nell’impiego delle truppe inviate in missioni di pace*, in N. RONZITTI (cur.), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Milano, 1999, 123.

<sup>9</sup> La possibilità di attuazione dell’art. 78 Cost. in relazione alle missioni internazionali è stata approfondita da P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l’assetto dei rapporti tra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo persico, Kosovo e Afghanistan*, in ID., *La costituzione va alla guerra?* Napoli, 2013, 27 ss.

*Codice dell'ordinamento militare*). Con la legge n. 145 del 2016, come si vedrà, la materia ha trovato un nuovo assetto che rafforza sensibilmente il ruolo di indirizzo politico del Parlamento.

### 3. L'integrazione dei compiti delle Forze armate ad opera del legislatore ordinario

A fronte del silenzio della Costituzione in merito all'impiego delle Forze armate per finalità diverse dalla guerra in difesa della patria, il legislatore ordinario, in presenza di una sempre più intensa partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, divenuta oramai una costante della politica estera e della difesa nazionale<sup>10</sup>, ha finito con il disciplinare autonomamente la materia. Il d.lgs. 28 novembre 1997, n. 464, con il quale è stata attuata una complessiva riforma delle Forze armate, all'art. 1, c. 1, ha attribuito a queste ultime, accanto alla tradizionale funzione di difesa del territorio nazionale e delle vie di comunicazione marittime e aeree, il compito di partecipare a *"missioni anche multinazionali per interventi a supporto della pace"* (la disposizione risulta ora abrogata e riprodotta all'art. 88, comma 1, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, c.d. *Codice dell'ordinamento militare*). Successivamente, il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, con il quale è stata ridefinita l'organizzazione del governo, ha inserito tra le funzioni e i compiti del Ministero della difesa la *"partecipazione a missioni a supporto della pace"*. Infine, la legge 14 novembre 2000, n. 331, istitutiva del servizio militare professionale, all'art. 1, comma 4, ha attribuito alle Forze armate il compito di *"operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte"* (la disposizione risulta ora abrogata e riprodotta all'art. 89, comma 1, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, c.d. *Codice dell'ordinamento militare*). L'art. 11 Cost., ai sensi del quale l'Italia *"consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo"*, appare, al contempo, legittimare le scelte effettuate dal legislatore e stabilire i principi e i criteri in base ai quali tali disposizioni vanno interpretate ed attuate.

Anche per quanto riguarda le procedure che gli organi costituzionali sono tenuti a seguire nel disporre la partecipazione alle missioni internazionali, il legislatore ordinario è intervenuto solo in tempi relativamente recenti con il già citato art. 1, c. 1, della legge 18 febbraio 1997, n. 25, (ora art. 10, c. 1, lett. a), del d. lgs. n. 66/2010). Tale disposizione, come si vedrà meglio in seguito, ha ad oggetto tutte le decisioni in materia di sicurezza e difesa e prevede che le deliberazioni del Governo, dopo l'esame del Consiglio supremo di difesa, siano approvate dal Parlamento e quindi attuate dal Ministro della difesa.

---

<sup>10</sup> La partecipazione alle missioni internazionali ha richiesto all'Italia un impegno assai significativo sino agli anni 2005-2006 (circa 10 mila unità di personale prendevano parte alle missioni). L'impegno si è poi ridotto negli anni successivi: nel biennio 2015-2016 le unità di personale militare impiegate annualmente all'estero sono state circa 5.500. Tali dati non comprendono il personale civile impegnato nelle missioni. Cfr. *Camera dei deputati, XVII legislatura, Documentazioni e ricerche, Le missioni internazionali: tabelle e grafici*, n. 273, 6 febbraio 2017.

In seguito all'entrata in vigore della legge n. 145, il disposto normativo da ultimo richiamato, fatta salva la disciplina delle competenze del Ministro della difesa in fase attuativa, non appare più applicabile alle decisioni relative alla partecipazione alle missioni internazionali<sup>11</sup>, per le quali è stata introdotta una diversa procedura che innova le modalità di esercizio delle competenze degli organi titolari dell'indirizzo politico e prevede l'intervento in funzione di garanzia del Presidente della Repubblica, rendendo solo eventuale il coinvolgimento del Consiglio supremo di difesa. La legge in questione reca inoltre norme di carattere generale relative al finanziamento e alla disciplina amministrativa delle missioni medesime.

Con riferimento al procedimento di approvazione della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, la legge n. 145 deve ritenersi integrativa e attuativa dei principi costituzionali in materia di difesa militare e di ricorso alle Forze armate<sup>12</sup> e, segnatamente, degli articoli 1, secondo comma, 11, 52, terzo comma, 78, 87, nono comma, della Carta costituzionale. Da ciò discende che, anche qualora la legge in esame venga modificata o derogata con riferimento a specifiche missioni, dovrebbe essere comunque assicurato il rispetto dei predetti principi e disposizioni costituzionali.

#### **4. L'ambito di applicazione della legge n. 145 del 2016**

L'art. 1, c. 1, della legge n. 145 del 2016 esclude dall'ambito di applicazione della disciplina in esame *"i casi di cui agli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione"*. Il richiamo è alla deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere ed alla relativa dichiarazione di competenza del Presidente della Repubblica. In considerazione del disposto della prima parte dell'art. 11 Cost., *"L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali"*, appare suscettibile di essere legittimamente deliberata dalle Camere e dichiarata dal Capo dello Stato esclusivamente una guerra difensiva<sup>13</sup>. Per le missioni internazionali, effettuate nell'ambito di un'organizzazione internazionale alla quale l'Italia appartiene ovvero sulla base di accordi internazionali, la tendenza è invece quella di individuarne il fondamento costituzionale nella seconda parte dell'art. 11 Cost., in virtù del quale l'Italia *"consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo"*. Nella maggior parte dei casi, le missioni internazionali danno luogo ad impieghi delle Forze armate non assimilabili a quelli presupposti da una guerra ed è pertanto da escludere l'applicazione degli articoli 78 e 87, nono comma, Cost.

---

<sup>11</sup> L'art. 10, c. 1, lett. a), cit. non può tuttavia ritenersi implicitamente abrogato dalla legge n. 145 del 2016 che disciplina esclusivamente la partecipazione alle missioni internazionali e ha quindi un carattere speciale. La procedura prevista da tale disposizione, pertanto, continua ad applicarsi a tutte le altre decisioni in materia di sicurezza e difesa.

<sup>12</sup> In tal senso v. M. BENVENUTI, *Luci ed ombre*, cit. 6.

<sup>13</sup> Per tutti A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 568 ss.

Talvolta, peraltro, la partecipazione dell'Italia a conflitti armati<sup>14</sup> nell'ambito di coalizioni multinazionali ha suscitato discussioni animate, nelle aule parlamentari e in dottrina, circa la riconducibilità di tali interventi ad una guerra in senso proprio. In tali casi si sono posti due distinti, ma inevitabilmente intrecciati, problemi: la compatibilità della partecipazione italiana ai conflitti in questione con la prima parte dell'art. 11 Cost. e la possibilità di giustificare l'anzidetta partecipazione ai sensi della seconda parte dello stesso articolo; la necessità, o quanto meno l'opportunità, di applicare gli articoli 78 e 87, nono comma, Cost. Ciò si è, in particolare, verificato in occasione dell'intervento per la liberazione del Kuwait dall'occupazione irachena del 1991, della crisi del Kosovo del 1999, dell'operazione *Enduring freedom* in Afghanistan del 2001. Problemi non dissimili sono derivati anche dalla partecipazione all'intervento della comunità internazionale in Libia nel 2011. Le difficoltà di inquadramento giuridico di tali fenomeni è accresciuta dal fatto che, a partire dalla c.d. guerra del golfo del 1991<sup>15</sup>, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, a fronte della mancata attuazione degli artt. 43-47 della Carta dell'ONU, che prevedono l'istituzione di forze armate dell'Organizzazione al fine di fronteggiare minacce alla pace e alla sicurezza internazionale anche di rilevante entità, ha adottato risoluzioni volte ad autorizzare gli Stati membri a ricorrere autonomamente all'uso della forza<sup>16</sup>. Senza avere la pretesa di approfondire in questa sede le caratteristiche degli interventi ora richiamati, occorre tuttavia accennare ai termini generali di un dibattito che attiene alla valutazione di tutte le missioni internazionali con un elevato profilo militare e che appare destinato a riproporsi con riferimento all'applicazione della legge n. 145. La prima questione da affrontare è quali requisiti debba presentare una missione internazionale al fine di poter trovare copertura nella seconda parte dell'art. 11 Cost. I criteri fondamentali da utilizzare sembrerebbero la riconducibilità della stessa alle Nazioni Unite e il rispetto del diritto internazionale<sup>17</sup>. Mentre la liberazione del Kuwait era sta-

---

<sup>14</sup> Con l'espressione conflitti armati ci si intende comunemente riferire ad un ricorso alla forza armata di portata più limitata rispetto al fenomeno della guerra. Come è stato osservato, la sostituzione del termine conflitto armato a quello di guerra è stata operata, prima dalle quattro convenzioni di Ginevra del 12 agosto del 1949 e dal protocollo n.1 del 1997 addizionale a quelle convenzioni e poi anche dalla legislazione italiana – art. 165 del codice penale militare di guerra, come modificato dalle leggi 31 gennaio 2002, n. 6, e 27 febbraio 2002, n. 15 – in modo da equiparare conflitto armato e guerra, anche non dichiarata, ai fini dell'applicazione della legge penale militare di guerra, per ragioni che possono ritenersi politiche e giuridiche, in conseguenza cioè dell'adozione di strumenti internazionali che hanno dichiarato l'illiceità della guerra (cfr. G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 83). Per la tendenza a definire conflitti armati anche fenomeni non agevolmente distinguibili, sotto il profilo sostanziale, da una guerra, in un'epoca in cui il ricorso alla violenza bellica, quanto meno per le democrazie occidentali, non implica più una mobilitazione generale delle risorse umane e materiali di un Paese impegnato in un conflitto da cui dipende interamente il proprio destino, si veda anche P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione. Ripensando ad un'antica querelle (tornata di moda?)*, in *La Costituzione va alla guerra?* cit., 259 ss.

<sup>15</sup> In data anteriore al 1991, è stato individuato un solo precedente di autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza. È il caso della guerra di Corea nel 1950, quando gli Stati membri furono "invitati" ad aiutare la Corea del Sud a difendersi dall'attacco sferrato dalla Corea del Nord (v. B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 1996, 202).

<sup>16</sup> Secondo un'autorevole dottrina, saremmo oramai in presenza di una prassi consolidata, A. CASSESE, *Diritto internazionale II. I problemi della comunità internazionale*, a cura di P. GAETA, Bologna, 2004, 53-54 e la dottrina internazionalistica ivi citata.

<sup>17</sup> Le considerazioni svolte qui e più avanti nel testo muovono dall'adesione alla tesi della coincidenza tra diritto interno e diritto internazionale (per tutti N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2001, 94-95) e dalla necessità di riconoscere un'autonoma portata normativa alla seconda parte dell'art. 11 Cost. rispet-

ta espressamente autorizzata dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 678 del 1990<sup>18</sup>, ciò non si è verificato per la missione in Kosovo, svoltasi senza il consenso delle Nazioni Unite<sup>19</sup>. Il Consiglio di sicurezza non ha mai preso in considerazione la possibilità di intervenire in Afghanistan in seguito agli attentati terroristici effettuati negli Stati Uniti. Tuttavia, le risoluzioni 1368 e 1373 del 2001, nel preambolo, facevano riferimento al diritto di legittima difesa individuale e collettiva degli Stati Uniti. Com'è noto, la NATO è successivamente intervenuta in Afghanistan invocando l'art. 5 del Trattato di Washington che disciplina l'esercizio dell'autotutela collettiva. Per quanto riguarda l'intervento in Libia, la risoluzione 1973 del 2011 ha autorizzato gli Stati, singolarmente o nel quadro di organizzazioni internazionali, a "prendere tutte le misure necessarie", per proteggere le popolazioni e le zone civili minacciate d'attacco nella Jamahiriya araba libica, compresa Bengasi. Sulla base di tale risoluzione la NATO ha effettuato ripetuti raid aerei contro le forze del colonnello Gheddafi che tentavano di riconquistare Bengasi e ha proceduto al bombardamento di Tripoli e di altre roccaforti.

Da un punto di vista materiale, tecnico-militare, le coalizioni di Stati protagoniste dei singoli interventi sembrerebbero avere condotto azioni di così vaste proporzioni e con modalità tali da consentire di evocare il fenomeno guerra o, quanto meno, l'esercizio della violenza bellica. Secondo un orientamento dottrinario, in casi come questi andrebbe innanzitutto valutata la legittimità costituzionale della partecipazione italiana all'intervento sulla base dei principi costituzionali in materia di Forze armate e di ricorso alla guerra, e in particolare della prima parte dell'art. 11 Cost.,<sup>20</sup> a prescindere dalla possibilità di ricondurre l'intervento stesso alla seconda parte del medesimo articolo. Dalla Costituzione deriverebbe infatti il divieto categorico per l'Italia di partecipare a qualunque forma massiccia di violenza armata che non sia impiegata a fini strettamente difensivi<sup>21</sup>. Il rispetto della prima parte dell'art. 11 Cost. finisce in tal modo con l'assumere un carattere prioritario e pregiudiziale rispetto all'applicazione

---

to alla prima parte del medesimo articolo per quanto concerne la promozione della pace (sul punto cfr. le interessanti considerazioni e le opinioni degli autori citati da C. PINELLI, *Argomenti e posizioni nel dibattito dei costituzionalisti sulla guerra in Kosovo*, in N. RONZITTI, (cur.), *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, 197 ss.).

<sup>18</sup> La dottrina si è, tuttavia, all'epoca mostrata in prevalenza propensa a giustificare l'intervento in quanto esercizio del diritto di autotutela collettiva. Ciò è da valutare alla luce del fatto che non si era ancora affermata la prassi dell'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza. Sia consentito rinviare a riguardo a D. CABRAS, *Il "ripudio della guerra" e l'evoluzione del diritto internazionale*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna, 2006, 305 e agli autori ivi richiamati.

<sup>19</sup> Nell'ultima risoluzione adottata prima del conflitto, la 1199 del 23 settembre 1998, il Consiglio di sicurezza, dopo aver definito la situazione in Kosovo una "minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale", attestava il verificarsi di gravi violazioni dei diritti umani nella regione e il rischio incombente di una catastrofe umanitaria, riservandosi di considerare un'azione ulteriore e missioni addizionali. A motivo dei contrasti insorti tra i membri permanenti, il Consiglio non è stato tuttavia più in grado di intervenire e la NATO ha avviato autonomamente un'azione militare. Si è posto allora e continua a porsi il problema di come tutelare la pace e la sicurezza nei casi di "paralisi politica" del Consiglio di sicurezza dovuta all'esercizio del diritto di veto spettante ai membri permanenti.

<sup>20</sup> Il "ripudio della guerra" di cui alla prima parte dell'art. 11 Cost. – è questo il nucleo dell'orientamento in questione - non consentirebbe in alcun caso di partecipare ad una guerra in base alla seconda parte del medesimo articolo. Si vedano tra gli altri i contributi pubblicati in M. DOGLIANI, S. SICARDI (cur.), *Diritti umani e uso della forza*, Giappichelli, Torino, 1999, e, in particolare, U. ALLEGRETTI, *Profili problematici dell'intervento a tutela dei diritti umani e compiti della dottrina giuridica*, 21; L. GIANFORMAGGIO, *Diritti umani e guerra*, 61-62; F. VARI, *La "vecchia" Costituzione e la "nuova" guerra: breve analisi della crisi del Kosovo*, 119.

<sup>21</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Luci ed ombre cit.*, 7, e gli autori ivi richiamati.

della seconda parte del medesimo articolo. In concreto, affinché l'Italia possa partecipare ad una missione internazionale, questa, oltre ad essere riconducibile alle Nazioni Unite e conforme al diritto internazionale, non dovrebbe comportare lo svolgimento di un'attività militare su larga scala, assimilabile a quella posta in essere nel corso di una guerra in senso tradizionale. Il rapporto tra la prima e la seconda parte dell'art. 11 Cost. sembra tuttavia prestarsi anche ad una diversa lettura. L'art. 11 Cost., nella sua prima parte, reca una condanna senza appello della guerra di aggressione e di quella volta a risolvere una controversia internazionale e non della guerra, e quindi del ricorso alla violenza bellica, in quanto tale, tanto che è pacificamente ritenuta ammissibile la guerra difensiva. Peraltro, l'azione armata in legittima difesa può comportare anche un ricorso all'uso della forza limitato, potendo e dovendo quest'ultimo essere esercitato solo nella misura necessaria a respingere l'aggressore. Ciò è stato da lungo tempo messo in luce dalla dottrina che sottolinea come l'impiego dello strumento militare per respingere un attacco armato possa non richiedere l'applicazione degli artt. 78 e 87, nono comma, Cost.<sup>22</sup> La seconda parte dell'art. 11 Cost. sembra, invece, avere un'autonomia e distinta portata precettiva e completare ed integrare in una qualche misura il contenuto della prima, consentendo all'Italia di partecipare alla definizione ed all'attuazione di un sistema di sicurezza collettiva che può anche comportare l'impiego delle Forze armate. Quando si opera nell'ambito della seconda parte dell'art. 11, i limiti all'uso della forza sembrano quindi, in linea di principio, derivare dal diritto internazionale e dalla Carta dell'ONU che richiedono, in particolare, il rispetto delle competenze e delle procedure definite dalla Carta stessa, dei principi di necessità e di proporzionalità e il vincolo a ricorrere ad azioni belliche solo, esclusivamente e nei limiti di quanto necessario alla tutela della pace e della sicurezza internazionale<sup>23</sup>. In tale quadro, a garanzia della tenuta e dell'effettività del sistema delle Nazioni Unite, l'entità del ricorso all'uso della forza - mezzi, obiettivi, intensità, durata - non può che dipendere dal tenore della minaccia alla pace ed alla sicurezza che occorre contrastare, come del resto si ritiene debba avvenire, *mutatis mutandis*, in sede di esercizio del diritto alla legittima difesa ai sensi della prima parte dell'art. 11 Cost. Non convince pertanto la tesi di chi nega all'Italia la possibilità di partecipare alle operazioni ONU di maggior rilievo quando non abbiano natura esclusivamente difensiva, anche perché in tal modo si finirebbe con il porre in discussione lo stesso principio della centralizzazione dell'uso della forza posto alla base dell'ordinamento delle Nazioni Unite, al quale l'Italia ha aderito ai sensi della seconda parte dell'art. 11 Cost. Appare, tra l'altro, avere una portata giuridica - e non rappresentare un mero espediente linguistico per evitare di ricorrere al termine guerra - l'espressione "operazioni di polizia internazionale", categoria alla quale vengono ricondotte le

---

<sup>22</sup> M. MANCINI, *La dichiarazione di guerra nel diritto internazionale e la Costituzione italiana*, in *Nato, conflitto in Kosovo cit.*, 133, chiarisce come la dichiarazione di guerra non costituisca un presupposto per l'esercizio del diritto di legittima difesa e possa giustificarsi solo qualora l'aggressore abbia evidenziato una volontà di sopraffazione.

<sup>23</sup> Va tenuto presente come l'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite preveda un divieto generalizzato della minaccia e dell'uso della forza da parte degli Stati, derogabile esclusivamente nell'esercizio dell'autotutela individuale e collettiva, che appare idoneo a limitare l'impiego dello strumento militare in misura più ampia dello stesso principio del ripudio della guerra di cui alla prima parte dell'art. 11 Cost. V. N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2004, 309 ss.



missioni internazionali svolte sotto l'egida dell'ONU, le quali, attuate nel superiore interesse della comunità internazionale, sono appunto finalizzate a reprimere infrazioni delle regole del diritto internazionale tali da costituire una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale<sup>24</sup>. Ciò non esclude naturalmente che, qualora una missione internazionale venga istituita o effettuata in contrasto con la Carta dell'ONU o con il diritto internazionale nelle sue diverse branche, si ponga un problema di legittimità costituzionale della partecipazione italiana e occorra compiere scelte conseguenti<sup>25</sup>.

Da quanto sin qui sostenuto, discende che la riconducibilità agli artt. 78 e 87, nono comma, dei casi prima richiamati e di altri analoghi debba essere valutata con riferimento alle singole fattispecie e tenere conto di un complesso di elementi e non solo del livello delle attività belliche poste in essere dai contingenti militari impegnati nelle missioni<sup>26</sup>. Qualora, ad

---

<sup>24</sup> Non sembra inficiare tale ricostruzione quanto osservato da G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione* cit., 85, il quale ritiene che, in alcuni casi, le operazioni di polizia internazionale non si limitino al ripristino dell'ordine giuridico violato, ma l'uso della forza "tende piuttosto a debellare il soggetto considerato violatore delle norme", richiamando i casi del Golfo, del Kosovo e dell'Afghanistan in cui, a suo avviso, "l'obiettivo e la natura del conflitto appaiono tipici della guerra". Infatti, per quanto riguarda la c.d. guerra del Golfo, l'unico intervento tra quelli citati riconducibile alla volontà delle Nazioni Unite, per poterlo assimilare *sic et simpliciter* ad una guerra, bisognerebbe innanzitutto dimostrare la sua irrilevanza al fine del ripristino della pace e della sicurezza internazionale, nonché l'irrilevanza delle risoluzioni del Consiglio nel definirne obiettivi e limiti. P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento cit.*, 71-72, ritiene invece che le operazioni di polizia internazionali si distinguano per la finalizzazione ultima, la restaurazione della pace, della sicurezza e della legalità internazionale, ma non per le modalità d'azione e non per l'*animus bellandi*. Associare l'*animus bellandi* alle operazioni di polizia internazionali suscita peraltro a giudizio di chi scrive perplessità qualora si consideri come la guerra, da un punto di vista sostanziale, sia stata definita come "scontro fra entità collettive sovrane, e quindi tra Stati, implicante l'impiego della forza armata per il conseguimento di finalità che rispondono all'interesse nazionale delle parti in conflitto". Le finalità perseguibili dal vincitore sarebbero di due tipi: l'imposizione al vinto della propria volontà con una nuova regolamentazione autoritativa dei rapporti tra Stati ovvero, in senso più ristretto, la *debellatio*, ossia l'annientamento del nemico, in diverse accezioni (annientamento della popolazione, distruzione del potenziale bellico, annessione di un territorio, eliminazione di un regime politico), così G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, Bologna, 2004, 77. Si vedano invece le condivisibili osservazioni di V. ONIDA, *Guerra, diritto, costituzione*, in *Il Mulino*, Bologna, sett-ott. 1999, 960-961, il quale rileva come "l'uso internazionale della forza non è "guerra", perché non è finalizzato all'annientamento del nemico da parte di uno o più Stati (non essendovi alcun "nemico"), bensì al ripristino dell'ordine internazionale" e osserva che, anche qualora si realizzi un cambio di regime politico, lo Stato interessato dovrà conservare la propria sovranità, integrità e indipendenza. In conclusione, pur essendo difficile individuare *a priori* degli elementi di differenziazione di natura tecnica, le condizioni ed i limiti ai quali è soggetto l'uso della forza nell'ambito delle Nazioni Unite appaiono idonei a condizionare anche le modalità di impiego delle forze armate. Lo stesso *animus bellandi* – termine che riflette in ogni caso un'epoca in cui il fenomeno della guerra e delle prerogative degli Stati in materia era soggetto ad una regolamentazione internazionale del tutto diversa – dovrebbe manifestarsi nelle operazioni di polizia internazionale in forme compatibili con le finalità proprie delle Nazioni Unite, che sono destinate a influire anche sulla conduzione delle operazioni militari. Questo non esclude che, ad esempio, un cambio di regime politico, possa in concreto giustificarsi se ritenuto effettivamente necessario dalla comunità internazionale al fine di ristabilire la pace e la sicurezza internazionale e se perseguito in coerenza con le determinazioni del Consiglio di sicurezza.

<sup>25</sup> E' significativa a riguardo la posizione assunta dall'Italia nei confronti del conflitto avviato da una coalizione guidata dagli Stati Uniti contro l'Iraq nel 2003. In tale occasione l'Italia, adottando una linea di rigoroso rispetto dell'art. 11 Cost., decise per la non belligeranza e concesse l'uso delle basi a condizione che non fossero utilizzate per portare attacchi contro l'Iraq (si veda a riguardo la nota 42). La posizione italiana fu fortemente influenzata dal fermo atteggiamento assunto dal Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Il crescente uso della forza: riflessi costituzionali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n.2, 2012, 11.

<sup>26</sup> La Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando delle Forze armate (c.d. Commissione Paladin), ha ritenuto "pacifico" che l'art. 78 Cost. "possa venir applicato a tutti i casi, comunque definibili, nei quali si eserciti la violenza bellica" – e quindi anche quando non ci si trovi in presenza di una guerra secondo il diritto internazionale – ma ha anche aggiunto che "non sembra lecito supporre che procedure così pesanti si rendano costituzionalmente necessarie in vista di qualunque emergenza militare diversa dalla guerra". Lo ricorda V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, cit., 564-565, per poi osserva-

esempio, si ritenga che l'intervento in Kosovo, in ragione della mancata autorizzazione del Consiglio di sicurezza, abbia dato luogo ad una violazione della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale<sup>27</sup>, diverrebbe assai problematico giustificare la partecipazione nazionale ai sensi dell'art. 11, seconda parte, Cost. e non si porrebbe quindi nemmeno il problema dell'applicabilità degli artt. 78 e 87, nono comma, Cost.<sup>28</sup> In casi come quello del Kuwait, procedere ad una formalizzazione dello stato di guerra quando si agisce in un quadro definito da molteplici risoluzioni del Consiglio di sicurezza, nell'ambito di una coalizione di Stati e sulla base di un mandato specifico (la liberazione del Kuwait), oltre a trascurare la netta linea di demarcazione tra guerra e azioni militari a tutela della pace desumibile dall'art. 11 Cost., conferirebbe alla partecipazione italiana un significato diverso da quello attribuito all'intervento dalla comunità internazionale<sup>29</sup>. A considerazioni analoghe sembra prestarsi l'intervento in Libia nel 2011, autorizzato dal Consiglio di sicurezza al fine di scongiurare massicce violazioni dei diritti umani nel corso della guerra civile in atto nel Paese. La legittimità dell'intervento italiano può ritenersi fondato sulle risoluzioni 1973 e 2009 del 2011 che pure contenevano alcuni elementi di ambiguità<sup>30</sup>. Per quanto riguarda invece il caso dell'Afghanistan, trattandosi di esercizio del diritto di legittima difesa collettiva e, quindi, non di un intervento promosso dalle Nazioni Unite, sembrano porsi due alternative. Il fatto che si operasse in regime di autotutela collettiva – unica base giuridica possibile, sia pure contro-

---

re come fosse stato corretto non applicare l'art. 78 Cost., in particolare, quando l'Italia partecipò all'intervento per la liberazione del Kuwait nel 1991.

<sup>27</sup> La NATO ha giustificato il proprio intervento in Kosovo con la necessità di tutelare i diritti umani della popolazione. La dottrina prevalente nega tuttavia la possibilità di interventi armati per ragioni umanitarie senza l'avallo del Consiglio di sicurezza. V. N. RONZITTI, *Uso della forza e interventi di umanità*, in N. RONZITTI (cur.), *NATO, conflitto in Kosovo*, cit., 1 ss.; L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione ad operazioni militari*, ivi, 157 ss.; A. GIARDINA, *Diritto internazionale e uso della forza*, in P. CARNEVALE (cur.), *Guerra e costituzione*, cit., 24 ss.; G. MOTZO, *Costituzione e guerra giusta alla periferia di un impero*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 1999, 373 ss.; G.U. RESCIGNO, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, ivi, 376 ss. Ritiene invece possibile giustificare la partecipazione dell'Italia a missioni internazionali per la tutela dei diritti umani ai sensi dell'art. 11 Cost., G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione* cit., 65.

<sup>28</sup> Questa sembra anche l'opinione di P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento* cit., 67.

<sup>29</sup> La valutazione effettuata nel testo non sembra da modificare per il fatto che, come ricordato alla nota 18, la maggior parte della dottrina aveva a suo tempo ritenuto che si trattasse di un intervento esercitato nell'esercizio del diritto di legittima difesa collettiva. Il ruolo svolto dalle Nazioni Unite, in termini di legittimazione e di configurazione dell'intervento, è apparso infatti comunque decisivo ai fini delle valutazioni di ordine costituzionale.

<sup>30</sup> Con la risoluzione 1973 del 2011, agendo nell'ambito del Capitolo VII della carta dell'ONU, il Consiglio di sicurezza ha autorizzato "tutte le misure necessarie" per "proteggere i civili e le aree popolate sotto minaccia di attacco" e lo stabilimento di una "no fly-zone" sui cieli libici. La risoluzione escludeva "l'occupazione sotto qualsiasi forma" e non aveva per scopo nemmeno un cambio di regime. E' stato tuttavia subito piuttosto evidente come la violenza bellica, anche se diretta esclusivamente contro obiettivi militari, avrebbe provocato vittime tra la popolazione civile. La risoluzione 2009 del 2011 prospettava invece il venire meno dell'autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio non appena le circostanze lo avessero consentito, legittimando nell'immediato la prosecuzione dello sforzo bellico. Problemi sono sorti in base alla risoluzione circa le operazioni militari ammissibili e il rispetto del diritto umanitario. Cfr. N. RONZITTI, *Intervento in Libia, cosa è permesso e cosa no*, in [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1699](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1699), 20/03/2011, 1; ID., *Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia*, in [www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1859](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1859), 19/9/2011, 2. Si sono espressi per l'illegittimità costituzionale dell'intervento in Libia coloro che sostengono la tesi, in precedenza richiamata, secondo la quale la prima parte dell'art. 11 Cost. impedirebbe in ogni caso all'Italia di utilizzare le Forze armate per fini bellici al di fuori dell'ipotesi di guerra difensiva (v. G. AZZARITI, *La guerra di Libia e la Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it/notizie/547/](http://www.costituzionalismo.it/notizie/547/), 24/3/2011; M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in [www.costituzionalismo.it/articoli/377/](http://www.costituzionalismo.it/articoli/377/), 8/4/2011).

versa, dell'intervento<sup>31</sup> - e che risultasse evidente fin da principio come l'operazione mirasse alla capitolazione del regime dei talebani, potrebbe far ritenere che si fosse in presenza di una guerra, o comunque di un esercizio della violenza bellica, riconducibile all'art. 11, prima parte, Cost. e che fosse pertanto opportuno ricorrere agli artt. 78 e 87, nono comma, Cost. Tuttavia, la circostanza che avesse trovato applicazione l'art. 5 del Trattato di Washington e che l'Italia partecipasse all'intervento in attuazione di un impegno assunto in quanto componente della NATO - organizzazione regionale ai sensi dello Statuto delle Nazioni Unite - inducono a considerare l'intervento, diretto a contrastare un'attività terroristica che il Consiglio di sicurezza aveva riconosciuto costituire una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, riconducibile alla seconda parte dell'art. 11 Cost. e, pertanto, tale da non richiedere una formale dichiarazione di guerra.<sup>32</sup>

Nel definire i casi riconducibili agli artt. 78 e 87, nono comma, Cost., occorre in ogni caso considerare come l'istituto della dichiarazione di guerra risulti profondamente inattuale e superato in seguito allo sviluppo dei rapporti internazionali e, in particolare, dall'istituzione delle Nazioni Unite. A partire dal secondo conflitto mondiale non si è tra l'altro più registrato il caso di una guerra formalmente dichiarata<sup>33</sup>. Per altro verso, nel caso degli interventi promossi dalle Nazioni Unite, procedere ad una formale dichiarazione di guerra contrasterebbe con il quadro internazionale in cui gli stessi si determinano e con la natura e l'oggetto dei mandati conferiti dall'Organizzazione. La fattispecie guerra richiama lo scontro tra entità statuali al fine di affermare la supremazia dei vincitori e la sottomissione degli sconfitti alla volontà dei primi. L'intervento delle Nazioni Unite avviene invece in nome del primato del diritto e promuove, per quanto gli esiti possano poi tradire le aspettative, il ristabilimento di condizioni di pace e di sicurezza a beneficio dell'intera comunità internazionale. Questo tra l'altro concorre a spiegare perché, anche in casi decisamente controversi come nel caso dell'intervento in Kosovo, i Governi *pro tempore* abbiano costantemente escluso la possibilità di promuovere la formale deliberazione e dichiarazione dello stato di guerra, preferendo indicare nella seconda parte dell'art. 11 Cost. il quadro giuridico di riferimento per la partecipazione italiana all'intervento. Le considerazioni che precedono non intendono sottovalutare come le determinazioni delle Nazioni Unite siano in concreto fortemente influenzate dalla condotta degli Stati e, in primo luogo, dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza – in particolare della potenza militarmente egemone, gli Stati Uniti - che, a seconda dei casi, fa-

---

<sup>31</sup>Nonostante l'intervento fosse stato in qualche modo avallato dalle risoluzioni 1368 e 1373 del Consiglio di sicurezza, al quale si sono subito allineate UE, OSCE e NATO, si è trattato di un esercizio del tutto peculiare e assai poco conforme ai canoni tradizionali di esercizio del diritto di legittima difesa collettiva (cfr. N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., 319 ss.). In dottrina l'intervento ha pertanto sollevato perplessità. Si vedano ad esempio C. DE FIORES, *L'intervento militare in Afghanistan. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, in *Politica del diritto*, vol. XXXIII, n. 1, 2002, 79 ss.; U. VILLANI, *Riflessioni sul ruolo dell'ONU per il mantenimento della pace e lotta al terrorismo nella crisi afgana*, in *Volontari e terzo mondo*, n. 4, 2001, 12; A. GIARDINA, *Diritto internazionale e uso della forza*, in P. CARNEVALE (cur.), *Guerra e Costituzione*, Torino, 2004, 29 ss.

<sup>32</sup>Che in questo, come in tutti i casi in cui si invochi il principio di autotutela individuale e collettiva, sia possibile, ma non necessario, richiedere la deliberazione dello stato di guerra lo sostiene P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento*, cit. 68.

<sup>33</sup>Sulle ragioni che hanno determinato l'abbandono della dichiarazione di guerra v. M. MANCINI, *La dichiarazione di guerra*, cit., 131 ss.

voriscono o impediscono determinati interventi cercando di piegare il diritto internazionale ai propri interessi nazionali<sup>34</sup>. Tale fenomeno non sembra tuttavia consentire di ritenere superato e privo di effettività – nonostante manifesti evidenti limiti e difficoltà ad operare con la continuità e la tempestività richieste dalle crisi e dai conflitti internazionali – l'attuale sistema di sicurezza collettiva. Ciò è attestato, tra l'altro, dagli orientamenti di politica estera dell'Italia, i quali, per ragioni politiche, legate allo *status* di media potenza del Paese, e giuridiche, connesse ai vincoli derivanti dall'art. 11 Cost., risultano fortemente influenzati dalle determinazioni delle Nazioni Unite. Il sostegno al multilateralismo è stato, inoltre, di recente ribadito dai leader dell'Unione europea nella dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017.<sup>35</sup>

Esclusi dall'ambito di applicazione della legge i casi di cui agli artt. 78 e 87, nono comma, per i quali valgono le considerazioni testé svolte, l'art. 1, c.1, reca una elencazione ampia dei soggetti nazionali potenziali partecipanti alle missioni internazionali. Le missioni rilevanti sono quelle alle quali prendano parte le Forze armate, le Forze di polizia ad ordinamento militare o civile, i corpi civili di pace. Le missioni internazionali si articolano di frequente, come già rilevato, in una componente militare e in una civile. La formulazione della norma fa peraltro rientrare nell'ambito di applicazione della legge anche le missioni di personale civile alle quali non partecipino le Forze armate.

Per quanto riguarda la matrice di diritto internazionale delle missioni, sono prese in considerazione dall'art. 1, c. 1, quelle "*istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o di altre organizzazioni internazionali alle quali 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*". In tal modo viene fornita copertura agli interventi effettuati nell'ambito di tutte le organizzazioni internazionali alle quali l'Italia appartiene. Inoltre, il riferimento alle missioni istituite in conformità al diritto internazionale estende la portata della normativa in esame alle missioni effettuate sulla base di accordi internazionali bilaterali o multilaterali, ivi incluse le missioni all'estero svolte in virtù del consenso del sovrano territoriale, ma al di fuori del quadro ONU<sup>36</sup>. L'elencazione termina con le "*missioni finalizzate ad eccezionali interventi umanitari*" categoria che, a differenza delle precedenti, è identificata sulla base degli scopi perseguiti e non con riferimento al profilo di diritto internazionale. Non è agevole comprendere il significato di tale sottolineatura del legislatore in quanto, oltre al fatto che tutte le missioni internazionali potrebbero essere finalizzate ad effettuare "ecce-

---

<sup>34</sup> Tale aspetto è fortemente sottolineato da G. DE VERGOTTINI, *Il crescente uso della forza: riflessi istituzionali*, cit., 6 ss.

<sup>35</sup> Nella Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri, del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea, sottoscritta a Roma il 25 marzo 2017 in occasione del sessantesimo anniversario della sottoscrizione dei Trattati di Roma, è contenuto l'impegno ad operare per "*un'Unione attiva in seno alle Nazioni Unite che difenda un sistema multilaterale disciplinato da regole*".

<sup>36</sup> Un esempio è quello della missione svolta dall'Italia in Libano nel 1982 in seguito all'operazione israeliana di occupazione del Libano meridionale denominata "pace in Galilea". Alla missione, con carattere multinazionale (Stati Uniti, Francia, Italia), seguì un'analoga missione per ripristinare l'ordine pubblico in Libano. In entrambi i casi, dopo che il Parlamento aveva espresso il proprio assenso alle missioni, il Governo italiano giunse ad un accordo con il Governo libanese sull'invio di contingenti militari italiani (v. A. MASSAI, *La Forza multinazionale in Libano e il controllo parlamentare*, in *Politica internazionale*, n. 2, 1982, 63 ss.)

zionali interventi umanitari”, la scelta di fondo, come risulta anche dai lavori preparatori<sup>37</sup>, è stata quella di non procedere ad un’elencazione della tipologia delle missioni sotto il profilo finalistico/contenutistico per non irrigidire la normativa. Il riferimento alle suddette missioni, asistematico rispetto all’impostazione della legge in esame, è stato introdotto da un emendamento approvato nel corso dell’esame del provvedimento da parte dell’Assemblea della Camera dei deputati<sup>38</sup> e sembrerebbe richiamare l’intervento di umanità, espressione del c.d. dovere di ingerenza umanitaria, invocato dalla NATO in occasione dell’intervento in Kosovo<sup>39</sup>.

Il c. 2 dell’art. 1, infine, estende l’applicazione della legge all’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 di accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari”. La disposizione – per molti aspetti ripetitiva del comma precedente - sembra avere quantomeno l’effetto di consentire un’interpretazione non restrittiva della legge in esame e di estendere la procedura ivi prevista alle missioni esclusivamente nazionali che comportino l’invio all’estero di personale congiuntamente ad assetti, civili o militari. La dizione “partecipazione a missioni internazionali” potrebbe infatti altrimenti indurre a ritenere possibile il ricorso alla procedura in esame solo qualora il personale nazionale sia destinato ad operare in contesti multinazionali<sup>40</sup>.

Va osservato come non sembri invece rientrare nell’ambito di applicazione della legge l’intervento in un conflitto attraverso la mera cessione di assetti militari, ad esempio la forniture di armamenti.<sup>41</sup> Appaiono parimenti escluse dal campo di applicazione della legge le

---

<sup>37</sup> Nel corso dell’esame in sede referente, il relatore per la Commissione difesa, intervenendo anche a nome del relatore per la Commissione affari esteri, A. Manciuilli, ha osservato che “per quanto riguarda... la mancata introduzione di una definizione di missione internazionale e di un elenco tassativo delle tipologie di missioni autorizzabili... 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.” (Camera dei deputati, XVII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Commissioni riunite affari esteri e difesa, seduta del 3 marzo 2015, 6).

<sup>38</sup> Si tratta dell’emendamento 1.54, presentato dai deputati Scagliusi ed altri, del gruppo parlamentare Movimento 5 stelle, nella seduta del 13 maggio 2015.

<sup>39</sup> V. nota 27.

<sup>40</sup> Non sembrerebbero in ogni caso rientrare nell’ambito di applicazione della legge in esame le missioni militari di cui all’art. 7 bis del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, ai sensi del quale il Presidente del Consiglio dei ministri può emanare “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 protezione di forze speciali della difesa con i conseguenti assetti di supporto della difesa stessa”. Lo rileva G. Di Muccio, *L’autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali dell’Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145, in Federalismi.it, n.7/2017*, 8-9, il quale aggiunge come si tratti di previsioni normative “derogatorie e speciali”, relativi ad impieghi delle Forze armate che in sede parlamentare dovrebbero essere valutati in sede di COPASIR (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124, artt. 30, c.1, e 45, c.1). Ritiene, invece, che si tratti di un problema non risolto dalla legge in esame N. RONZITTI, *Missioni all’estero, arriva la legge*, in <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3761>, 10/01/2017.

<sup>41</sup> E’ quanto si è verificato nel 2014 quando l’Italia, con il consenso del Governo iracheno, ha provveduto alla cessione di materiali d’armamento alla regione autonoma del Kurdistan da destinare al contrasto della minaccia rappresentata dal sedicente Stato islamico. V. *Camera dei deputati, XVII legislatura, Resoconto stenografico delle Comunicazioni del Governo sui recenti sviluppi della situazione in Iraq anche con riferimento agli esiti del Consiglio straordinario dei Ministri degli esteri UE del 15 agosto 2014, Seduta di mercoledì 20 agosto 2014*,

autorizzazioni rilasciate dal Governo all'utilizzo delle basi e degli spazi aerei nazionali a Paesi terzi per lo svolgimento di azioni militari. Simili decisioni - come si è avuto modo di verificare nel 2003, in occasione del secondo conflitto con l'Iraq, e nel 2016, in occasione dell'intervento in Libia - presentano peraltro una notevole rilevanza politica e giuridica, ponendo in gioco la sicurezza nazionale e rendendo l'Italia corresponsabile delle attività militari svolte da altri Stati<sup>42</sup>. A tali decisioni, così come alla cessione di assetti militari, nonostante appaiano destinate ad avere un'incidenza sull'indirizzo politico superiore a quella di molte missioni internazionali<sup>43</sup>, dovrebbe quindi continuare ad applicarsi la procedura di cui all'art.

---

nel corso della quale le Ministre degli affari esteri, Federica Mogherini, e della difesa, Roberta Pinotti, hanno informato il Parlamento in merito agli aiuti umanitari e alle forniture militari destinati all'Iraq.

<sup>42</sup> In occasione del conflitto iracheno del 2003, il ruolo dell'Italia quale Stato non belligerante è stato definito da un comunicato del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica del 19 marzo 2003 (v. nota 6). Il comunicato dava conto degli esiti di una riunione del Consiglio supremo di difesa nel quale il Governo, prima di presentarsi in Parlamento, aveva illustrato la sua posizione, escludendo la partecipazione alle azioni di guerra di militari italiani, la fornitura e messa a disposizione di armamenti e mezzi militari nonché la messa a disposizione di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni. Veniva invece previsto il mantenimento dell'uso delle basi per esigenze di transito di rifornimenti e di manutenzione di mezzi, nonché la concessione dell'autorizzazione al sorvolo dello spazio aereo. Proprio la questione dell'utilizzo delle basi militari è risultata essere stata al centro di un'animata discussione nell'ambito del Consiglio supremo di difesa e di un intervento assai fermo del Presidente della Repubblica, Carlo Alfredo Ciampi, che riteneva costituzionalmente necessario individuare - come poi è avvenuto - dei precisi limiti al loro impiego. La dottrina ha rilevato come una partecipazione italiana alla missione, ivi inclusa la concessione delle strutture militari per attacchi al territorio iracheno, avrebbe comportato la violazione dell'art. 11, prima parte, Cost., trattandosi di una guerra di aggressione (v. per tutti G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 149; P. CARNEVALE, *L'Italia, l'attuale vicenda della guerra irachena e l'art. 11 della Costituzione*, in <http://www.costituzionalismo.it/articoli/103/>, 1ss.).

<sup>43</sup> Il problema dell'autorizzazione all'utilizzo delle basi si è posto di recente con riferimento alla coalizione multinazionale impegnata in Libia contro l'ISIS in due distinte occasioni. Il 23 febbraio 2016 a Istanbul il Ministro degli affari esteri, Paolo Gentiloni, interpellato in merito ad una notizia pubblicata dal *Wall street journal*, comunicava che l'Italia avrebbe autorizzato il decollo di droni armati americani dalla base di Sigonella per operazioni di difesa in Libia, precisando che ciò non richiedeva "una specifica comunicazione al Parlamento", ma rinviando comunque sul punto alle valutazioni della Ministra della difesa. In tal modo il Ministro degli esteri confermava in sostanza la notizia del *Wall street journal* relativa al fatto che i droni sarebbero stati impiegati solo a scopo di difesa, per proteggere le operazioni delle forze speciali in Libia (cfr. <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Libia-Gentiloni-Utilizzo-basi-di-Sigonella-non-e-preludio-a-intervento-d996757f-564e-45e3-9c2c-2eac25c479cf>) Il 24 febbraio 2016, rispondendo ad una interrogazione presso l'Assemblea della Camera, la Ministra della difesa, Roberta Pinotti, ribadiva che, sulla base di un trattato risalente agli anni '50, era stata negoziata una procedura che consentiva agli Stati Uniti di avvalersi della base di Sigonella per l'utilizzo di "mezzi americani per soddisfare le legittime esigenze di protezione dei propri cittadini", sulla base di autorizzazioni di volta in volta rilasciate dall'Italia. "Ciò costituisce", precisava la Ministra, "esemplificazione del diritto alla legittima difesa sancito dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite" (*Camera dei deputati, XVII legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico, seduta del 24 febbraio 2016, 60-61*). V. D. MAURI, *Droni a Sigonella: quale valore ha (e quale impatto produrrà) l'accordo italo-americano*, in [www.sidiblog.org/2016/05/12/](http://www.sidiblog.org/2016/05/12/), 4, dove si evidenzia come l'utilizzo di droni armati al di fuori della legittima difesa avrebbe comportato la violazione dell'art. 2 CEDU in materia di protezione del diritto alla vita (ponendo anche il problema della violazione, a quel punto, dell'art. 11 Cost., prima parte, n.d.r.). Nei mesi successivi tornava a porsi il problema dell'utilizzo delle basi e degli spazi aerei nazionali in favore della coalizione multinazionale impegnata contro l'ISIS in Libia. Il 3 agosto 2016, rispondendo ad un'interrogazione presso l'Assemblea della Camera, la Ministra della difesa, Roberta Pinotti, dichiarava la disponibilità del Governo a "considerare positivamente un eventuale utilizzo delle basi e degli spazi aerei nazionali" a supporto delle operazioni antiterrorismo in corso in Libia in coerenza con la risoluzione delle Nazioni Unite 2259 del 2015 e in esito ad una specifica richiesta del Governo libico (*Camera dei deputati, XVII legislatura, Resoconto stenografico, seduta dell'Assemblea del 3 agosto 2016, 62 ss.*). Poter fare riferimento ad una specifica risoluzione del Consiglio di sicurezza è apparso quindi rendere meno problematico per il Governo concedere l'utilizzo delle basi e degli spazi aerei.



10, c. 1, lett. a), cit.), idonea a consentire al Governo di gestire con maggiore flessibilità i rapporti con il Parlamento.

Per quanto riguarda invece i limiti derivanti dal diritto interno e internazionale alle missioni, relativi agli obiettivi e alle modalità di esecuzione delle stesse, il legislatore ha prescritto il “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’assenza di indicazioni circa le finalità perseguibili attraverso le missioni, rende le missioni internazionali una categoria aperta, suscettibile di ampia applicazione. Il richiamo all’art. 11 e al diritto internazionale vale tuttavia, da un lato, ad escludere l’applicazione della legge nei confronti di missioni internazionali che comportino la partecipazione a conflitti armati o a vere e proprie guerre, anche non dichiarate, in violazione del divieto dell’uso della forza nelle relazioni internazionali e, dall’altro, consente di applicare la normativa in esame a missioni che, pur prevedendo il ricorso all’uso della forza, si svolgano nel quadro delle Nazioni Unite, anche se effettuate da altre organizzazioni internazionali o sulla base di accordi internazionali ad hoc. Occorre a riguardo tenere conto che l’art. 2, par. 4, della Carta dell’ONU vieta anche tutte le forme di ricorso alla violenza bellica, ad esempio la rappresaglia armata, che, essendo di portata limitata, non possono essere tecnicamente definite guerra<sup>44</sup>. Per quanto riguarda il rispetto del diritto internazionale nelle sue diverse branche, va considerato come l’art. 10, primo comma, Cost., disponga l’adeguamento del nostro ordinamento al diritto internazionale consuetudinario e alle norme imperative del diritto internazionale, tra le quali è di particolare rilievo la norma cogente sul divieto di aggressione. Le missioni suscettibili di autorizzazione sono pertanto tutte quelle destinate a svolgersi nel rispetto del diritto internazionale e in primo luogo della Carta delle Nazioni Unite<sup>45</sup>, anche quando si tratti di missioni non di mantenimento della pace (*peace keeping*), ma di imposizione della pace (*peace enforcement*) che prevedono il ricorso all’uso della forza non solo per legittima difesa<sup>46</sup>.

La conformità alla Costituzione e al diritto internazionale richiesta dalla legge n. 145 appare rilevare sia nella fase di deliberazione delle singole missioni e sia nel corso del relativo svolgimento. Ciò comporta che, nella fase di esecuzione della missione le autorità politiche e militari dovranno operare affinché le Forze armate agiscano nel rispetto, non solo del mandato ONU, di altre organizzazioni internazionali ovvero di quello discendente da accordi internazionali ma, in particolare, del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto interna-

---

<sup>44</sup> In merito alla portata dell’art. 2, par. 4, della Carta dell’ONU si veda N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 30 ss.

<sup>45</sup> M. BENVENUTI, *Luci ed ombre*, cit., 8, ritiene che “in buona sostanza, le missioni internazionali in questione devono essere “coperte” dal consenso dello Stato di destinazione”, senza tenere conto della più ampia casistica di missioni implicanti il ricorso all’uso della forza da ritenersi lecite ai sensi del diritto internazionale. A questo punto non sarebbe infatti possibile, ad esempio, considerare missione internazionale ai sensi della legge in esame l’intervento effettuato da una coalizione di Stati in Libia nel 2011, seppure autorizzato dalle risoluzioni 1973 e 2009 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

<sup>46</sup> Per una rassegna più completa delle operazioni di pace sotto il profilo finalistico e contenutistico si rinvia a R. DICKMANN, *L’approvazione parlamentare dell’impiego dello strumento militare. L’esperienza delle operazioni di pace*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, I, 42 ss.

zionale umanitario<sup>47</sup>. Lo stesso Parlamento, come vedremo, avrà modo di verificare le modalità di svolgimento delle missioni. Le controversie puntualmente generate dallo svolgimento delle missioni ove è previsto il ricorso all'uso della forza - si pensi solo alle critiche rivolte ad operazioni che non si mantengono entro i limiti del mandato ricevuto ovvero producano vittime tra la popolazione civile - dovrebbero indurre a considerare con attenzione tale effetto della procedura in esame.

## 5. Il procedimento di approvazione tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica

L'art. 1, della legge 18 febbraio 1997, n. 25, "*Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa*", (poi art. 10, c. 1, lett. a), cit.), ha previsto la proceduralizzazione di tutte le deliberazioni in materia di sicurezza la cui attuazione è di competenza del Ministro della difesa. Le deliberazioni devono essere adottate dal Governo; sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa; approvate dal Parlamento; attuate dal Ministro della difesa. Tale schema procedurale, risultando tra l'altro coerente, in linea di massima, con le prassi già invalse, era stato assunto come riferimento anche per quanto riguarda la deliberazione delle missioni internazionali, pur non venendo mai applicato in modo sistematico e uniforme<sup>48</sup>. Al fine di meglio definire tale sequenza procedimentale con specifico riferimento alla partecipazione alle missioni internazionali, nella XIII legislatura, la Commissione difesa della Camera dei deputati ha approvato, il 16 gennaio 2001, la risoluzione n. 7-01007 Ruffino, che ha rappresentato il modello a cui si sono ispirati di fatto negli anni successivi i rapporti tra Governo e Parlamento in materia di impiego delle Forze armate all'estero<sup>49</sup>.

L'art. 2 della legge in esame, con modifiche e integrazioni, riprende tale schema. Il procedimento è distinto in una fase deliberativa, di competenza del Governo, e in una fase autorizzativa che spetta al Parlamento. Ai sensi dell'art. 2, c. 1, la partecipazione alle missioni deve essere deliberata dal Consiglio dei ministri al quale è riservata l'iniziativa in materia. Lo schema di delibera va tuttavia comunicato preventivamente al Presidente della Repubblica e, ove se ne ravvisi la necessità, può essere convocato il Consiglio supremo di difesa.

Rispetto allo schema previsto dalla legge n. 25 del 1997, è dunque anticipato l'intervento del Presidente della Repubblica, che è informato direttamente del contenuto della delibera prima della relativa adozione, mentre la convocazione del Consiglio supremo di difesa è solo eventuale. La scelta operata appare coerente con i compiti di garanzia costitu-

---

<sup>47</sup> La protezione dei diritti dell'uomo deve essere garantita anche in tempo di guerra. Il diritto internazionale umanitario è un diritto speciale rispetto a quello che tutela i diritti umani e disciplina l'uso della violenza bellica nonché la protezione delle vittime dei conflitti armati e della popolazione civile (cfr. N. RONZITTI; *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., 19 e 139 ss.).

<sup>48</sup> In merito alle difformità della prassi talvolta in contrasto con le indicazioni dell'art. 10, c.1, lett. a), cit., v. P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti tra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati*, cit., 48 ss.

<sup>49</sup> Così R. SOMMA, *La partecipazione italiana*, cit., 9.



zionalmente spettanti al Capo dello Stato e con il ruolo del Consiglio, organo estraneo al circuito dell'indirizzo politico, al quale spettano essenzialmente compiti di consulenza e informazione del Presidente della Repubblica, affinché quest'ultimo possa valutare correttamente le diverse situazioni e garantire la rispondenza ai valori costituzionali delle scelte parlamentari e governative in materia di difesa<sup>50</sup>. Non è da escludere che le consultazioni poste in essere nell'ambito del Consiglio possano "fornire indicazioni ed elementi per la definizione della politica della difesa"<sup>51</sup>, ma non può essere riconosciuta al Consiglio stesso una funzione di indirizzo politico.

Un autore, evidenziato il contrasto tra l'art. 10, c. 1, lett. a) cit. – che affida al Consiglio supremo di difesa l'esame delle delibere già approvate dal Consiglio dei ministri - e l'art. 2, c.1, della legge n. 145, ha prospettato la possibilità di una lettura combinata dei due disposti, secondo la quale il Presidente della Repubblica andrebbe preventivamente informato, ma il Consiglio supremo di difesa potrebbe venire convocato solo dopo che il Consiglio dei ministri ha adottato la delibera. L'intervento (eventuale) solo *ex post* del Consiglio supremo di difesa si giustificerebbe per il fatto che altrimenti quest'ultimo e, con esso, il Capo dello Stato, si troverebbe indebitamente associato al Governo nella formulazione dello schema di delibera "con seria confusione delle rispettive e alternative funzioni di indirizzo politico di maggioranza e di garanzia"<sup>52</sup>. La soluzione proposta, oltre a contrastare con il disposto letterale dell'art. 2, c. 1, della legge n. 145, finirebbe con il prevedere la possibilità di un duplice intervento del Presidente della Repubblica nel procedimento. La previa comunicazione della delibera al Presidente della Repubblica comporta infatti la possibilità di una sua immediata attivazione al fine di approfondirne i contenuti. Qualora egli ravvisi tale necessità, non si comprende perché precludergli la possibilità di avvalersi tempestivamente della consulenza del Presidente del Consiglio, dei Ministri interessati e del Capo di Stato maggiore della difesa attraverso la convocazione del Consiglio supremo di difesa. Tra l'altro, qualora a giudizio del Capo dello Stato emergessero aspetti di rilievo costituzionale, risulterebbe più agevole, sotto il profilo dei rapporti istituzionali e internazionali, stabilire come procedere prima piuttosto che dopo una formale deliberazione del Consiglio dei ministri<sup>53</sup>. Per quanto riguarda la paventata "confusione delle rispettive e alternative funzioni", va rilevato come, in Consiglio supremo di difesa – analogamente a quanto si verifica in altri casi in cui si discutono scelte di competenza del Governo - i rappresentanti dell'esecutivo dovranno illustrare lo schema di delibera da essi predisposto e, sulla base delle considerazioni del Capo dello Stato, valutare come procedere. Nulla può in ogni caso impedire che il coinvolgimento del Consiglio – a prescindere dalla fase procedurale in cui si verifica - assuma una valenza politica in conseguenza del

---

<sup>50</sup> V. G. DE VERGOTTINI; *Guerra e costituzione*, cit., 309.

<sup>51</sup> Così la *Relazione della Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando delle Forze armate* (c.d. *Commissione Paladin*), in *Quaderni costituzionali*, vol. 2, 1988, 318 ss., ove tuttavia si esclude che "il Presidente stesso abbia la competenza ad interferire nella definizione delle strategie riguardanti la difesa, come pure nella linea del comando politico-militare", 324.

<sup>52</sup> P. BENVENUTI, *Luci ed ombre*, cit., 21 ss.

<sup>53</sup> Si è ora espresso nel senso di ritenere preferibile coinvolgere il Presidente della Repubblica nel procedimento prima della deliberazione del Consiglio dei ministri anche G. Di Muccio, in *L'autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali*, cit., 38.

manifestarsi di una divergenza di opinioni che divenga di pubblico dominio ovvero della volontà del Governo di associare alle proprie determinazioni il Presidente della Repubblica.<sup>54</sup> Sotto il profilo istituzionale suscita, in particolare, perplessità prevedere, sia pure solo come eventuale, la chiamata in causa del Consiglio supremo di difesa nell'ambito del procedimento dopo che il Presidente della Repubblica è già intervenuto e ha avuto modo di valutare la deliberazione, poiché al Consiglio sembrerebbe in tal modo essere riconosciuto un ruolo distinto e autonomo da quello del Capo dello Stato, privo di riscontri nella legge istitutiva e di problematico inquadramento a livello costituzionale.

La procedura in esame riconosce al Parlamento un ruolo centrale attribuendogli, all'art. 2, c. 2, il compito di autorizzare tutte le missioni internazionali come definite dall'art. 1, cc. 1 e 2. Il Parlamento assume in tal modo il ruolo di co-decisore su di un piano di parità con il Governo. Il Parlamento "autorizza" e non "approva" come avveniva ai sensi dell'art. 10, c. 1, lett. a), cit., e ciò evidenzia che, senza il benestare delle Camere, la deliberazione governativa non può ricevere attuazione. La deliberazione deve essere discussa con tempestività e l'autorizzazione a partecipare alle missioni, conferita o negata, per la durata dell'anno in corso, con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei regolamenti parlamentari. Nelle deliberazioni da inviare alle Camere, per ciascuna missione, il Governo dovrà indicare "*l'area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l'anno in corso*". La deliberazione dovrà dunque assumere la forma di un documento scritto, a contenuto minimo vincolato, recante gli elementi informativi essenziali per valutare le singole missioni. La disposizione non prevede invece che vengano fornite informazioni in merito al c.d. trasferimento di autorità (*transfer of authority* – TOA), l'atto con il quale la potestà decisionale è trasferita alle autorità militari presenti sul territorio dello Stato, e alle c.d. regole di ingaggio (*rules of engagement* - ROE), le norme di comportamento che devono garantire l'adempimento dei compiti e il conseguimento degli obiettivi assegnati alle Forze armate nel rispetto del diritto internazionale e delle norme sui conflitti armati.<sup>55</sup> La mancata menzione di tali elementi informativi è verosimilmente da attribuire alla volontà di tutelare la sicurezza del personale impegnato nelle missioni<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> E' quanto l'autore della tesi che si ritiene di non condividere sostiene essersi verificato in occasione della riunione del Consiglio supremo di difesa del 9 marzo 2011, convocata per esaminare la crisi libica e della successiva riunione del Consiglio dei ministri del 18 marzo 2011 nel corso della quale, secondo un comunicato stampa della Presidenza del consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio avrebbe riferito che "*ogni decisione viene adottata in accordo con il Presidente della Repubblica*" (v. M. BENVENUTI, op. ult. cit., 27).

<sup>55</sup> Cfr. L. D'ANGELO, *Missioni di pace all'estero dei contingenti militari e carenza di potere in concreto* in <http://www.altalex.com/documents/news/2014/03/08/missioni-di-pace-all-estero-dei-contingenti-militari-e-carenza-di-potere-in-concreto>, 2ss.

<sup>56</sup> Il Governo è, di norma, assai parco di informazioni a riguardo e mantiene 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 un elemento di pericolo per le nostre truppe...*" (*Senato della Repubblica, XV legislatura, Resoconto stenografico della seduta delle Commissioni riunite affari esteri (III) e difesa (IV) del 4 ottobre 2006, audizione del Ministro della difesa, Arturo Parisi, in merito all'intervento militare in Libano*). Il Governo tende quindi a fornire al Parlamento rassicurazioni generiche a riguardo senza entrare nei dettagli. In occasione dell'intervento in Afghanistan nel 2001, il Ministro della difesa protempore, in merito al trasferimento di autorità si limitò ad osservare che sarebbe avvenuto attraverso procedure "*chiare e compatibili con l'esigenza di esercitare ai giusti livelli*

Si tratta tuttavia di elementi conoscitivi rilevanti dal punto di vista politico e al fine di valutare la conformità della missione ai principi costituzionali e al diritto internazionale, circostanza quest'ultima alla quale, come si è visto, è subordinata l'applicazione della legge in esame e che il Parlamento, titolare del potere di autorizzazione, deve poter verificare<sup>57</sup>. Il Governo dovrebbe pertanto fornire alle Camere quantomeno le informazioni di carattere generale sufficienti a comprendere la configurazione del mandato dei contingenti militari e quali compiti questi ultimi siano effettivamente chiamati a svolgere, con particolare riferimento alle modalità e ai limiti del ricorso all'uso della forza.

Nel momento in cui viene istituita, non è quasi mai possibile stabilire la durata di una missione internazionale che dipende da un molteplicità di fattori politici e strategici ed è comunque legata all'andamento della stessa. Il problema di prorogare la durata delle missioni è stato tradizionalmente risolto attraverso l'adozione di decreti-legge che garantivano il proseguimento delle attività, di norma per un anno ovvero per un semestre. Al fine di agevolare il controllo parlamentare sull'andamento delle missioni, il legislatore aveva già posto in capo al Governo obblighi di relazione al Parlamento, da adempiere con periodicità diverse<sup>58</sup>. Le relazioni erano volte ad evidenziare gli obiettivi conseguiti e i risultati raggiunti, a verificare l'efficacia delle attività svolte, nonché ad acquisire dati analitici sull'organizzazione della missione.

L'art. 3 della legge in esame introduce una diversa disciplina dell'obbligo di relazione al Parlamento, coordinandolo con la nuova procedura di autorizzazione delle missioni internazionali. Il Governo è tenuto a presentare, entro il 31 dicembre di ogni anno, su proposta del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministro della difesa e del Ministro dell'interno, per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione analitica sulle missioni in corso, accompagnata da un documento di sintesi operativa, (mandato internazionale, sede, durata, personale...), anche ai fini della prosecuzione per l'anno successivo, ivi inclusa la proroga della loro durata. Anche con riferimento alle missioni concluse nell'anno in corso, la relazione precisa l'andamento delle singole missioni, i risultati raggiunti, anche in materia di partecipazione delle donne e

---

*autorità e responsabilità sulle forze impegnate nelle operazioni*", aggiungendo che la catena di comando prevedeva "opportuni livelli di controllo che sono assolutamente in grado di soddisfare le richiamate esigenze di cautela". Riguardo alle regole di ingaggio, precisava invece che il comando USA non aveva fornito ancora alcuna indicazione, ma assicurava che, non appena fosse stato emanato l'ordine di operazioni, sarebbe stato attivato il "processo di verifica della compatibilità e applicabilità all'ambito nazionale", evidenziando che "qualora non vi sia piena rispondenza con la missione o con la legislazione italiana, tali regole non potranno essere accettate" (Camera dei deputati, XIV legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea del 7 novembre 2001, Comunicazioni del Governo sull'impiego di contingenti militari all'estero in relazione alla crisi internazionale in atto, intervento del Ministro della difesa, Antonio Martino, 45-46)

<sup>57</sup> G. DE VERGOTTINI, *Costituzione e regole d'ingaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2008, fasc. 1, 53 ss., sostiene che la definizione di tali regole attiene alla competenza in materia di "impiego delle Forze armate" che la legge n. 25 del 1977 assegna al Capo di stato maggiore della difesa, di tali regole lo stesso Ministro della difesa si limiterebbe a prendere atto. Per opinioni di segno diverso cfr. L. D'ANGELO, *Missioni di pace all'estero*, cit. 2 ss.; R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit. 34, e M. BENVENUTI, *Luci ed ombre*, cit. 42.

<sup>58</sup> Si vedano, ad esempio, l'art. 14 della legge n. 231 del 2003 che aveva introdotto un obbligo di relazione semestrale e l'art. 10 bis del D.L. n. 215 del 2011 che prevedeva la presentazione di una relazione governativa ogni quadrimestre. Tale ultimo articolo è stato abrogato dall'art. 3, co. 2, lett. c), della legge in esame.

dell'adozione dell'approccio di genere, lo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo. La relazione è integrata con elementi fatti pervenire dai comandi internazionali competenti, con particolare riguardo ai risultati raggiunti dai contingenti italiani.

La relazione sembra adempiere ad una duplice funzione, rappresentando, da un lato, uno strumento privilegiato per consentire il controllo parlamentare sull'andamento delle missioni e, dall'altro, consentendo alle Camere di esprimersi sulla proroga delle stesse. Rispetto al passato, quando le Camere erano di fatto chiamate a ratificare una scelta già compiuta dal Governo attraverso l'adozione di un decreto-legge, si tratta di una valorizzazione dei poteri di decisione e controllo dell'organo parlamentare. La rubrica dell'art. 3, "*Sessione parlamentare sull'andamento delle missioni autorizzate*", pone l'accento sulla concentrazione temporale dell'attività di valutazione del fenomeno missioni internazionali che il Parlamento è chiamato a svolgere con cadenza annuale. Per quanto riguarda la proroga delle missioni, il legislatore non è sembrato porre la medesima enfasi sui poteri autorizzatori del Parlamento manifestata con riferimento alla fase di avvio. L'espressione "*per la discussione e per le conseguenti deliberazioni parlamentari*" è quella che viene abitualmente utilizzata quando si affida un documento all'esame del Parlamento ed è un modo per rimettersi all'autonomia delle Camere che possono individuare le sedi e le procedure deliberative ritenute più opportune. La relazione va presentata entro il 31 dicembre, ma non viene stabilito un termine per la conclusione dell'esame e non si ricorre neanche, a differenza di quanto avviene nell'art. 2, c. 1, all'avverbio "*tempestivamente*", ad indicare implicitamente la necessità che le Camere si esprimano prima della data prevista per l'avvio delle missioni. Questo insieme di elementi fa ritenere che, nelle more dell'esame parlamentare, le missioni oggetto di proroga potranno proseguire oltre il termine originariamente autorizzato<sup>59</sup>, ferma restando la facoltà del Parlamento di esprimersi in senso contrario – revocando quindi l'autorizzazione – in merito alla proroga di singole missioni.

## **6. La disciplina degli aspetti finanziari e amministrativi**

L'innovazione forse più significativa introdotta dalla legge n. 145 riguarda il venir meno della necessità dell'approvazione di un atto legislativo al fine di assicurare la copertura finanziaria e amministrativa delle missioni.

La partecipazione dell'Italia alle missioni è divenuta un'asse fondamentale della nostra politica estera e richiede di essere pianificata al fine di consentire all'amministrazione della difesa e agli organismi della cooperazione internazionale di organizzare in modo ade-

---

<sup>59</sup> Come si è visto la relazione va presentata entro il 31 dicembre, data entro la quale è presumibile venga di norma a scadere la durata delle missioni. E' quindi la stessa tempistica indicata dal legislatore a rendere problematica una previa deliberazione parlamentare e a far propendere per l'interpretazione prospettata nel testo. Tra l'altro, come sarà evidenziato al paragrafo 5, per quanto riguarda il finanziamento della proroga delle singole missioni, il comma 4 dell'art. 3 prevede che, sino all'adozione dei decreti di finanziamento di cui al precedente comma 3 sottoposti a parere parlamentare, "*per la prosecuzione delle missioni in atto le amministrazioni competenti sono autorizzate a sostenere spese mensili determinate in proporzione alle risorse da assegnare a ciascuna missione ai sensi del comma 3*".

guato le attività di rispettiva competenza. Per quanto riguarda il problema del finanziamento<sup>60</sup>, era da tempo avvertita l'esigenza di dotare, attraverso la legge di stabilità, ora legge di bilancio<sup>61</sup>, di risorse sufficienti il Fondo missioni internazionali, mediante stanziamenti di carattere pluriennale da rimodulare annualmente in base alla valutazione delle effettive esigenze. La legge in esame, oltre a perseguire tale obiettivo, istituisce un meccanismo che consente il finanziamento delle missioni internazionali senza necessità di ricorrere allo strumento legislativo.

L'art. 4, c. 1, istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo destinato a finanziare la partecipazione italiana alle missioni internazionali la cui dotazione è fissata annualmente dalla legge di stabilità (adesso legge di bilancio<sup>62</sup>). Il c. 2 del medesimo articolo destina altresì le risorse del Fondo alle politiche di cooperazione allo sviluppo per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, prevedendone l'impiego nel quadro di una programmazione triennale. Il c. 3 dell'art. 4 prevede che le risorse del Fondo siano ripartite tra le missioni internazionali indicate nella relazione sulle missioni in corso di cui all'art. 3, c. 1, come risultante a seguito delle relative deliberazioni parlamentari, mediante 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. Gli schemi dei decreti sono sottoposti al parere delle Commissioni bilancio delle due Camere, da esprimersi entro venti giorni. Qualora il Governo non intenda conformarsi al parere, trasmette nuovamente gli schemi dei decreti alle Camere con le proprie osservazioni e eventuali modificazioni. Le Commissioni competenti hanno dieci giorni per esprimersi in via definitiva. Sino all'adozione dei decreti, le amministrazioni competenti sono autorizzate a finanziare le missioni attraverso anticipazioni di tesoreria mensili. L'art. 2, c. 3, - per quanto riguarda le nuove missioni - prevede che le risorse del Fondo siano utilizzate per le missioni autorizzate ai sensi del c. 2 del medesimo articolo in base ad una procedura identica a quella ora illustrata prevista dall'art. 4, c. 3. Per gli anni successivi a quello in cui è intervenuta l'autorizzazione, le missioni, come si è visto, sono prorogate e vengono finanziate, rispettivamente, ai sensi dell'art. 3 e dell'art. 4, c.3.

Il Fondo è pertanto destinato a finanziare le missioni nella fase di avvio e una volta entrate nel regime di proroga. Il Parlamento, attraverso le Commissioni bilancio, interviene in entrambi i casi nel procedimento attraverso un parere obbligatorio ma non vincolante, anche se il Governo è tenuto a chiarire le ragioni per cui non intenda eventualmente adeguarsi al parere parlamentare e a chiedere alle Commissioni di esprimersi nuovamente sugli schemi dei decreti di finanziamento. I termini certi assegnati alle Camere per provvedere assicurano una ragionevole durata della procedura. Sino all'emanazione dei decreti, l'art. 4, c. 4, autorizza le amministrazioni competenti a finanziare su base mensile la prosecuzione delle missioni in atto attraverso anticipazioni di tesoreria.

---

<sup>60</sup> Sulle modalità di finanziamento delle missioni v. R. SOMMA, in *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit., 22ss.

<sup>61</sup> L'art. 2 della legge n. 163 del 2016 ha modificato l'art. 18 della legge n. 196 del 2009, articolando in due sezioni la legge di bilancio, la prima delle quali è costituita dalla legge di stabilità.

<sup>62</sup> V. nota 61.

Gli articoli della legge successivi all'art. 4, con limitate eccezioni, sono volti ad assicurare la copertura amministrativa delle missioni internazionali stabilendo una disciplina generale in materia di trattamento economico e giuridico del personale, la disciplina penalistica applicabile al personale impegnato nelle missioni internazionali<sup>63</sup>, la normativa in materia di amministrazione e contabilità. Viene in tal modo meno, anche per tali aspetti, la necessità di accompagnare l'avvio e la proroga delle missioni internazionali con l'approvazione di un provvedimento legislativo.

## 7. Le procedure parlamentari

La legge n. 145 demanda alle Camere il compito di autorizzare la partecipazione alle missioni internazionali con appositi atti di indirizzo (art. 2, c. 2) nonché, in occasione dell'esame della relazione annuale sulle missioni in corso presentata dal Governo, di deliberare in merito alla prosecuzione delle missioni per l'anno successivo, ivi inclusa la proroga della loro durata (art. 3, c.1). Nel primo caso il Parlamento può definire impegni per il Governo e nel secondo modificare i caratteri delle singole missioni. In entrambi i casi la disciplina dell'esercizio delle prerogative parlamentari è demandata dalla legge ai regolamenti parlamentari. Siamo dinanzi ad un potere di indirizzo estremamente puntuale che può giungere, si vedrà in che termini, a fornire specifiche indicazioni al Governo in merito alla configurazione delle missioni.

Le Camere non hanno ad oggi introdotto nei rispettivi regolamenti disposizioni specificamente volte all'attuazione delle indicate previsioni della legge in esame. Il 16 gennaio 2017, il Governo ha trasmesso per la prima volta alle Camere, ai sensi dell'art. 2, c.1, la deliberazione relativa alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali per l'anno 2017<sup>64</sup>. Nell'allegato alla delibera che ne costituisce parte integrante, il Governo chiarisce di aver ritenuto necessario "autorizzare ex novo" anche le missioni in corso, in quanto, a norma dell'art. 2, c. 6, solo le missioni autorizzate ai sensi del c. 2 del medesimo articolo possono essere prorogate ai sensi dell'art. 3, c.1. Sulla base di tale criterio, è stato chiesto alle Came-

---

<sup>63</sup> Non risulta utile alla definizione della disciplina penalistica il combinato disposto degli artt. 19, c.2, con il quale si fa salva la facoltà del Governo di deliberare l'applicazione del codice penale militare di guerra (mentre in assenza di una deliberazione a riguardo troverebbe applicazione il codice penale militare di pace) e 2, c. 2, terzo periodo, che vincola a tal fine il Governo a provvedere con un apposito disegno di legge. Tale dispositivo normativo appare infatti a questo punto superfluo poiché, anche in sua assenza, il Governo potrebbe comunque procedere nel modo indicato. La genesi del disposto normativo in questione chiarisce come si tratti di un tentativo di delegificazione non riuscito. Dai lavori preparatori emerge infatti come il terzo periodo del c. 2 dell'art. 2 sia il frutto di un ripensamento del legislatore determinato da una condizione contenuta nel parere espresso dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, la quale - nel richiamare il principio di riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25 Cost., secondo comma, e la sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 2010, ove si evidenzia come il predetto principio "rimette al legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare" - chiedeva alla Commissione di merito di riformulare l'art. 2, c. 2, della legge in modo da assicurare il rispetto dell'art. 25, secondo comma, Cost. (cfr. *Camera dei deputati, XVII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Commissione I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), Resoconto sommario della seduta del 30 giugno 2016, Allegato 1*).

<sup>64</sup> Atto Camera e atto Senato Doc. CCL, n. 1.

re di autorizzare anche le missioni, 38 su un totale di 42, per le quali era già intervenuta, come ricorda il predetto allegato, un'apposita autorizzazione di spesa tramite la conversione di un decreto-legge (D.L. 16 maggio 2016, n. 67 e D.L. 22 ottobre 2016, n.193)<sup>65</sup>. Il Governo è sembrato in tal modo riconoscere la diversa natura e funzione dell'autorizzazione conferita dalle Camere in via politica rispetto all'autorizzazione che deriva dall'approvazione di atti legislativi volti a fornire copertura, finanziaria e amministrativa, allo svolgimento delle missioni.

Le Camere, ricorrendo alle procedure già previste dai rispettivi regolamenti, hanno definito le modalità di esame della richiesta di autorizzazione trasmessa dal Governo. Al Senato, le Commissioni riunite esteri e difesa, alle quali era stato assegnato l'affare ai sensi dell'art. 50 Reg. Sen., hanno stabilito di approvare una risoluzione e, come consentito da tale articolo, di trasmetterla al Presidente del Senato affinché la sottoponesse all'Assemblea<sup>66</sup>. Quanto alla Camera, la Conferenza dei Presidenti dei gruppi, definendo una procedura che non ha un puntuale riscontro nel Regolamento, ha stabilito che fosse l'Assemblea a rilasciare l'autorizzazione attraverso una risoluzione e sulla base di una relazione approvata dalle Commissioni riunite esteri e difesa e ha aggiunto che in futuro - fatta salva la facoltà di ciascun gruppo di chiedere comunque il pronunciamento dell'Assemblea - sarà la stessa Conferenza a decidere a quale organo spetterà esprimersi. La Camera sembra quindi aver valorizzato maggiormente la novità rappresentata dalla legge n. 145, stabilendo una procedura *ad hoc* e affidando alla Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari il compito di decidere, di volta in volta, l'*iter* procedurale da seguire. Al Senato, invece, la richiesta è stata gestita secondo le procedure ordinarie e ritenuta un affare ex art. 50 Reg. Sen. da assegnare per la trattazione alle Commissioni competenti. In entrambe le Camere si è scelto di lasciare l'ultima parola all'Assemblea – e questo è comprensibile vista la portata dell'autorizzazione richiesta in sede di prima applicazione della legge n. 145 dal Governo – ma, allo stesso tempo, è stato previsto che in futuro le Commissioni potranno pronunciarsi in via definitiva – scelta questa assolutamente condivisibile vista la ridotta rilevanza di alcune missioni - fatta salva la possibilità, anche ad opera di una minoranza, di richiedere un pronunciamento dell'Assemblea. Il Governo, ai sensi di entrambi i Regolamenti, potrà sempre chiedere che sia l'Assemblea a esprimersi.

I documenti approvati dalle Commissioni esteri e difesa riunite nei due rami del Parlamento presentano un'impostazione e un contenuto diversi. La relazione approvata alla Camera<sup>67</sup>, sin dalle premesse, sottolinea determinati aspetti, indica priorità e invita il Governo ad effettuare specifiche valutazioni in merito a numerose missioni. Alla proposta

---

<sup>65</sup> Cfr. *Camera dei deputati, XVII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni, Resoconto sommario della seduta delle Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) del 7-2-2017, 8 ss.*, intervento di Francesco Saverio Garofani, presidente della IV Commissione, che dà conto del contenuto della deliberazione del Governo e della procedura che dovrà essere seguita per il relativo esame.

<sup>66</sup> Cfr. *Senato della Repubblica, XVII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 31-1-2017, Resoconto sommario delle Commissioni 3° (Affari esteri, emigrazione) e 4° (Difesa) riunite, 1 ss.*, intervento di Nicola Latorre, presidente della IV Commissione, che ricorda la procedura da seguire per l'esame della deliberazione del Governo.

<sup>67</sup> V. *Camera dei deputati, XVII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni del 16-3-2017, Resoconto sommario della seduta delle Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa), Allegato 2, 16 ss.*

all'Assemblea di autorizzare tutte le missioni oggetto della deliberazione governativa segue, ai sensi dell'art. 2, c. 2, della legge in esame, la definizione di ben diciannove impegni del Governo relativi ad altrettante missioni. Ad esempio, il Governo viene invitato a valutare la possibilità che alcune missioni svolgano attività di contrasto del fenomeno dei *foreign fighters* e attività antiterrorismo. Riguardo alle missioni in Libia, le Commissioni entrano nel merito dei compiti svolti dai contingenti militari, invitando a perseguire specifici obiettivi in materia di rischieramento dei reparti nazionali e di addestramento delle forze libiche.

Di impianto più tradizionale risulta la risoluzione approvata dalle Commissioni esteri e difesa del Senato<sup>68</sup> ove, nelle premesse, si esprime apprezzamento ovvero si sottolineano determinati aspetti dell'azione del Governo, osservando in particolare come la stabilizzazione della Libia richieda un approccio inclusivo nei confronti delle diverse anime del Paese nonché di procedere con convinzione nella costruzione di una politica della difesa comune in ambito europeo. La risoluzione, dopo essersi espressa favorevolmente in ordine all'autorizzazione di tutte le missioni, contiene l'invito al Governo - che può essere ritenuto un impegno (il solo presente nella risoluzione) ai sensi dell'art. 2, c. 2, - ad operare affinché si realizzino le condizioni per l'attivazione della terza fase della missione EUNAVFOR MED per il contrasto della tratta di esseri umani nel Mar Mediterraneo.

Gli impegni che vengono richiesti dalla Camera al Governo presentano i caratteri propri degli atti di indirizzo politico e si sostanziano, nella grande maggioranza dei casi, nell'invito a valutare la possibilità di effettuare determinate scelte. Pur non trattandosi quindi di impegni giuridicamente vincolanti - che mal si concilierebbero del resto con le specifiche competenze dell'esecutivo in materia di politica estera e con il carattere multinazionale delle missioni - il Governo, nella relazione di cui al citato art. 3, appare tenuto a rendere conto del seguito dato alle indicazioni del Parlamento, eventualmente evidenziando le ragioni per le quali non è stato possibile ovvero non ha ritenuto opportuno assecondarle. Nei documenti predisposti dalle Commissioni sono inoltre presenti indicazioni e sottolineature che il Governo dovrà considerare nelle future interlocuzioni con il Parlamento. Le Commissioni esteri e difesa delle due Camere avevano svolto una seduta congiunta dedicata alle comunicazioni dei Ministri degli esteri e della difesa sulla deliberazione del Governo<sup>69</sup>, ma ciò non sembra aver influito sul contenuto dei documenti approvati che - pur autorizzando entrambi tutte le missioni oggetto della deliberazione - presentano limitate convergenze per quanto riguarda le valutazioni politiche relative alle singole missioni.

L'Assemblea della Camera ha quindi approvato una risoluzione di maggioranza che recepisce in toto la predetta relazione adottata dalle Commissioni riunite nonché, con il parere favorevole del Governo e dei relatori, le premesse di una risoluzione presentata da deputati

---

<sup>68</sup> V. *Senato della Repubblica, XVII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 22-3-2017, Commissioni riunite 3° (Affari esteri, emigrazione) e 4° (Difesa), Doc. XXIV, n. 71, 8 ss.*

<sup>69</sup> Cfr. *Senato della Repubblica, XVII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 7-3-2017, Commissioni congiunte 3° (Affari esteri, emigrazione) e 4° (Difesa) del Senato della Repubblica e III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) della Camera dei deputati, Comunicazioni del Governo sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 gennaio 2017 (Doc. CCL, n. 1), Resoconto stenografico n. 27.*



di opposizione<sup>70</sup>. La prima risoluzione veniva approvata per parti separate in modo da consentire ai gruppi di differenziare il proprio voto in relazione alle diverse missioni<sup>71</sup>. Analogamente, l'Assemblea del Senato ha approvato la risoluzione adottata dalle Commissioni riunite nonché, con il parere favorevole del Governo e dei relatori, due ordini del giorno presentati da senatori delle opposizioni ad essa riferiti volti a invitare il Governo, il primo, a rafforzare le operazioni di contrasto della tratta di esseri umani e, il secondo, a individuare modalità di coinvolgimento della federazione russa nelle attività di contrasto al terrorismo internazionale<sup>72</sup>. Le Assemblee delle due Camere hanno pertanto pienamente confermato l'operato delle rispettive Commissioni affari esteri e difesa.

## 8. Compiti del Parlamento e prerogative del Governo

L'applicazione della legge in esame sembra destinata a segnare una rilevante discontinuità nei rapporti tra Governo e Parlamento. La normativa precedentemente applicata, l'art. 10, c. 1, lett. a), cit., era stata concepita al fine di definire le modalità di svolgimento dell'insieme delle attribuzioni del Ministro della difesa e non aveva specificatamente ad oggetto le missioni internazionali. L'applicazione di tale disciplina alle missioni non è risultata né costante e né uniforme<sup>73</sup>. La risoluzione n. 7-01007 Ruffino del 2001, in precedenza richiamata, pur definendo in modo dettagliato la procedura da seguire per la partecipazione alle missioni internazionali, in coerenza con una prassi risalente e modificatasi in misura limitata in seguito all'intervento legislativo relativo alle attribuzioni del Ministro della difesa, disciplinava in modo piuttosto flessibile l'esercizio del potere parlamentare di indirizzo, demandando all'Assemblea o alle Competenti Commissioni, di una o di entrambe le Camere, l'approvazione delle determinazioni del Governo in materia di missioni. L'approvazione doveva intervenire in tempi compatibili con l'adempimento dei previsti impegni internazionali e basarsi sulle comunicazioni del Governo relative alle crisi e sulle iniziative intraprese. Non veniva espressamente prescritta l'approvazione di specifici atti di indirizzo, lasciando aperta

---

<sup>70</sup> Il dispositivo della risoluzione, al momento in cui la stessa è stata posta in votazione, è risultato in parte assorbito e in parte già approvato in seguito all'approvazione della risoluzione di maggioranza.

<sup>71</sup> V. *Camera dei deputati, XVII legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta dell'8 marzo 2017, 21 ss.*, nonché l'*Allegato A* relativo alla medesima seduta, 19 ss., dove sono pubblicate le risoluzioni (6-00290) Garofani ed altri e (6-00292) Vito ed altri presentate, rispettivamente, dalla maggioranza e da un gruppo di opposizione, richiamate nel testo.

<sup>72</sup> V. *Senato della Repubblica, XVII legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta dell'8 marzo 2017, 23 ss.*, nonché l'*Allegato A* della medesima seduta, 90 ss., dove sono pubblicati il testo approvato della risoluzione adottata dalle Commissioni riunite affari esteri, emigrazione e difesa e gli ordini del giorno G8 (testo2), dei senatori Paolo Romani ed altri e G9 (testo2), dei senatori Divina ed altri.

<sup>73</sup> G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, cit., 321, fa risalire le modalità applicative al fatto che Governo e Parlamento non avrebbero interpretato la legge n. 25 del 1997 "come un vero e proprio obbligo giuridico...quanto piuttosto come un indirizzo esprimente nulla più che un vincolo di natura politica" e ciò "spiegherebbe la non rigida osservanza dei passaggi procedurali previsti... e le oscillazioni della prassi nei diversi casi verificatisi"; R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare*, cit., 61 ss., osserva come, nella prassi, normalmente le Camere esprimano la propria volontà politica con un atto di indirizzo, ma vi siano anche casi in cui ciò non si verifica per la modesta entità della missione o perché il Governo presenta direttamente un disegno di legge per la copertura finanziaria e amministrativa della missione.

la possibilità di svolgere, soprattutto da parte delle Commissioni riunite delle due Camere, discussioni a seguito delle comunicazioni del Governo non concluse da un voto su un documento di indirizzo, mentre il riferimento alla necessità di onorare comunque gli impegni internazionali sembrava consentire l'avvio delle missioni senza attendere le determinazioni delle Camere<sup>74</sup>. In sintesi il Governo, pur garantendo il coinvolgimento delle Camere nelle decisioni, non era vincolato ad una procedura rigida ed uniforme<sup>75</sup>. Del resto, ipotizzare che possa esprimersi una sola Camera come previsto dalla risoluzione, equivaleva a negare la necessità di un'approvazione del Parlamento in senso proprio. La risoluzione prevedeva inoltre che le missioni fossero approvate dal Parlamento anche, necessariamente, con atto legislativo.

L'aspetto di carattere generale di maggiore interesse della legge n. 145 e che appare determinante nel rafforzare il ruolo del Parlamento, è la delegificazione della materia, derivante dalla rinuncia a prevedere una doppia approvazione parlamentare, in via politica e in via legislativa, delle singole missioni internazionali. La discussione in merito allo strumento parlamentare da prediligere per deliberare in merito all'impiego delle Forze armate è oggetto di discussione a partire dagli anni cinquanta, quando un noto saggio<sup>76</sup> ha posto il tema della forma parlamentare della decisione sullo stato di guerra di cui all'art. 78 Cost. Il tema della forma parlamentare della decisione si è riproposto con riferimento art. 10, c. 1, lett. a), cit., determinando la necessità di chiarire la forma dell'approvazione parlamentare delle deliberazioni governative in materia di sicurezza e difesa<sup>77</sup>. Sino alla XV e alla XVI legislatura è prevalso nettamente in Parlamento, come attestano una serie di proposte di legge, l'orientamento favorevole a valorizzare il ruolo della legge formale<sup>78</sup>, la cui approvazione doveva sempre seguire all'assenso prestato alle missioni a livello politico e, in taluni casi, finiva per svolgere essa sola la funzione autorizzativa. La legge era considerata, non solo lo strumento necessario ad assicurare alle missioni la indispensabile copertura finanziaria e amministrativa, ma anche l'unico strumento attraverso il quale *"le Camere possono conferire carattere cogente sul piano formale alle proprie deliberazioni"*, mentre *"gli atti parlamentari di-*

---

<sup>74</sup> Nel senso invece che la legge n. 25 del 1997 andasse applicata in modo tale da assicurare l'approvazione di un puntuale atto di indirizzo parlamentare in relazione alla partecipazione ad ogni missione v. P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti tra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati*, cit., 48 ss.

<sup>75</sup> V. da ultimo G. DI MUCCIO; *L'autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali*, cit., 22, che osserva come *"è non di rado mancato l'atto di indirizzo politico iniziale delle Camere: o in conseguenza della mancata informativa del Governo...oppure perché l'informativa iniziale del Governo non era poi seguita da una deliberazione espressa delle Camere"*.

<sup>76</sup> Ci si intende riferire a L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in Aa. Vv., *Raccolta di studi sulla Costituzione*, II, Milano, 1958.

<sup>77</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, cit., 259 ss., ove viene, in particolare, ripercorsa tutta la discussione insorta in merito all'applicazione della procedura prevista dalla legge n. 25 del 1997.

<sup>78</sup> V. P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, 274, e le proposte di legge citate da tale autore alle note 328 e 329 che perseguono il fine di razionalizzare la procedura in esame, facendo affidamento sullo strumento legislativo. Un tentativo di delegificare la materia è stato effettuato con il disegno di legge finanziaria per il 2007 (XV legislatura, Atto Camera n. 1746-bis), dal secondo Governo Prodi istituendo un fondo per il finanziamento delle missioni internazionali e introducendo una procedura per la loro deliberazione. La Camera dei deputati non condivise tuttavia la scelta del Governo, ritenendo evidentemente di non poter rinunciare ad autorizzare con legge le missioni. La novità della proposta era stata compresa da R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit., 31.

versi dalla legge non hanno valore giuridico e sono pertanto privi dell'efficacia legittimante propria della legge".<sup>79</sup> Con la legge n. 145 in esame sembra invece prevalsa l'opinione secondo la quale le prerogative parlamentari sono più efficacemente tutelate dall'approvazione in via politica delle missioni e sia inoltre da escludere la fungibilità tra approvazione in via politica con funzione autorizzativa e approvazione con legge volta a fornire copertura finanziaria e amministrativa all'intervento militare, nonché la possibilità di riconoscere alla legge ambedue le funzioni<sup>80</sup>. In dottrina, nonostante, come si è visto, i principi costituzionali apparissero sufficienti a riconoscere al Parlamento poteri di indirizzo e controllo e a dispetto del fatto che "l'approvazione parlamentare" prevista dalla legge n. 25 si prestasse ad essere declinata anche in via politica, il ricorso allo strumento legislativo è stato invece ritenuto sufficiente a sanare ogni tipo di vizio procedurale, ivi inclusa l'assenza di una previa autorizzazione politica da parte del Parlamento<sup>81</sup>. Va osservato come, attribuendo al Parlamento solo il compito di convertire il decreto-legge recante la disciplina normativa dell'intervento, risulti alquanto ridimensionato il potere di co-decisione delle Camere riguardo sia all'*an* e sia ad ogni aspetto, politico e tecnico-operativo, della missione. Le Camere esprimono infatti il proprio orientamento quando la missione è già in corso e le determinazioni parlamentari diventano definitive e vincolanti solo dopo la conversione in legge del provvedimento d'urgenza.

Con il precedente quadro normativo, nonostante i condivisibili rilievi della dottrina, risultavano di fatto sovente sconosciute la portata giuridica e la rilevanza procedimentale degli atti parlamentari di indirizzo<sup>82</sup>, che finivano con l'essere ricondotti all'ordinaria dialettica tra Parlamento e Governo, per sua natura multiforme e con effetti sul vincolo fiduciario rimessi all'evoluzione dei rapporti politici.

Con la legge n. 145 lo scenario appare sensibilmente mutato. È previsto che le Camere autorizzino le missioni solo in via politica, sulla base di un procedimento più strutturato e disciplinato puntualmente dalla legge. L'avvio della procedura di finanziamento e l'applicazione alle singole missioni delle norme legislative in materia di missioni internazionali è subordinata all'autorizzazione parlamentare e, come si vedrà, l'eventuale ricorso alla decretazione d'urgenza non sembra, in linea di principio, esimere il Governo dal rispetto della procedura in esame. In assenza di un'autorizzazione parlamentare rilasciata in conformità alla legge n. 145, qualsiasi atto amministrativo finalizzato ad avviare la missione sarebbe

---

<sup>79</sup> Così R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare*, cit., 57 e 59, che appare esprimere un punto di vista ampiamente condiviso in ambito parlamentare, come dimostrano le proposte di legge richiamate nella nota 78.

<sup>80</sup> Cfr. in tal senso P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti tra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati*, cit., 34.

<sup>81</sup> V. in tal senso R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare*, cit., 31-32, che osserva inoltre come "L'approvazione politica parlamentare...non può che avere validità provvisoria: essa è necessaria finché manca la necessaria base legislativa all'impiego dello strumento militare", e aggiunge che "Tale autorizzazione legislativa può intervenire anche nelle forme del decreto-legge del governo. In tal caso, pur ricorrendo una base sostanzialmente legislativa, in assenza di atti parlamentari di indirizzo, la determinazione parlamentare interverrà in un momento successivo, e sarà rappresentata dalla legge di conversione del decreto-legge", per concludere "Appare pertanto inutile, nelle more del perfezionamento dell'iter di conversione di tali decreti-legge, svolgere discussioni di atti di indirizzo politico".

<sup>82</sup> V. P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione*, cit., 269.

conseguentemente viziato da illegittimità. L'autorizzazione parlamentare sembra in tal modo assumere un'incontestabile valenza giuridica.

Prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina, in dottrina era stato rilevato come l'approvazione parlamentare dovesse ritenersi necessaria solo con riferimento alle missioni idonee ad incidere sull'indirizzo politico<sup>83</sup>. Ora, la legge, come già rilevato, fornisce una nozione estremamente ampia di missioni internazionali e tutte le missioni sono sottoposte ad una procedura uniforme che richiede ad entrambe le Camere di esprimersi con un voto. L'applicazione della nuova procedura non sembrerebbe escludere neanche le missioni nazionali di modesto rilievo – ad esempio il mero invio all'estero di assetti e personale militare sulla base di un accordo con lo Stato ricevente - in precedenza da molti considerate rimesse all'autonoma iniziativa del Governo. Occorrerà peraltro che le Camere organizzino i propri lavori in modo da poter procedere in tempi ragionevolmente brevi, soprattutto qualora si tratti di autorizzare missioni oggetto di intese intercorse a livello internazionale che vanno avviate nei tempi previsti.

La forma dell'atto di indirizzo, non essendo più prevista l'approvazione anche in via legislativa, consentirà al Parlamento di esprimersi in merito alle missioni in tempi più rapidi rispetto al passato. L'attuale procedura, improntata ad una logica non dissimile da quella di cui all'art. 78 Cost., anticipa tuttavia rispetto a quest'ultima la chiamata in causa -attraverso la previa comunicazione della deliberazione governativa - del Presidente della Repubblica. Il Governo, pur dovendo acquisire il consenso del Parlamento per potere attuare le intese raggiunte in ambito internazionale, avvia e guida il procedimento, conservando il primato nella gestione dei rapporti internazionali e nell'organizzazione tecnica delle missioni.

La nuova procedura consente al Parlamento di concentrarsi sui contenuti fondamentali della missione: le ragioni di politica estera che la giustificano; gli obiettivi strategici e politici; gli scenari in cui opereranno i contingenti; i rischi per il personale coinvolto; le ricadute sul piano delle relazioni internazionali. Diversamente, l'esame parlamentare degli strumenti normativi, di regola decreti-legge, costringeva a focalizzare l'attenzione su disposizioni standard relative ai profili amministrativi e finanziari, dando origine a discussioni ripetitive ed estranee agli aspetti politici delle missioni. I decreti-legge, semestrali o annuali, di proroga degli interventi in corso, avevano inoltre ad oggetto una pluralità di missioni, complicando ogni approfondimento e impedendo ai gruppi e ai singoli parlamentari di esprimere giudizi diversificati sui singoli interventi in sede di votazione finale dei provvedimenti<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Cfr. ad esempio G. DE VERGOTTINI; *Guerra e costituzione*, cit., 297-298, il quale ritiene che non “ogni caso di impegno di unità militari all'estero, che sicuramente rientra nella discrezionalità governativa, debba ottenere una previa autorizzazione parlamentare”, aggiungendo che l'attivazione del Parlamento “assume un'importanza particolare con riferimento alle iniziative di maggiore spessore e in particolare per quelle che richiedano il ricorso alla forza armata e che possono, in certe condizioni, comportare addirittura la partecipazione ad iniziative che assumono carattere di guerra”. In termini analoghi aveva avuto modo di esprimersi anche V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, cit., 566, osservando come “E' la rilevanza della decisione sul piano dell'indirizzo politico che individua la necessità dell'intervento parlamentare”.

<sup>84</sup> Riguardo agli aspetti problematici dell'esame parlamentare dei decreti-legge v. R SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali*, cit., 22 ss.

È da valutare positivamente la scelta di unificare in un unico documento annuale l'esame di tutte le missioni da prorogare e di quelle concluse nel corso dell'anno, con l'obiettivo di concentrare l'attenzione, attraverso la predisposizione di schede analitiche, sui risultati conseguiti dalle singole missioni e sulle prospettive di quelle destinate a proseguire.

Una nuova disciplina legislativa delle relazioni tra Governo e Parlamento va sempre verificata e sperimentata sul campo, non fosse altro che per i margini di indeterminatezza necessariamente connessi ai rapporti tra gli organi di indirizzo politico e per gli inevitabili rinvii del legislatore all'autonomia regolamentare delle Camere.

Ad esempio, la vincolatività e l'efficacia degli atti di indirizzo delle Camere, in un sistema di bicameralismo perfetto, è strettamente connessa alla loro omogeneità. Nulla, peraltro, può impedire che una missione venga autorizzata da un ramo del Parlamento e che l'altro neghi l'autorizzazione. Anche il potere riconosciuto alle Camere, mediante gli atti di indirizzo, di definire (art. 2, c.3) e quindi di modificare (art. 3, c.1) i caratteri delle singole missioni in occasione, rispettivamente, dell'autorizzazione ovvero della proroga delle missioni stesse, potrebbe essere esercitato in modo difforme. È evidente che qualora anche una sola Camera dovesse negare l'autorizzazione a partecipare ad una missione, questa non potrebbe ritenersi autorizzata dal Parlamento. L'idoneità degli atti parlamentari a condizionare la fisionomia delle singole missioni appare invece legata alla capacità delle Camere di far convergere le rispettive posizioni. Qualora ciò non avvenga, il Governo è destinato a disporre di maggiori margini di autonomia<sup>85</sup>.

Un ulteriore aspetto da considerare è che l'istituzione di una missione internazionale è talvolta il risultato di un'evoluzione delle relazioni internazionali costellata di eventi e di asse intergovernative ove vengono concordemente definiti obiettivi e strumenti e assunti gli impegni conseguenti. In tali casi, la scelta di partecipare ad una missione matura ed è destinata ad impegnare sul piano internazionale il Paese prima che il Consiglio dei ministri approvi la relativa deliberazione. Il Parlamento, se vuole svolgere un ruolo, deve quindi agire in modo tempestivo attraverso la definizione di indirizzi generali e l'esercizio costante della funzione di controllo, senza attendere il momento della decisione formale relativa alla partecipazione alle missioni internazionali che rappresentano, nelle circostanze anzidette, la traduzione in termini operativi di una linea politica già definita<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Sulla necessità di un coordinamento per realizzare la convergenza di volontà delle due Camere insiste ora anche G. Di MUCCIO, *L'autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali*, cit., 36.

<sup>86</sup> Significative a riguardo sono le polemiche suscitate nell'ottobre del 2016 dall'annuncio del Segretario generale della NATO circa lo schieramento di un contingente di soldati italiani in Lettonia al confine con la Russia. Alle critiche dell'opposizione, che accusava il Governo di aver tenuto all'oscuro della vicenda il Parlamento, la Ministra della difesa, Roberta Pinotti, ha replicato che l'impegno, relativo alla primavera successiva, era stato assunto al vertice NATO di Varsavia svoltosi l'8 e il 9 luglio precedente e che lei stessa ne aveva informato il 26 luglio le Commissioni riunite esteri e difesa di Camera e Senato (cfr. *Senato della Repubblica, XVII legislatura, Resoconto stenografico della seduta delle Commissioni riunite e congiunte 3° (Affari esteri, emigrazione) e 4° (Difesa) del Senato della Repubblica e III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) della Camera dei deputati del 26 luglio 2016*). Sembrerebbe peraltro che già il 14 giugno 2016, i Ministri della difesa della NATO avessero deciso di schierare, a rotazione, quattro battaglioni multinazionali in Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia (cfr. *"L'Italia e il vertice Nato di Varsavia"*, in *Osservatorio di politica internazionale*, a cura di IAI (Istituto Affari Internazionali), n. 121 – giugno 2016).

La legge n. 145 non prende in considerazione l'azione di controllo svolta dalle Camere sulle missioni in corso in aggiunta alle attività di proroga della durata e di verifica degli esiti finali delle missioni stesse. Si tratta di un impegno estremamente significativo che ha occupato le Commissioni esteri e difesa delle due Camere in modo continuativo in occasione della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali di maggiore impegno e che si sono protratte per un periodo di tempo significativo. A volte sono state le Assemblee delle Camere ad essere convocate per acquisire elementi di informazione dal Governo e per esprimere orientamenti in merito alle fasi più delicate delle singole missioni. Una simile attività, peraltro, non sembra richiedere di essere disciplinata con legge, anche perché improntata a criteri di ampia flessibilità e, in alcune circostanze, svolta in modo informale - ad esempio attraverso la riunione degli Uffici di presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni competenti con la partecipazione di un rappresentante del Governo<sup>87</sup> - così da agevolare la comunicazione tra Parlamento e Governo e consentire alle Camere di ricevere informazioni tempestive e qualificate in ordine allo svolgimento delle operazioni.

La circostanza che la legge in esame consenta di disporre la partecipazione a missioni internazionali sulla base di una deliberazione governativa e successiva autorizzazione delle Camere non esclude, in linea di principio, la possibilità di perseguire il medesimo obiettivo attraverso un disegno di legge o un decreto-legge<sup>88</sup>. In merito a tale ipotesi vanno svolte alcune considerazioni. Avendo a disposizione la procedura prevista dalla legge n. 145, potrebbe non rivelarsi agevole per il Governo dimostrare la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost., tenuto conto che l'autorizzazione parlamentare alla missione prevista dalla legge in esame è teoricamente suscettibile di essere rilasciata da ciascuna Camera anche in una sola seduta dell'Assemblea dedicata alle comunicazioni del Governo e conclusa con l'approvazione di una risoluzione. Il ricorso alla decretazione d'urgenza potrebbe peraltro giustificarsi qualora la partecipazione ad una missione internazionale necessitasse di una copertura amministrativa diversa o più ampia da quella assicurata dalla legge n. 145. A riguardo può osservarsi che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2, c. 2, e 19, c. 2, occorre una legge per estendere l'applicazione ad una specifica missione del codice penale militare di guerra. Anche qualora, per questa o altre ragioni, vi fosse effettivamente l'esigenza di adottare un decreto-legge - che in linea di massima dovrebbe limitarsi a disciplinare i profili, penalistici o di altro tenore, rispetto ai quali la normativa generale dettata dalla legge n. 145 risulti inadeguata - si porrebbe comunque il problema se esperire o meno la procedura prevista dalla legge n.145 che ha natura politica e, per quanto si è detto in precedenza, non appare assimilabile a un'autorizzazione conferita mediante la conversione in legge di un provvedimento d'urgenza, destinata ad intervenire a missione già in atto e inadatta a consentire al Parlamento di esercitare il proprio ruolo con la medesima efficacia.

---

<sup>87</sup> Questo si è, ad esempio, verificato in occasione della partecipazione alla missione in Albania nel 1997. Cfr. D. CABRAS, *Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace*, cit., 106.

<sup>88</sup> Considera, giustamente, questo uno dei punti problematici della legge n. 145 N. RONZITTI, *Missioni all'estero, arriva la legge*, in <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3761>, cit.

Rilasciare l'autorizzazione attraverso un decreto-legge potrebbe ritenersi giustificato qualora la missione non rientrasse nell'ambito di applicazione della legge n. 145 come definito dall'art. 1<sup>89</sup>. Tuttavia, la scelta del legislatore di definire in termini estremamente ampi la nozione di missioni internazionali, rende difficile ipotizzare l'inapplicabilità della legge n. 145 ad una specifica missione, salvo che questa non risulti contrastare con i principi costituzionali e il diritto internazionale. In tale evenienza, peraltro, la missione non potrebbe essere legittimamente autorizzata con nessuno strumento, ivi incluso il decreto-legge. È poi da ritenere che, proprio nel caso in cui venissero sollevati dubbi circa il rispetto della legalità costituzionale e internazionale, il Governo avrebbe tutto l'interesse ad attivare la procedura in esame al fine di sostenere la coerenza della missione con il dettato costituzionale e di acquisire rapidamente la prevista autorizzazione parlamentare. Inoltre, in presenza di casi controversi – verificatisi, come si è visto in passato, e destinati probabilmente a verificarsi in futuro, se non altro per la continua evoluzione dei comportamenti e delle prassi che si registra a livello internazionale – apparirebbe controindicato e destinato a ingenerare ulteriori perplessità, non solo in ambito nazionale, il ricorso alla procedura prevista dagli articoli 78 e 87, nono comma, Cost. Tra l'altro, la procedura tratteggiata dalla legge n. 145, in modo più lineare ed efficace rispetto alla legge n. 25 del 1997, riproduce tutte le fasi previste dal disposto costituzionale ora richiamato, attribuendo un carattere determinante all'espressione della volontà parlamentare e consentendo al Presidente della Repubblica di esercitare la funzione di garanzia che la Costituzione gli assegna<sup>90</sup>.

Problemi in ordine alla disciplina applicabile sembrerebbe porsi nell'eventualità del ricorso ad azioni armate di carattere difensivo volte a respingere un'aggressione le quali, per il loro carattere limitato, non presentassero le caratteristiche della guerra e si collocassero quindi al di fuori del campo di applicazione del combinato disposto degli artt. 78 e 87, nono comma, Cost. La stessa legge n. 145 non risulterebbe evidentemente applicabile, in quanto destinata a disciplinare esclusivamente la partecipazione alle missioni internazionali. In tale ipotesi potrebbe quindi rivelarsi necessaria l'adozione di un decreto-legge, al fine di fornire copertura finanziaria ed amministrativa alle attività militari, fermo restando che, in applicazione dei principi costituzionali in materia di impiego delle Forze armate, il Governo sembrerebbe dover comunque attivare una procedura analoga a quella prevista dalla legge n. 145.

---

<sup>89</sup> Anche in tali casi, si porrebbe peraltro il problema per il Governo di acquisire a livello politico il previo assenso del Parlamento alla missione. Ciò in considerazione dei principi costituzionali in materia di impiego delle Forze armate nonché della procedura di cui alla legge n. 25 del 1997 al cui rispetto, una volta esclusa l'applicabilità della legge n. 145, il Governo sarebbe comunque tenuto.

<sup>90</sup> Il ruolo presidenziale potrebbe ritenersi maggiormente tutelato quando si provvede ad autorizzare e a disciplinare le missioni con atto avente forza di legge, di regola un decreto-legge. In tal modo il Capo dello Stato viene infatti ad essere formalmente inserito in un procedimento e, in sede di esercizio del potere di emanazione, al quale è legata la stessa venuta ad esistenza, dal punto di vista giuridico, del decreto-legge, può esercitare una puntuale verifica dell'operato del Governo. Non va, tuttavia, sottovalutato come il procedimento disciplinato dalla legge n. 145, non solo assicuri la tempestività dell'intervento presidenziale, ma consenta inoltre la convocazione del Consiglio supremo di difesa che, come si è visto, è l'organo nell'ambito del quale, nelle situazioni più controverse, il Presidente della Repubblica ha saputo esercitare con indubbia autorevolezza il proprio ruolo, definendo il perimetro costituzionale dell'intervento di Governo e Parlamento.