

L'INTERVENTO MILITARE DELLA FRANCIA IN LIBIA: LA PRASSI APPLICATIVA DELL'ARTICOLO 35 DELLA COSTITUZIONE DOPO LE MODIFICHE DELLA *LOI CONSTITUTIONNELLE* 2008-724

1. Il ruolo degli organi costituzionali di indirizzo politico nelle decisioni attinenti agli interventi militari all'estero. Le modifiche al quadro normativo di riferimento. – 2. L'operazione *Harmattan*: cronaca delle vicende istituzionali e dubbi sulla corretta applicazione del nuovo secondo comma dell'art. 35 della Costituzione. – 3. L'autorizzazione parlamentare alla prosecuzione dell'intervento delle forze armate francesi in Libia.

1. Il ruolo degli organi costituzionali di indirizzo politico nelle decisioni attinenti agli interventi militari all'estero. Le modifiche al quadro normativo di riferimento.

Il 12 luglio 2011, il Parlamento francese ha esercitato per la settima volta, da quando è stato recentemente introdotto, il nuovo potere di autorizzazione al prolungamento degli interventi delle forze armate all'estero, previsto dal novellato articolo 35 della Costituzione del 1958¹. L'occasione è stata data dalla prosecuzione per oltre quattro mesi dell'operazione *Harmattan*, iniziata il 19 marzo 2011 in esecuzione della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU numero 1973 del 17 marzo, relativa al conflitto scoppiato in Libia a febbraio dello stesso anno.

Prima della riforma costituzionale del luglio 2008 non vi erano, nella Costituzione francese del 1958, disposizioni specificamente dedicate al tema delle missioni militari all'estero e, in ogni caso, il Parlamento non aveva alcun potere di interferire direttamente con le scelte che al riguardo venivano fatte dal Presidente della Repubblica in virtù di un'interpretazione estensiva delle sue prerogative costituzionali.

L'articolo 35 della Costituzione, nella sua formulazione originaria, conteneva infatti un comma unico, attributivo al Parlamento del potere di autorizzare la dichiarazione di guerra, potere che non permetteva di influenzare le decisioni attinenti agli interventi militari all'estero. In verità, non erano mancati i tentativi, da parte di alcune forze parlamentari, di sottoporre anche questo genere di operazioni a un voto reso ai sensi dell'articolo 35 della Costituzione, ma era sempre prevalsa una solida prassi applicativa di segno contrario, fondata su di un'interpretazione restrittiva della disposizione².

In un caso soltanto (che rappresenta ancora oggi l'unica eccezione in quella fase costituzionale della V Repubblica), ossia in occasione della prima guerra del Golfo, il Governo aveva spontaneamente deciso di sottoporre a un voto dei due rami del Parlamento la partecipazione francese all'intervento armato

¹ L'Assemblea nazionale e il Senato si erano pronunciati sul prolungamento di un intervento militare all'estero, per la prima volta, il 22 settembre 2008 (dopo soli due mesi dall'approvazione della *loi constitutionnelle* n. 2008-724, recante appunto la nuova attribuzione parlamentare), votando favorevolmente alla prosecuzione della longeva missione militare in Afghanistan, iniziata nel 2001. Il 28 gennaio 2009 il Parlamento francese autorizzava il prolungamento di altri cinque interventi delle forze armate francesi fuori dal territorio nazionale (Costa d'Avorio, Kosovo, Libano, Repubblica del Ciad e Repubblica Centrafricana).

² Assai significativo, a questo proposito, quanto accaduto nell'aprile 2008 – pochi mesi prima della riforma costituzionale – in occasione del dibattito parlamentare, senza voto, svoltosi in seguito alla dichiarazione del Primo ministro François Fillon sulla situazione in Afghanistan. Alle istanze di alcuni deputati che chiedevano di sottoporre la dichiarazione del Primo ministro al voto dell'Assemblea nazionale, Fillon si era opposto con i medesimi argomenti già spesi in altra occasione dal suo predecessore (e avversario politico) Lionel Jospin: «*Son article 35, qui prescrit que «la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement», est aujourd'hui tombé en désuétude. Les formes modernes de la guerre nous ont éloignés de cet article. L'engagement des forces militaires est du ressort du pouvoir exécutif, notamment du Président de la République, chef des armées. [...] Aujourd'hui, une partie de l'opposition souhaite un vote. Je lui répons en reprenant les propres termes de Lionel Jospin du 9 octobre 2001 lors d'une réponse à une question d'actualité posée par Alain Bocquet qui réclamait un débat avec vote: «vous savez – disait-il dans cet hémicycle – que nous ne pouvons pas faire appel à l'article 35, qui prévoit la déclaration de guerre, car ce n'est pas de cela qu'il s'agit [...]. Ce n'est pas un article prévu pour l'engagement de la France dans ce genre d'opérations». Je ne puis être plus clair que mon prédécesseur [...]*» (Assemblea nazionale, resoconto integrale della seconda seduta di martedì 1 aprile 2008, in <http://www.assemblee-nationale.fr>).

multilaterale in Iraq, ma, per farlo, aveva dovuto ricorrere all'articolo 49 della Costituzione, impegnando la sua responsabilità politica³.

Eccettuato questo episodio, frutto di una "libera iniziativa" del Governo sostenuta dal Presidente Mitterrand, e tolte le poco efficaci funzioni di controllo sull'attività dell'Esecutivo, al Parlamento restavano solo alcune riserve di legge (stabilite dall'art. 34 della Costituzione) capaci di consentire un qualche contenimento delle attribuzioni presidenziali e governative in materia di difesa e di *pouvoir militaire*, come quella relativa alla determinazione dei principi fondamentali dell'organizzazione generale della difesa nazionale (riserva che tuttavia fu da subito clamorosamente elusa) oppure quelle aventi ad oggetto le leggi di finanza e le leggi di programma⁴.

In questo contesto, al tema specifico delle missioni militari all'estero, destinato a rivelarsi di cruciale importanza anche dopo la fine della cosiddetta guerra fredda, la Costituzione del 1958 non aveva dedicato un'apposita disciplina, sicché anche in tale ambito il debole Parlamento francese non disponeva di efficaci strumenti per influenzare l'operato dell'Esecutivo, come fu evidenziato nel rapporto d'informazione «*sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures*», depositato nel marzo del 2000 dalla *Commission de la Défense nationale et des Forces armées* dell'Assemblea nazionale, in cui si auspicava appunto una revisione costituzionale dell'art. 35 volta a introdurre nuovi poteri parlamentari in materia di interventi esterni delle forze armate⁵. Nel documento predisposto dalla Commissione si lamentava soprattutto la tardività e l'incompletezza delle informazioni rese dal Governo in ordine alle missioni militari all'estero, la difficoltà di esercitare un controllo parlamentare efficace sotto il profilo del finanziamento delle missioni stesse⁶ nonché l'impossibilità per il Parlamento di esprimersi con un voto preventivo di autorizzazione⁷.

A seguito delle modifiche introdotte dalla *loi constitutionnelle* 2008-724, il citato articolo 35 si è arricchito di tre nuovi commi tesi a potenziare il ruolo del Parlamento nelle determinazioni riguardanti l'impiego delle forze armate francesi fuori dal territorio nazionale⁸.

³ L'articolo 49, primo comma, stabilisce infatti che il Primo ministro, dietro delibera del Consiglio dei ministri, può impegnare la responsabilità del Governo davanti all'Assemblea nazionale anche su una dichiarazione di politica generale. Nella fattispecie, la dichiarazione fu letta dal Primo ministro socialista Michel Rocard all'Assemblea nazionale il 16 gennaio 1991. Le parole di Rocard erano state precedute dalla lettura di un messaggio del Presidente della Repubblica François Mitterrand, inviato ai sensi dell'articolo 18 della Costituzione e contenente l'auspicio di un voto parlamentare favorevole (Assemblea nazionale, resoconto integrale della seduta di mercoledì 16 gennaio 1991, in <http://www.assemblee-nationale.fr>). Nello stesso giorno, stavolta in applicazione del quarto comma dell'articolo 49 («*le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale*»), il Ministro degli affari esteri Roland Dumas si recava in Senato per leggere la medesima dichiarazione del Governo, cui seguiva un voto di approvazione (Senato, resoconto integrale della seduta di mercoledì 16 gennaio 1991, in <http://www.senat.fr>).

⁴ Quest'ultima riserva, ad esempio, ha consentito al Senato francese, nel 1960 e nel 1964, di opporre una certa resistenza, seppure con un mero effetto dilatorio, alla politica di armamento nucleare sottesa, rispettivamente, alla *loi de programme* n. 60-1305 dell'8 dicembre 1960 e alla *loi de programme* n. 64-1270 del 23 dicembre 1964.

⁵ «*Sur la décision même d'engagement des forces en opérations extérieures, l'obstacle principal à une association plus importante du Parlement est d'ordre constitutionnel. En effet, si l'article 35 de la Constitution dispose que «la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement», il ne prévoit pas pour autant la consultation préalable des assemblées à tout déploiement de forces en opérations extérieures. De surcroît, du fait de l'interprétation restrictive de la notion de déclaration de guerre, le contrôle parlementaire est inopérant alors même que les troupes sont engagées dans une situation de combat caractérisée sur un territoire extérieur [...]. Une révision constitutionnelle apparaît donc souhaitable afin de rétablir la portée de l'article 35 en adaptant sa rédaction au nouveau contexte d'intervention des forces*» (Rapport d'information n. 2237 dell'8 marzo 2000, p. 57, in <http://www.assemblee-nationale.fr>). Il documento proponeva altresì una revisione dell'art. 53 della Costituzione: «*Ainsi, aux termes de cet article, doivent être soumis au Parlement, non pas tous les traités d'alliance, mais seulement les traités de paix. De ce fait, les accords de défense et de coopération militaire échappent à la compétence du Parlement*» (ivi, p. 54).

⁶ «*En effet, l'angle d'examen du collectif budgétaire de fin d'année demeure l'équilibre financier global: les dépenses entraînées par les opérations extérieures n'y sont donc pas identifiées. De même, il est impossible de reconstituer les dépenses prévisibles ou effectuées à partir de la nomenclature budgétaire présentée au Parlement, ni par opération, ni même globalement: aucun chapitre ni article n'individualise les opérations extérieures en loi de finances initiale*» (Rapport d'information n. 2237 dell'8 marzo 2000, p. 29, in <http://www.assemblee-nationale.fr>).

⁷ Il *rapporteur* François Lamy reputava tuttavia che l'autorizzazione preventiva del Parlamento dovesse essere esclusa qualora l'intervento armato all'estero fosse stato direttamente disposto dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o fosse stato comunque oggetto di un obbligo internazionale, chiamando così in causa la responsabilità della Francia sul piano internazionale. Egli suggeriva pertanto che l'auspicata revisione dell'art. 35 introducesse la seguente disposizione: «*La participation de ces mêmes forces à des opérations de maintien, de rétablissement ou d'imposition de la paix qui n'auraient pas été expressément décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou qui ne résulteraient pas de l'application d'un accord de défense, fait l'objet d'une autorisation préalable du Parlement*» (Rapport d'information n. 2237 dell'8 marzo 2000, p. 69, in <http://www.assemblee-nationale.fr>).

⁸ Questo è il contenuto dell'articolo 35 della Costituzione dopo le modifiche introdotte dalla *loi constitutionnelle* 2008-724: «*[1] La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement. [2] Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. [3] Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement*

Il secondo comma dell'art. 35 stabilisce anzitutto un preciso dovere di informazione a carico del Governo nel caso in cui sia deciso un intervento militare. L'informazione deve essere comunicata al Parlamento al più tardi tre giorni dopo l'inizio delle operazioni e il Governo è tenuto a specificare gli obiettivi perseguiti. Come precisa l'ultima frase del secondo comma, tali informazioni possono dar luogo a un dibattito parlamentare ma senza che si proceda ad alcuna votazione. Il divieto di voto è chiaramente ribadito dall'art. 131, quarto comma, del regolamento dell'Assemblea nazionale, come modificato dalla *résolution* n. 292 del 27 maggio 2009 («*aucun vote, de quelque nature qu'il soit, ne peut avoir lieu à l'occasion du débat décidé en application de l'alinéa précédent*»)⁹. È dunque evidente che la decisione di inviare truppe francesi all'estero, cioè l'iniziativa dell'intervento, non solo resta saldamente nelle mani dell'Esecutivo ma è sostanzialmente insindacabile, nel senso che non può subire un giudizio della maggioranza parlamentare espresso (seppure *ex post*) mediante una votazione. Si deve aggiungere che la disposizione in questione si limita a codificare una prassi affermata prima della riforma del 2008, in base alla quale il Primo ministro era già uso presentarsi spontaneamente in Parlamento per rendere una dichiarazione sulla situazione degli interventi militari, alla quale poteva seguire un dibattito parlamentare senza possibilità di voto (così era accaduto sia per l'intervento in Kosovo sia per l'intervento in Afghanistan).

Le attribuzioni del Parlamento divengono invece molto più incisive quando si tratta di operazioni aventi una durata superiore ai quattro mesi: il nuovo terzo comma dell'articolo 35 stabilisce infatti che, se la durata dell'intervento eccede questo arco temporale, il Governo deve sottoporre il suo prolungamento all'autorizzazione del Parlamento. In base all'ultima frase del terzo comma, il Governo può chiedere all'Assemblea nazionale di decidere in ultima istanza, superando così l'eventuale posizione contraria del Senato.

Circa le nuove disposizioni costituzionali, un'altra novità di grande rilevanza è quella concernente l'attribuzione del potere di decidere l'intervento al Governo, ancorché si possa dubitare molto che tale innovazione corrisponda a una precisa volontà storica del legislatore costituzionale. Il citato secondo comma dell'articolo 35 stabilisce infatti: «*Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger [...]*»¹⁰. Dal tenore letterale della nuova disposizione sembrerebbe doversi ricavare (il condizionale è d'obbligo visto il diverso orientamento emerso nei lavori parlamentari e seguito di recente in occasione della crisi libica) che la decisione dell'intervento armato all'estero non possa più essere annoverata, come accadeva prima della riforma, tra le attribuzioni riservate al Presidente della Repubblica.

Del resto, non si deve scordare che anche l'impianto originario della Costituzione del 1958, sul punto rimasto inalterato, aveva configurato come pilastri della difesa proprio il Governo e il suo Primo ministro. L'articolo 20 della Costituzione, relativo alle attribuzioni del Governo, dopo avere assicurato vasta portata alle sue funzioni di indirizzo politico («*le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation*»), al secondo comma stabilisce che esso dispone «*de l'administration et de la force armée*». Il Primo ministro è invece definito dall'art. 21 come «*responsable de la défense nationale*», mentre il Presidente della Repubblica è «*le chef des armées*» e presiede i consigli e i comitati superiori della difesa nazionale (ai sensi dell'articolo 15).

La prevalenza del Primo ministro in materia di difesa e di *pouvoir militaire* fu inizialmente confermata nell'ordinanza n. 59-147 del 7 gennaio 1959 («*portant organisation générale de la défense*»), adottata in base alla disposizione transitoria, oggi abrogata, di cui all'art. 92 della Costituzione. Successivamente, la

soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. [4] *Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.*

⁹ Per quanto riguarda il Senato, si veda il primo comma dell'art. 73-1 del regolamento, introdotto con la *résolution* n. 85 del 2 giugno 2009.

¹⁰ L'articolo 13 del progetto di legge costituzionale, come emendato dall'Assemblea nazionale nel primo passaggio parlamentare, stabiliva, con riferimento alla prima frase del nuovo secondo comma dell'art. 35 della Costituzione, il seguente testo: «*Le Gouvernement informe le Parlement des interventions des forces armées à l'étranger dans les trois jours. [...]*». La formulazione definitiva («*Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. [...]*») la si deve a due emendamenti identici, il n. 110 e il n. 139, approvati dal Senato, in prima lettura, il 19 giugno 2008 e presentati, rispettivamente, dal senatore Jean Jacques Hyst (presidente della *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*) e dal senatore Josselin de Rohan (presidente della *Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées*), i quali per la verità – come emerge chiaramente dai lavori parlamentari – si preoccupavano soprattutto di definire meglio il momento iniziale da cui far decorrere il termine di tre giorni stabilito per l'adempimento, da parte del Governo, del dovere di informazione. A ciò si aggiunga che il senatore Hyst era stato l'autore di un rapporto della Commissione parlamentare di appartenenza, in cui si affermava l'esatto contrario di ciò che potrebbe desumersi dal tenore letterale dell'emendamento: «*Il appartient au chef de l'État de décider de l'engagement des forces*» (*Rapport* n. 387, annesso al processo verbale della seduta del Senato di mercoledì 11 giugno 2008, p. 115, in <http://www.senat.fr>).

nomina a Primo ministro di Georges Pompidou consentì al Presidente De Gaulle di forzare il disegno tratteggiato nell'ordinanza n. 59-147, il che avvenne per mezzo di una serie di decreti del 1962 e del 1964 nonché di una prassi applicativa fondata sull'interpretazione estensiva delle disposizioni costituzionali dedicate alle prerogative presidenziali e, da molti studiosi, giudicati contrari al testo della Costituzione e al contenuto dell'ordinanza del 1959, la quale era nondimeno destinata a restare in vigore ancora per lungo tempo¹¹. Inutile dire che l'elezione diretta del Presidente, introdotta in epoca coeva, fu una delle leve principali per avallare il nuovo regime attuativo. Ma, considerando che la prima elezione presidenziale diretta si sarebbe svolta soltanto nel 1965, è certamente stata l'interpretazione estensiva delle funzioni di garanzia del Presidente (soprattutto quelle previste dall'art. 5, per cui «*il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités*»¹²) ad avere determinato, ancor prima e ancor più della modifica costituzionale del 1962, l'incremento delle attribuzioni presidenziali in materia di politica estera e di difesa. Una simile espansione del ruolo del Capo dello Stato si aggiungeva, senza con essa confondersi, all'influenza determinante esercitata dal Presidente della Repubblica, per le ragioni che sono note, all'interno del Consiglio dei ministri e si aggiungeva altresì ai poteri eccezionali stabiliti dall'articolo 16 della Costituzione e attivabili del resto soltanto nelle gravi situazioni ivi descritte.

La qualifica di *chef des armées*, attribuita al Capo dello Stato dall'art. 15, assumeva pertanto una consistenza molto diversa da quella propria di analoghe formulazioni presenti nei regimi parlamentari, al punto che il suo significato finì per avvicinarsi molto di più all'esempio fornito dal sistema presidenziale americano, facendo del Presidente della Repubblica francese – organo sostanzialmente collocato al vertice dell'Esecutivo – un autentico *commander in chief*¹³. Come ovvia conseguenza di tutte queste premesse, anche le decisioni sugli interventi delle forze armate francesi in terra straniera, incidendo sulle politiche della difesa e degli affari esteri, venivano incluse nella sfera delle attribuzioni presidenziali.

La situazione appariva tuttavia più complessa durante le coabitazioni, poiché in queste circostanze il Presidente della Repubblica, per ottenere quell'unità d'intenti dell'intero Esecutivo che in una materia così delicata viene spesso avvertita come necessaria, era spinto ad attivarsi per assicurare un maggiore coinvolgimento del Governo nel processo decisionale. Emblematico, al riguardo, quanto accaduto durante la terza *cohabitation* (quella tra il Presidente "neogollista" Jacques Chirac e il Primo ministro socialista Lionel Jospin) in occasione della crisi del Kosovo del 1999: Chirac convocò all'Eliseo ben quattro Consigli ristretti (il 16 febbraio, il 21 marzo, il 7 e il 21 aprile 1999) al fine di garantire «*parfaite identité de vues sur la gestion de la crise*» tra Presidente e Primo ministro¹⁴.

Al di fuori dei casi di coabitazione, che peraltro (quantunque in teoria ancora possibili) risultano oggi ostacolati dalle riforme approvate nel 2000 e nel 2001¹⁵, il potere di decidere l'intervento armato si

¹¹ M. T. VIEL, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, gennaio-febbraio 1993, p. 163. La svolta nella disciplina normativa di "attuazione" ebbe inizio con i decreti n. 62-808, n. 62-809, n. 62-811 e n. 62-812 del 18 luglio 1962. In particolare, l'art. 1 del decreto 62-808 «*relatif à l'organisation de la défense nationale*» assicurava primaria importanza ai consigli e ai comitati di difesa, in cui il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica era preminente. Il successivo decreto n. 64-46 del 14 gennaio 1964, relativo alle «*forces aériennes stratégiques*» (ossia le forze aeree destinate all'impiego delle armi nucleari), dopo avere precisato che la missione, l'organizzazione e le condizioni di ingaggio delle forze aeree strategiche dovevano essere stabilite in Consiglio di difesa (art. 1), attribuiva l'ordine d'ingaggio al Presidente della Repubblica, disponendo: «*Le commandant des forces aériennes stratégiques est chargé de l'exécution des opérations de ces forces sur ordre d'engagement donné par le président de la République, président du conseil de défense et chef des armées*» (art. 5). Questa disposizione fu poi sostanzialmente riprodotta nell'art. 5 del decreto n. 96-520 del 12 giugno 1996, relativo all'impiego di tutte le forze nucleari – nel frattempo sviluppatasi e diversificatesi –, che abrogava il decreto n. 64-46. Il contenuto dell'art. 5 del decreto n. 96-520 è infine confluito nel *code de la défense*, il cui articolo R*1411-5 (parte regolamentare) stabilisce: «*Le chef d'état-major des armées est chargé de faire exécuter les opérations nécessaires à la mise en œuvre des forces nucléaires. Il s'assure de l'exécution de l'ordre d'engagement donné par le Président de la République*».

¹² Per la precisione, la versione originaria del secondo comma dell'articolo 5 (precedente alla *loi constitutionnelle* 95-880 del 4 agosto 1995) stabiliva: «*Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités*».

¹³ Come osserva P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, 2009, p. 207: «Da questo punto di vista, l'art. 15 della Costituzione, conferendo al Presidente della Repubblica il titolo di Capo delle Forze armate non sembra limitarsi alla valenza simbolica della tradizione parlamentare, che esprime in particolare il primato del potere civile su quello militare, ma è suscettibile di essere interpretato anche sostanzialmente (in ciò è stata determinante l'attitudine del primo Presidente, il Generale De Gaulle)».

¹⁴ H. TOURARD, *La France dans la crise du Kosovo: cohabitation et processus décisionnel*, *Annuaire Français de Relations Internationales (AFRI)*, 2000, vol. I, p. 202.

¹⁵ Il riferimento è, ovviamente, alla *loi constitutionnelle* n. 2000-964 del 2 ottobre 2000, che ha ridotto la durata del mandato presidenziale da sette a cinque anni, e alla *loi organique* n. 2001-419 del 15 maggio 2001 («*modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*»), che produsse un cambiamento del calendario elettorale per il 2002, posponendo le elezioni parlamentari a quelle presidenziali.

atteggiava alla stregua di un *domaine réservé* del Presidente della Repubblica. Ciò produceva (e produce ancora oggi) una sorta di dissociazione tra l'organo titolare del potere decisionale e l'organo politicamente responsabile davanti al Parlamento, che è stata efficacemente descritta in questi termini: «*le Président de la République prend la décision d'engagement des forces armées et le Gouvernement en assume la responsabilité devant le Parlement*»¹⁶. Il che, se non fosse per l'investitura democratica dell'inquilino dell'Eliseo, parrebbe evocare quella primigenia dissociazione tra decisione regia e responsabilità ministeriale che fu storicamente ricomposta, a sfavore del re, proprio con l'affermazione della forma di governo parlamentare¹⁷.

La nuova formulazione dell'articolo 35 della Costituzione, assegnando al Governo la decisione dell'intervento delle forze armate, sembrava capace di favorire un'inversione di tendenza. L'effettivo coinvolgimento del Primo ministro e del Governo nell'esercizio di questo potere decisionale avrebbe inoltre contribuito a valorizzare ulteriormente il ruolo del Parlamento (in particolare quello dell'Assemblea nazionale) in virtù del rapporto di fiducia intercorrente tra questi due organi costituzionali ai sensi degli articoli 20, 49 e 50 della Costituzione.

Tuttavia, quanto accaduto in relazione all'intervento militare in Libia non si discosta affatto dalla prassi applicativa consolidatasi prima della riforma del 2008.

2. L'operazione *Harmattan*: cronaca delle vicende istituzionali e dubbi sulla corretta applicazione del nuovo secondo comma dell'art. 35 della Costituzione.

Con una lettera del 16 marzo 2011, mentre imperversava il conflitto in Libia, il Presidente Nicolas Sarkozy, facendosi portavoce delle istanze provenienti dal Consiglio della Lega araba, rivolgeva un accorato appello ai membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, affinché fosse assicurata immediata protezione alla popolazione libica coinvolta negli scontri armati: «*La France appelle solennellement tous les membres du Conseil de sécurité à prendre pleinement leurs responsabilités et à soutenir cette initiative. Ensemble sauvons le peuple libyen martyrisé! Le temps se compte maintenant en jours, voire en heures*»¹⁸.

Il 17 marzo 2011, il Consiglio di sicurezza dell'ONU adottava la risoluzione n. 1973, in base alla quale, oltre alla previsione di un aggravamento delle sanzioni già decise contro il regime libico nella precedente risoluzione n. 1970 del 26 febbraio e alla costituzione di una zona di interdizione al volo, gli Stati membri venivano autorizzati a prendere tutte le misure necessarie per proteggere le popolazioni poste sotto l'attacco delle forze comandate dal colonnello Gheddafi, Guida della Rivoluzione in Libia¹⁹.

Nella notte tra il 17 e il 18, come precisato in un comunicato ufficiale dell'Eliseo, il Presidente Nicolas Sarkozy aveva un colloquio telefonico con il Presidente Barack Obama relativo alla «*mise en œuvre de la résolution 1973 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies*»²⁰. L'indomani, dopo avere ricevuto lo Sceicco Hamad Bin Khalifa al Thani, Emiro del Qatar, il Presidente Sarkozy prendeva contatti telefonici anche con il Primo ministro inglese David Cameron, nonché con Herman Van Rompuy, Presidente del Consiglio europeo²¹. Sempre il giorno 18, la Francia, gli Stati Uniti e il Regno Unito, con il sostegno dei Paesi

¹⁶ H. TOURARD, *op. cit.*, p. 197. In base all'opinabile giudizio della stessa autrice, questa dissociazione corrisponderebbe «à une lecture parlementaire de la Constitution». Una lettura propriamente parlamentare della Costituzione del 1958 avrebbe tuttavia suggerito di attribuire al Governo e non al Presidente della Repubblica la decisione politica dell'intervento, lasciando semmai a quest'ultimo il compito di garantirne l'attuazione nella sua qualità di «*chef des armées*».

¹⁷ C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, pp. 114-117.

¹⁸ Come ricordava Sarkozy nella stessa missiva: «*Le Conseil de la Ligue arabe a demandé en particulier au Conseil de sécurité des Nations Unies «de prendre toutes les mesures nécessaires pour imposer immédiatement une zone d'exclusion aérienne à l'encontre des appareils militaires libyens» et «les mesures préventives qui permettent de fournir une protection aux populations libyennes ou résidentes en Libye ou ressortissantes de différentes nationalités» [...]»* (comunicato ufficiale dell'Eliseo del 16 marzo 2011, *Lettre du Président adressée à Mmes et MM. les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de sécurité des Nations Unies*, in <http://www.elysee.fr>).

¹⁹ La risoluzione 1973, adottata dal Consiglio di Sicurezza il 17 marzo 2011, si articolava in quattro punti principali, ossia: la richiesta di un immediato cessate il fuoco rivolta a Gheddafi e alle sue truppe, tra cui vi erano molti mercenari; l'autorizzazione, in caso contrario, a ricorrere a tutte le misure necessarie per la protezione dei civili e dei territori (compresa Bengasi) posti sotto il loro attacco; l'istituzione di una *No Fly Zone*; l'aggravamento dell'embargo già deciso con la precedente risoluzione n. 1970 (vedi S/RES/1973 (2011) in <http://www.un.org>).

²⁰ Comunicato ufficiale dell'Eliseo del 18 marzo 2011, *Mise en œuvre de la résolution 1973 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies*, in <http://www.elysee.fr>.

²¹ Comunicato ufficiale dell'Eliseo del 18 marzo 2011, *Libye: le Président s'est entretenu avec Cheikh Hamad Bin Khalifa Al Thani, Emir du Qatar*, in <http://www.elysee.fr>.

arabi, inviavano un messaggio al colonnello Gheddafi, intimando, vanamente, un immediato «*cessez le feu*»²².

Il giorno 19 marzo, quando l'intervento armato era già stato concordato dai tre membri permanenti del Consiglio di sicurezza, aveva luogo a Palazzo dell'Eliseo un *summit* di rilievo internazionale («*sommet de Paris pour le soutien au peuple libyen*»), dettato – sembra potersi dire – da esigenze prevalentemente diplomatiche, in cui, oltre al Segretario generale dell'ONU, al Segretario generale della Lega araba e al Presidente del Consiglio europeo, erano presenti i capi di stato e di governo «*de tous les Etats qui souhaitent apporter leur soutien à la mise en œuvre de cette résolution*»²³. Quello stesso pomeriggio, a conclusione del *summit*, aveva subito inizio l'intervento armato multilaterale (operazione *Harmattan* per la Francia e *Odissey Dawn* per gli Stati Uniti), che veniva avviato, alle ore 17.45, proprio da un attacco aereo francese contro un bersaglio terrestre a Bengasi. Un comunicato ufficiale del Ministro della difesa, divulgato il 19 marzo, rendeva noto: «*Sous les ordres du Président de la République, chef des armées, j'ai engagé la mise en œuvre d'opérations aériennes militaires au dessus de la Libye, en application de la résolution 1973 de l'ONU du 17 mars 2011*»²⁴. All'intervento armato svolto sotto la guida di Francia, Stati Uniti e Regno Unito faceva seguito, alcuni giorni dopo, l'operazione ufficiale della NATO, denominata *Operation Unified Protector*²⁵.

Con riferimento alle vicende istituzionali interne alla Francia, non sembra potersi dubitare del fatto che il Presidente della Repubblica aveva svolto un ruolo decisivo sia nella fase politica precedente alla risoluzione 1973, sia nelle principali decisioni relative ai tempi e ai modi della sua «*mise en œuvre*», mentre ben poco spazio avevano avuto il Primo ministro e il Governo. A ciò si aggiunga che il primo Consiglio dei ministri recante la «*communication*» dell'intervento armato aveva luogo mercoledì 23 marzo, ossia il quarto giorno successivo all'inizio delle operazioni belliche (le riunioni del Consiglio dei ministri si tengono all'Eliseo, sotto la presidenza del Capo dello Stato, di regola ogni mercoledì mattina)²⁶. Il giorno precedente, ossia martedì 22 marzo, il Primo ministro François Fillon si era recato davanti all'Assemblea nazionale e poi davanti al Senato per adempiere al dovere di informazione nei confronti degli organi parlamentari previsto dal nuovo secondo comma dell'articolo 35. In quella occasione, Fillon dichiarava: «*Samedi 19 mars, à l'issue du sommet de Paris, le Président de la République a décidé de lancer les premières missions*»²⁷, nonostante il nuovo secondo comma dell'articolo 35 stabilisca molto chiaramente che «*le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger*».

Forse da questa formulazione letterale non è possibile desumere come necessaria conseguenza che la decisione dell'intervento armato debba essere adottata in seno a un Consiglio dei ministri (dove peraltro l'influenza del Presidente della Repubblica, che lo presiede, resta considerevole) e, forse, la gravità e l'urgenza della situazione hanno spinto il Presidente a esercitare appieno le sue funzioni di garanzia (ai sensi dell'art. 5 della Costituzione) per assicurare la tempestiva esecuzione della risoluzione 1973. Nondimeno, resta il fatto che il nuovo secondo comma dell'art. 35 allude a un potere decisionale del

²² «*La résolution 1973 adoptée par le Conseil de sécurité impose des obligations très claires qui doivent être respectées. La France, avec les Etats-Unis, le Royaume-Uni et des pays arabes estiment qu'un cessez le feu doit être mis en œuvre immédiatement, c'est-à-dire que toutes les attaques contre les civils doivent prendre fin. Kadhafi doit mettre fin à l'avancée de ses troupes sur Benghazi et les retirer d'Adjdabiyah, Misratah et Zawiyah. L'approvisionnement en eau, électricité et gaz doit être rétabli dans toutes les zones. La population libyenne doit pouvoir recevoir l'aide humanitaire. Ceci n'est pas négociable. Si Kadhafi ne se conforme pas à la résolution 1973, la communauté internationale lui en fera subir les conséquences et la mise en œuvre de la résolution sera imposée par des moyens militaires*» (comunicato ufficiale dell'Eliseo del 18 marzo 2011, *Message adressé au Colonel Kadhafi conjointement par la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, avec le soutien de pays arabes*, in <http://www.elysee.fr>).

²³ Comunicati ufficiali dell'Eliseo del 18 e del 19 marzo 2011, *Sommet de Paris pour le soutien au peuple libyen*, in <http://www.elysee.fr>.

²⁴ Comunicato stampa del Ministro della difesa del 19 marzo 2011, *Opérations aériennes militaires au dessus de la Libye*, in <http://www.defense.gouv.fr>.

²⁵ Il giorno 22 marzo veniva adottata la prima decisione della NATO successiva all'inizio dell'intervento (comunicato NATO del 22 marzo 2011, *Statement by the NATO Secretary General on Libya arms embargo*, in <http://www.nato.int>), mentre solo il giorno 24 marzo la NATO decideva di assumersi la responsabilità della zona di interdizione aerea (comunicato NATO del 24 marzo 2011, *NATO Secretary General's statement on Libya no-fly zone*, in <http://www.nato.int>). Nella conferenza stampa convocata subito dopo la decisione, il segretario generale della NATO Rasmussen chiariva: «*All NATO Allies are committed to fulfill their obligations under the UN resolution. That is why we have decided to assume responsibility for the no-fly zone. At this moment there will still be a coalition operation and a NATO operation but we are considering whether NATO should take on a broader responsibility in accordance with the UN Security Council resolution. But that decision has not been made yet*» (comunicato NATO del 24 marzo 2011, *NATO Secretary General's statement on Libya no-fly zone*, in <http://www.nato.int>).

²⁶ Consiglio dei ministri del 23 marzo 2011, *La mise en œuvre de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies du 17 mars 2011 sur la Libye*, in <http://www.gouvernement.fr>.

²⁷ Assemblea nazionale, resoconto integrale della prima seduta di martedì 22 marzo 2011, *Déclaration du Gouvernement sur l'intervention des forces armées en Libye et débat sur cette déclaration*, in <http://www.assemblee-nationale.fr>.

Governo, ossia dell'organo costituzionale distintamente disciplinato nel Titolo III della Costituzione e la cui azione, ai sensi del primo comma dell'articolo 21, è (o dovrebbe essere) diretta dal Primo ministro. Nel caso in questione, invece, benché non si possa ancora affermare con certezza in che misura vi sia stato, da parte del Presidente della Repubblica, un coinvolgimento del Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale o, più in generale, del Primo ministro e dei ministri competenti per materia, è comunque innegabile che la decisione di far intervenire le forze armate francesi all'estero è stata assunta secondo modalità tali da farla apparire come l'esercizio di un potere sostanziale del Presidente, proprio come accadeva prima della *loi constitutionnelle* n. 2008-724. Da ciò deriva un evidente conflitto tra il nuovo dato normativo e l'impermeabile prassi applicativa, che non sembra componibile mediante la semplice dilatazione concettuale della categoria dogmatica dei poteri presidenziali «condivisi nell'ambito governativo»²⁸.

3. L'autorizzazione parlamentare alla prosecuzione dell'intervento delle forze armate francesi in Libia.

A luglio, trascorsi quasi quattro mesi dall'inizio dell'operazione *Harmattan*, si rendeva necessaria l'autorizzazione parlamentare alla prosecuzione dell'intervento militare all'estero, imposta dal terzo comma dell'art. 35 della Costituzione. A questo scopo, il Consiglio dei ministri del 7 luglio 2011 decideva, su proposta del Primo ministro, di presentare la relativa richiesta al Parlamento²⁹. Le deliberazioni dell'Assemblea nazionale e del Senato avevano luogo il 12 luglio, in sessione straordinaria (la sessione ordinaria, che è unica e ha cadenza annuale, ha infatti inizio il primo giorno lavorativo di ottobre e si conclude l'ultimo giorno lavorativo di giugno, ai sensi dell'art. 28, primo comma, della Costituzione).

La seconda seduta dell'Assemblea nazionale del 12 luglio 2011 recava come prima questione all'ordine del giorno «*une déclaration du Gouvernement sur l'intervention des forces armées en Libye pour la mise en œuvre de la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU, suivie d'un débat et d'un vote sur l'autorisation de la prolongation de cette intervention, en application de l'article 35, alinéa 3, de la Constitution*»³⁰. Nel corso della seduta prendeva la parola il Primo ministro François Fillon per motivare la richiesta di un voto favorevole alla prosecuzione dell'operazione *Harmattan*. Fillon evidenziava lo sforzo diplomatico che aveva preceduto la decisione di ricorrere alle armi, illustrava quindi l'imponenza dell'intervento militare francese³¹ e, infine, sottolineava come, una volta eliminate le capacità offensive di Gheddafi, la via d'uscita alla crisi sarebbe dovuta essere, in ogni caso, una «*solution politique*», alla quale peraltro si stava già lavorando alacremente³². A conclusione del dibattito parlamentare che seguiva alla dichiarazione di Fillon, l'autorizzazione al prolungamento dell'intervento francese in Libia veniva approvata a larghissima maggioranza. Infatti, diversamente da quanto era accaduto nelle altre occasioni, questa volta il principale gruppo di opposizione, ossia il *Groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers Gauche*, si pronunciava nel complesso con un voto favorevole, assieme al gruppo di ispirazione gollista (*Groupe Union pour un Mouvement Populaire*) e al gruppo centrista (*Groupe Nouveau Centre*). L'unica formazione parlamentare a votare compattamente contro il prolungamento delle operazioni militari in Libia era il *Groupe*

²⁸ S. BOLLE, *Il Presidente della Repubblica*, in D. ROUSSEAU (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, 2000, pp. 161, 164 e 165.

²⁹ «*Sur la proposition du Premier ministre et en application du troisième alinéa de l'article 35 de la Constitution, le conseil des ministres a décidé de demander au Parlement l'autorisation de prolonger l'intervention des forces armées françaises en Libye, engagée le 19 mars 2011 en application de la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies*» (Consiglio dei ministri del 7 luglio 2011, *Prolongation de l'intervention des forces armées en Libye*, in <http://www.gouvernement.fr>).

³⁰ Assemblea nazionale, resoconto integrale della seconda seduta di martedì 12 luglio 2011, *Débat et vote sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces armées en Libye*, in <http://www.assemblee-nationale.fr>.

³¹ «*4400 hommes et femmes sont engagés, à un titre ou à un autre, dans l'opération Harmattan, dont 800 en métropole sur un certain nombre de bases aériennes. Avec quarante avions de combat, six avions de soutien, huit navires et dix-huit hélicoptères d'attaque engagés, la France est le premier pays contributeur, aux côtés de ses partenaires de l'OTAN et du monde arabe*» (Assemblea nazionale, resoconto integrale della seconda seduta di martedì 12 luglio 2011, *Débat et vote sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces armées en Libye*, in <http://www.assemblee-nationale.fr>).

³² «*L'usage de la force n'est pas une fin en soi. Une solution politique en Libye est plus que jamais indispensable et elle commence à prendre forme*» (Assemblea nazionale, resoconto integrale della seconda seduta di martedì 12 luglio 2011, *Débat et vote sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces armées en Libye*, in <http://www.assemblee-nationale.fr>).

Gauche Démocrate et Républicaine, composto in prevalenza da deputati provenienti dalle file del Partito comunista francese e dai Verdi³³.

Al Senato la vicenda si svolgeva in modo molto simile e aveva un epilogo sostanzialmente identico: fatta eccezione per il *Groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche*, tutti i restanti gruppi si esprimevano con un voto favorevole alla prosecuzione di *Harmattan*³⁴.

Prescindendo dall'esito del voto, si deve riconoscere che, alla luce della prima prassi applicativa, la legge costituzionale n. 2008-724 sembra avere effettivamente introdotto, perlomeno in questa materia, un reale rafforzamento del Parlamento francese, il quale dispone oggi di un potere di autorizzazione di fondamentale importanza in ordine agli interventi militari all'estero di durata superiore ai quattro mesi³⁵.

³³ Lo scrutinio n. 786 del 12 luglio 2011 aveva il seguente risultato: «*Nombre de votants 516. Nombre de suffrages exprimés 509. Majorité absolue 255. Pour l'adoption 482. Contre 27. L'Assemblée nationale a autorisé la prolongation de l'intervention des forces armées en Libye*» (Assemblea nazionale, resoconto integrale della seconda seduta di martedì 12 luglio 2011, *Débat et vote sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces armées en Libye*, in <http://www.assemblee-nationale.fr>).

³⁴ Lo scrutinio n. 271 del 12 luglio 2011 aveva il seguente risultato: «*Nombre de votants 340. Nombre de suffrages exprimés 335. Majorité absolue des suffrages exprimés 168. Pour l'adoption 311. Contre 24. Le Sénat a autorisé la prolongation de l'intervention des forces armées en Libye*» (Senato, resoconto integrale della seduta di martedì 12 luglio 2011, *Demande d'autorisation de prolongation de l'intervention des forces armées en Libye*, in <http://www.senat.fr>).

³⁵ Per un'analisi complessiva delle implicazioni della *loi constitutionnelle* n. 2008-724 del 23 luglio 2008 sulla forma di governo, si vedano, tra gli altri: M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I. M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Roma, 2010; M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO, *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, 2010.