

## **LE ISTITUZIONI ITALIANE E LA CRISI LIBICA**

Nell'ambito dei vari rivolgimenti politico-sociali che, a partire dall'inizio del 2011, hanno interessato alcuni Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, il caso della Libia ha assunto connotazioni peculiari tanto per le conseguenze che ne sono derivate sul piano internazionale, quanto per quelle prodotte all'interno dell'ordinamento italiano. La grave crisi umanitaria derivata dall'efferata repressione degli oppositori al regime di Gheddafi ha indotto l'intera comunità internazionale a condannare duramente l'uso della violenza contro i rivoltosi libici. Il 17 marzo 2011, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, preso atto del mancato adeguamento da parte del regime libico alle precedenti richieste formulate con la risoluzione n. 1970 del 26 febbraio 2011 (recante una serie di misure non implicanti l'uso della forza), ha adottato la risoluzione n. 1973, che ha autorizzato il ricorso a «all necessary measures», tranne l'occupazione militare, per garantire la protezione della popolazione civile in Libia. Com'è noto, sulla base di quest'ultima risoluzione, alcuni Stati hanno avviato un'operazione militare, tuttora in corso, sul territorio libico.

Tralasciando la specifica analisi delle misure adottate sul piano internazionale<sup>1</sup>, in questa sede si intende ripercorrere l'evolversi della posizione assunta dalle istituzioni politiche italiane sulla vicenda libica. Pur non entrando nel merito delle tante e complesse questioni che investono l'uso delle forze armate nell'ordinamento costituzionale italiano e attenendosi ad un'obiettiva ricostruzione delle vicende che si sono susseguite a partire dallo scoppio delle rivolte contro il regime di Gheddafi, non si può non evidenziare, sin d'ora, che la partecipazione dell'Italia alle operazioni di risoluzione della crisi internazionale in Libia sia stata e sia tuttora connotata da diversi margini di ambiguità, derivanti anzitutto dalle continue oscillazioni degli organi di indirizzo politico sul grado di partecipazione del nostro Paese alla missione internazionale, oltre che da non trascurabili – ma già note – anomalie procedurali connesse all'impiego dei nostri militari in missioni all'estero, il tutto “accompagnato” dalla quasi totale assenza di un serio dibattito pubblico sulla grave situazione di tutta la sponda Sud del Mediterraneo.

Fin dall'aggravarsi della situazione libica, coralmemente alle prime richieste della comunità internazionale, il Presidente della Repubblica Napolitano ha sollecitato l'immediata cessazione delle violenze, auspicando

---

<sup>1</sup> Su cui si rinvia a R. FATTIBENE, *Le risoluzioni dell'ONU sul caso libico tra intervento umanitario e ripudio della guerra*, in questa Rivista, n. 2/2011; G. SERRA, *Sul “diritto” di ribellione. Riflessioni a margine delle recenti sollevazioni popolari dal Nord Africa al Golfo Persico, con particolare riferimento al caso della Libia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 1/2011.

l'avvio di un «nuovo corso, nella libertà, per aprire al popolo libico la prospettiva di un futuro migliore»<sup>2</sup>. In effetti, nel corso degli ultimi mesi, il Capo dello Stato si è più volte espresso a favore di un impegno italiano per la risoluzione della crisi libica, sottolineando l'impossibilità per il nostro Paese e per le organizzazioni sovranazionali impegnate nel mantenimento della pace e nella protezione dei diritti umani di «restare indifferenti»<sup>3</sup>, di «assistere senza reagire alle molte vittime e alle distruzioni massicce inflitte dal leader libico sulla sua popolazione civile»<sup>4</sup>.

Una posizione più cauta rispetto ad un possibile coinvolgimento diretto dell'Italia nelle operazioni di risoluzione della crisi internazionale, è stata assunta, invece, in prima battuta, dalla maggioranza politica di governo: il 19 febbraio 2011 il Presidente del Consiglio dei Ministri Berlusconi, conversando con i giornalisti a proposito della situazione in Libia, si era dichiarato preoccupato «per tutto quello che sta accadendo lì in tutta l'area» ed a chi gli chiedeva se avesse preso contatto per discutere della questione con il colonnello Gheddafi – più volte e per diverse ragioni suo interlocutore – il Presidente del Consiglio, rispondeva che «la situazione è in evoluzione e quindi non mi permetto di disturbare nessuno»<sup>5</sup>. All'eloquente ed inequivocabile atteggiamento di “non interferenza” caldeggiato dal *Premier* - sostenuto, seppur con altri termini, da altri esponenti del Governo – facevano da contrappunto le critiche di tutte le forze di opposizione, che, denunciando la mancanza di un'azione unitaria della maggioranza politica di fronte alla crisi libica, esortavano il Governo a riferire in Parlamento al più presto sulla questione, affinché le Camere potessero esprimere una condanna netta e ferma per gli atti di violenza perpetrati in Libia<sup>6</sup>.

L'inasprimento del conflitto libico ha indotto il Presidente del Consiglio a diramare, il 21 febbraio, un comunicato di condanna «per l'uso inaccettabile della violenza sulla popolazione civile»<sup>7</sup>; il giorno successivo, dopo l'accusa rivolta dal leader libico all'Italia e agli Stati Uniti di armare i rivoltosi di Bengasi, il Presidente del Consiglio ha immediatamente smentito le affermazioni di Gheddafi ed ha avviato i contatti con lo stesso per discutere della situazione nel Paese nordafricano, rimarcando la necessità di arrivare ad una soluzione pacifica.

Pur pervenendo ad un'esplicita condanna delle violenze perpetrate dal regime di Gheddafi sulla popolazione civile, il Governo italiano ha sempre ribadito la propria “impotenza” di fronte agli eventi; sebbene sia stata più volte sottolineata la particolare esposizione dell'Italia alle conseguenze politiche, umanitarie ed economiche della crisi libica, il Governo ha sempre esortato e atteso l'intervento della comunità internazionale e dell'Unione europea.

<sup>2</sup> Intervista del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, pubblicata dai quotidiani "Die Welt" e "La Stampa", Roma, 24 febbraio 2011; in tal senso, si veda anche il precedente Comunicato del 22 febbraio 2011, entrambi in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>3</sup> Intervento del Presidente Napolitano all'incontro con gli esponenti delle Associazioni Combattentistiche e Partigiane E le Associazioni d'Arma, Roma 26 aprile 2011, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>4</sup> Intervento del Presidente Napolitano all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, New York 28 marzo 2011, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>5</sup> La dichiarazione è riportata da molti quotidiani nazionali del 20 febbraio 2011; si vedano, tra i tanti, P. FORNARI, *Berlusconi tace per «non disturbare»*, in *Avvenire*; M. CAPRARA, *Berlusconi: preoccupato ma «non voglio disturbare»*, in *Corriere della Sera*; U. DE GIOVANNANGELI, *Berlusconi e l'amico Gheddafi: «Non lo chiamo, ha da fare»*, in *L'Unità*.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Comunicato del 21 febbraio 2011, reperibile all'URL [http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/testo\\_int.asp?d=62404](http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/testo_int.asp?d=62404).

L'appello agli organismi inter/sovrnazionali – che, come vedremo, costituisce l'unico elemento costante nello scenario politico-istituzionale italiano animato dalle vicende nordafricane – non è stato però accompagnato da una chiara definizione del contributo offerto dall'Italia alla risoluzione della crisi internazionale, che avrebbe dovuto trovare nel raccordo tra Governo e Parlamento e, quindi, con il concorso delle principali forze politiche, la legittima sede di elaborazione, assistita da idonee garanzie di trasparenza. Al clima di incertezza che ha caratterizzato la posizione italiana sulla crisi libica ha certamente contribuito non poco la situazione di rottura venutasi a creare sulla questione tra gli stessi partiti di governo, specie dopo l'approvazione della risoluzione n. 1973 del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite e, dunque, in una fase in cui ciascun Paese è stato chiamato ad definire, singolarmente o all'interno di un quadro multilaterale, le misure attuative della risoluzione, secondo valutazioni tutt'altro che estranee a logiche di politica interna<sup>8</sup>. Nella fase della crisi internazionale che ha preceduto l'approvazione della risoluzione n. 1973, il dibattito politico italiano sul tema è stato quasi del tutto monopolizzato dalla gestione dei flussi migratori conseguenti alla crisi del bacino del Mediterraneo, e dalla spinosa, se non imbarazzante, questione della sorte del Trattato bilaterale di amicizia con Tripoli sottoscritto nel 2008<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. A. VANNUCCI, *Caos Libia. Uno spunto per una riflessione sul ruolo delle diplomazie nazionali tra Consiglio di Sicurezza e Consiglio europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6/2011, pag. 9, il quale evidenzia come le decisioni assunte in Francia ed in Germania riguardo alla partecipazione o meno all'intervento armato in Libia siano fortemente connesse a «valutazioni politica interna» a cui si sovrappone uno scontro latente per la leadership nella determinazione della politica europea.

<sup>9</sup> Il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica, firmato a Bengasi il 30 agosto 2008, la cui autorizzazione alla ratifica è intervenuta con la legge n. 7 del 18 febbraio 2009, è entrato in vigore il 2 marzo 2009. Il Trattato investe anche aspetti di pertinenza della politica di sicurezza e difesa. In particolare, l'articolo 3 stabilisce che «le Parti si impegnano a non ricorrere alla minaccia o all'impiego della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dell'altra Parte o a qualunque altra forma incompatibile con la Carta delle Nazioni Unite». Inoltre, l'art. 4 prevede che «le Parti si astengono da qualunque forma di ingerenza diretta e indiretta negli affari interni o esterni che rientrino nella giurisdizione dell'altra Parte, attenendosi allo spirito di buon vicinato. (...) nel rispetto dei principi della legalità internazionale, l'Italia non userà, né permetterà l'uso dei propri territori in qualsiasi atto ostile contro la Libia e la Libia non userà, né permetterà l'uso dei propri territori in qualsiasi atto ostile contro l'Italia».

Riguardo alla sorte del suddetto Trattato, si è sostenuto che, alla luce del combinato disposto tra il contenuto del Trattato di amicizia e quello del diritto internazionale consuetudinario e pattizio (Carta ONU), la partecipazione dell'Italia alle azioni intraprese dalla coalizione internazionale, in attuazione della risoluzione n. 1973 del 2011, non rappresenterebbe una violazione del trattato italo-libico e, in particolare, delle norme introdotte dagli articoli 3 e 4. L'interpretazione di una subordinazione delle disposizioni del Trattato di amicizia ai principi del diritto internazionale consuetudinario e della Carta ONU si potrebbe altresì desumere dal contenuto letterale del trattato nella misura in cui lo stesso appare limitare, all'art. 3, il divieto di ricorrere alla forza contro l'integrità territoriale di una delle parti alle forme di uso della forza «incompatibili con la Carta delle Nazioni Unite», ovvero richiama, all'articolo 4, il rispetto dei principi della legalità internazionale. Cfr. Camera dei deputati, Servizio studi-Dipartimento affari esteri, *L'operatività del trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra Italia e Libia alla luce dei recenti eventi libici*, (23/03/2011), in [www.camera.it](http://www.camera.it).

Il 26 febbraio il Ministro della Difesa La Russa ha affermato che il Trattato di amicizia con Tripoli è da considerare inoperante e sospeso in via di fatto per mancanza della controparte ovvero uno Stato libico in grado di applicarlo per quanto di sua competenza. V. C. MARRONI, *Italia-Libia, Trattato sospeso*, in *lsole24ore*, 27 febbraio 2011. Successivamente nel corso delle Comunicazioni del Governo sulla crisi libica, alla Camera dei deputati, il Ministro degli Affari esteri Frattini ha sostenuto che «Fino all'adozione della risoluzione n. 1973 quell'accordo poteva considerarsi, di fatto, sospeso ma ora, con l'entrata in vigore della risoluzione n. 1973, alla luce dell'articolo 103 della Carta dell'ONU, vi è la prevalenza assoluta ed automatica degli obblighi della Carta su quelli assunti dagli Stati membri con qualsiasi altro accordo internazionale o bilaterale». Camera dei deputati, XVI legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 452 di giovedì 24 marzo 2011, pag. 4.

Tanto alla Camera dei deputati, quanto al Senato, sono state presentate più risoluzioni, tutte respinte, che avrebbero impegnato il Governo a sospendere formalmente il Trattato di amicizia con la Libia. Risoluzione Mecacci ed altri, n. 6-00073, in *AP Camera*, XVI legislatura, allegato A, seduta del 24 marzo 2011, n. 452.; Risoluzione Belisario ed altri, n. 6-00074, Bonino ed altri, n. 6-00075, *AP Senato*, XVI legislatura, seduta pomeridiana del 23 marzo 2011, n. 525.

Nel corso di informative urgenti sulla situazione in Libia, rese alla Camera<sup>10</sup> ed al Senato<sup>11</sup> il 23 febbraio, il Ministro degli Affari Esteri Frattini ha dapprima ricordato l'impegno profuso, negli ultimi anni, dai governi italiani «di diverso colore politico» per addivenire ad accordi con la Libia volti a contrastare l'immigrazione clandestina, pertanto, ha invitato tutte le forze politiche presenti in Parlamento a collaborare per definire la posizione italiana; ma, di fatto, riguardo alla gestione dei flussi migratori, il Ministro ha ribadito che la risposta non può che provenire dall'UE e che non è possibile « pensare che ognuno dei Paesi membri sia lasciato solo»<sup>12</sup>.

Le aspettative italiane sulla questione immigrazione sono in parte deluse dal Consiglio giustizia e affari interni dell'UE, tenutosi il 24 e 25 febbraio; in esito alla riunione del Consiglio, il Ministro dell'Interno Maroni ha espresso apprezzamento per la disponibilità della Commissione europea ad offrire all'Italia un sostegno supplementare dal punto di vista finanziario, ma ha rilevato con rammarico la contrarietà di alcuni Stati membri per misure di carattere politico, come l'applicazione del principio del *burden sharing*, ovvero la suddivisione tra tutti gli Stati membri degli oneri e dei pesi relativi alla gestione dei rifugiati, dei richiedenti asilo e dei clandestini. In vista del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo, dedicato essenzialmente alla questione libica, il Ministro Frattini, nell'illustrare alle Commissioni riunite Affari esteri e Politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento<sup>13</sup> la posizione italiana, ha sottolineato che l'Italia dovrà esercitare un'influenza determinante affinché l'Europa assuma una forte responsabilità politica per mettere di nuovo in primo piano la questione del partenariato euromediterraneo.

Nonostante l'adozione di più documenti dall'innegabile rilievo politico<sup>14</sup>, la difficile ricomposizione dei diversi interessi facenti capo agli Stati membri ha impedito all'Unione europea di esprimersi con una voce sola<sup>15</sup>. Con la Dichiarazione del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo<sup>16</sup>, frutto di un'articolata mediazione intergovernativa svolta principalmente tra le contrapposte posizioni sostenute dalla Francia e dalla Gran Bretagna, da un lato, e dalla Germania, dall'altro<sup>17</sup>, l'Europa si è impegnata a rivedere le proprie finalità nel Mediterraneo e si è detta «pronta a aiutare il paese [libico] a costruire uno Stato costituzionale e a sviluppare lo stato di diritto»<sup>18</sup>; ma riguardo a possibili interventi a protezione della popolazione civile, la citata Dichiarazione fa riferimento ad un impegno degli *Stati membri* a

<sup>10</sup> Camera dei deputati, XVI legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 438 di mercoledì 23 febbraio 2011, pagg. 20 e ss.

<sup>11</sup> Senato della Repubblica, XVI legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta (pomeridiana) n. 508 di mercoledì 23 febbraio 2011, pagg. 2 e ss.

<sup>12</sup> Camera dei deputati, Seduta n. 438, cit., pag. 20.

<sup>13</sup> Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) - XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati e 3<sup>a</sup> (Affari esteri, emigrazione) - 14<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea) del Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della Seduta di mercoledì 9 marzo 2011, pagg. 2 ss.

<sup>14</sup> V. Dichiarazione dell'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton, a nome dell'Unione europea, sulla Libia, 23 febbraio 2011, 6966/1/11 REV 1; Dichiarazione congiunta del Presidente del Consiglio europeo, Herman Von Rompuy e dell'Alto rappresentante, Catherine Ashton, 17 marzo 2011, PCE 072/11 A 110/11; Dichiarazione dell'alto rappresentante al termine della conferenza di Londra sulla Libia, 29 marzo 2011, A129/11.

<sup>15</sup> In tal senso, si vedano anche le recenti dichiarazioni alla stampa del Presidente Napolitano al termine del colloquio con il Presidente della Repubblica Federale Tedesca Christian Wulff, (7.7.2011), in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>16</sup> Reperibile all'URL [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/119786.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/119786.pdf).

<sup>17</sup> Cfr. A. VANNUCCI, *Caos Libia. Uno spunto per una riflessione sul ruolo delle diplomazie nazionali tra Consiglio di Sicurezza e Consiglio europeo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6/2011, p. 8.

<sup>18</sup> Punto 8.

valutare «tutte le opzioni necessarie in presenza di un'esigenza dimostrata di un fondamento giuridico chiaro e del sostegno della regione libica»<sup>19</sup>.

Solo l'approvazione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1973 del 17 marzo 2011 ha segnato un momento di svolta sul piano internazionale circa la risposta alla crisi libica, in quanto ha autorizzato i membri delle Nazioni Unite a prendere, singolarmente o nel quadro di un'organizzazione o accordo regionale, tutte le misure necessarie per proteggere i civili e le aree popolate sotto minaccia di attacco. Seppur con qualche semplificazione, potremmo sostenere che la citata risoluzione abbia rappresentato l'auspicata base giuridica per l'intervento armato a fini umanitari, intrapreso da una "coalizione di volenterosi" e poi passato sotto l'egida della NATO, e per l'avvio di ulteriori iniziative da parte dell'UE<sup>20</sup>.

Sul versante propriamente interno, invece, l'adozione della risoluzione n. 1973, lungi dal contribuire a definire in maniera più chiara la posizione italiana sulla crisi libica, ha sollevato ulteriori aspetti problematici. Da un lato, infatti, la citata risoluzione ONU ha assunto agli occhi dei principali attori politici italiani una funzione legittimante l'intervento armato in Libia, anche se non sono mancate opinioni, specie da parte di esponenti della Lega Nord<sup>21</sup>, contrarie a qualsiasi forma di coinvolgimento dell'Italia nell'ambito di una missione armata internazionale, secondo valutazioni del tutto estranee a logiche pacifiste, ma esclusivamente improntate su di una logica costi-benefici<sup>22</sup>. Dall'altro lato, però, pur volendo tralasciare l'assunto circa il fondamento internazionale dell'intervento armato in Libia, su cui si tornerà in seguito, è evidente che l'approvazione delle risoluzione n. 1973 ha focalizzato l'attenzione delle istituzioni italiane su "come" intervenire in Libia, oscurando quasi del tutto qualsiasi considerazione (specie di ordine costituzionale) in merito a "se" intervenire militarmente in Libia<sup>23</sup>. Tra l'altro, come è stato opportunamente notato<sup>24</sup>, l'*iter* procedimentale che ha scandito le diverse fasi della partecipazione italiana alla missione militare in Libia appare connotato da una «persistente vischiosità» e ciò non tanto e non solo per l'ennesima inattuazione degli artt. 78 e 87, co. 9, della Costituzione – ritenuti "non confacenti" al caso di specie – ma per un'evidente marginalizzazione del Capo dello Stato e della rappresentanza parlamentare nell'assunzione delle decisioni concernenti l'impegno militare italiano in Libia.

<sup>19</sup> Punto 6.

<sup>20</sup> Il 1° aprile 2011 il Consiglio ha adottato una decisione concernente un'operazione militare dell'Unione europea a sostegno delle operazioni di assistenza umanitaria, denominata "EUFOR Libia". In base a tale decisione, l'UE, qualora richiesto dall'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari delle Nazioni Unite (OCHA), condurrà un'operazione militare nel quadro della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) volta a sostenere l'assistenza umanitaria e la protezione alla popolazione civile nella regione, in conformità ai mandati delle risoluzioni 1970 e 1973 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

<sup>21</sup> Cfr. A. MONTANARI, *Libia, il Carroccio pretende chiarezza e responsabilità*, in *laPadania*, 23 marzo 2011; I. IEZZI, *Maroni: basta con la guerra in Libia*, in *laPadania*, 16 giugno 2011.

<sup>22</sup> G. POLLI, *Più bombe sulla Libia? Più spese per il Nord*, in *laPadania*, 29 aprile 2011. Cfr. altresì sul tema V. CAMPORINI, *Il valore strategico delle missioni all'estero*, in *www.affarinternazionali.it*, 23 giugno 2011.

<sup>23</sup> Non è privo di rilievo il fatto che, prim'ancora dell'approvazione della risoluzione n. 1973, l'Italia abbia messo a disposizione di altri Paesi alleati le basi militari esistenti sul territorio nazionale per azioni sul territorio libico.

<sup>24</sup> M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra in Libia*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2011, pagg. 4 e ss.

Il Consiglio dei Ministri, convocato in via d'urgenza il 18 marzo 2011 per esaminare e discutere la questione libica, ha autorizzato «ogni opportuna iniziativa per garantire sostegno umanitario alle popolazioni civili della Libia, assicurando un ruolo attivo dell'Italia per la protezione dei civili e delle aree sotto pericolo di attacco, ivi compresa la concessione in uso di basi militari esistenti sul territorio nazionale»<sup>25</sup>. Se si esclude il riferimento all'uso delle basi militari, non si può certo dire che il comunicato rilasciato dalla Presidenza del Consiglio abbia chiarito la portata dell'impegno italiano in Libia deciso nel corso del brevissimo Consiglio dei Ministri durato appena 35 minuti. Nello stesso comunicato si legge che «il Presidente Berlusconi ha riferito al Consiglio che ogni decisione viene adottata in accordo con il Presidente della Repubblica e che il Parlamento sarà costantemente informato ai fini delle decisioni che intenderà adottare». In realtà, proprio la partecipazione del Capo dello Stato alla posizione del Governo costituisce il passaggio più oscuro della sequela procedimentale: tralasciando le informali esternazioni del Presidente della Repubblica sulla vicenda libica, non si ha traccia, infatti, del ruolo svolto dallo stesso nel Consiglio supremo di difesa. Per di più, diversamente da quanto previsto dalla legge 18 febbraio 1997, n. 25 (recante «Attribuzioni del Ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle Forze armate e dell'Amministrazione della difesa», le cui disposizioni sono state trasposte nel Codice dell'ordinamento militare, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66), il Consiglio supremo di difesa si è riunito prima e non dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri, ma non si è trattato solo di un rovesciamento delle fasi procedurali – che già da sola denoterebbe qual è la reale sede istituzionale delle deliberazioni in materia di difesa – perché il Consiglio supremo di difesa si è riunito prim'ancora dell'approvazione della stessa risoluzione n. 1973/2011, sulle cui misure attuative avrebbe poi deliberato il Consiglio dei Ministri. Ed, in effetti, il Comunicato finale della riunione del Consiglio supremo di difesa fa riferimento soltanto ad un contributo italiano alla «definizione ed alla conseguente attuazione delle decisioni *attualmente all'esame* delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica»<sup>26</sup>.

Non meno nebulosa è apparsa altresì la fase del coinvolgimento parlamentare. Secondo una prassi oramai diffusa, formalizzata nel corso della XIII legislatura con l'approvazione della risoluzione Ruffino n. 7-01007<sup>27</sup>, il raccordo tra Parlamento e Governo in materia di difesa è formalizzato non già attraverso l'approvazione di un atto legislativo<sup>28</sup>, ma mediante l'adozione di atti di indirizzo che orientano l'attività governativa, e la presentazione di atti di ispezione e controllo, volti a verificare la conformità dell'attività governativa agli indirizzi approvati dalle Camere.

Nella seduta delle Commissioni riunite Affari Esteri e Difesa dei due rami del Parlamento tenutasi il 18 marzo 2011<sup>29</sup> i Ministri degli Esteri e della Difesa hanno anzitutto puntualizzato che la risoluzione n. 1973/2011 ha lo scopo di dare attuazione al principio, già affermato in precedenti atti delle Nazioni Unite,

<sup>25</sup> Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 131 del 18 marzo 2011, in <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=62854>.

<sup>26</sup> Reperibile all'URL [www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11404](http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11404).

<sup>27</sup> Risoluzione Ruffino ed altri, n. 7-01007, in *AP Camera*, XIII legislatura, Commissione IV (Difesa), seduta del 16 gennaio 2001.

<sup>28</sup> Salvo il diverso caso della conversione in legge di decreti-legge contenenti la copertura finanziaria della missione.

<sup>29</sup> [http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/16/congiunte/3a-4a-III-IV-20110318.CG1071\(BOZZA\).pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/16/congiunte/3a-4a-III-IV-20110318.CG1071(BOZZA).pdf).



della «responsabilità di proteggere» le popolazioni civili. Tale precisazione si rivela tutt'altro che ridondante, in quanto proprio la finalità umanitaria dell'intervento armato escluderebbe qualsiasi contraddizione con il principio costituzionale del ripudio della guerra non difensiva, giustificerebbe la mancata applicazione dello stato di guerra ex artt. 78 e 87, co. 9, Cost., e troverebbe la propria legittimazione nel diritto internazionale. È noto, del resto, che anche secondo orientamenti dottrinali sempre più diffusi<sup>30</sup>, gli interventi armati a scopo umanitario – che è poi categoria tutt'altro che univoca<sup>31</sup> – si fonderebbero su di una consuetudine internazionale, integrativa del diritto internazionale pattizio, ed immessa nel nostro ordinamento ex art. 10, comma 1, della Costituzione, in base al quale «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute». Tale consuetudine consentirebbe al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di autorizzare l'uso della forza, ai sensi del Capitolo VII della Carta di San Francisco, anche nei casi di gravi, ripetute e sistematiche violazioni dei diritti umani.

Nel caso della crisi libica, l'approvazione della risoluzione ONU n. 1973/2011 avrebbe pertanto sopito i dissensi sorti specie in occasione della missione internazionale in Kosovo (1999), che, com'è noto, fu avviata dalla NATO senza la previa autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Ma, soprattutto, è evidente che il costante richiamo da parte delle istituzioni italiane alla legalità internazionale assolve una finalità eminentemente derogatoria<sup>32</sup>, in quanto consente di sostenere che l'intervento armato in Libia, in quanto autorizzato dall'ONU, quale organismo internazionale preposto a garantire la pace e la sicurezza tra le Nazioni, troverebbe copertura costituzionale nella seconda alinea dell'art. 11 Cost., escludendo qualsiasi contraddizione con il ripudio della guerra non difensiva di cui alla prima alinea della medesima disposizione. In altre parole, si ritiene legittimo l'impiego dello strumento militare quando esso avvenga nel quadro della partecipazione ad organizzazioni internazionali che, presentando le caratteristiche indicate nella seconda parte dell'art. 11 Cost., agiscono nel rispetto di quelle regole<sup>33</sup>. Eppure, anche a voler ritenere accettabile tale interpretazione del dettato costituzionale – evidentemente condivisa dal Presidente della Repubblica Napolitano<sup>34</sup>, ma tutt'altro che esente da rilievi critici<sup>35</sup> – alcune affermazioni del Ministro della difesa La Russa mettono in luce quanto sia sfumato il confine tra la guerra

<sup>30</sup> Puntualmente richiamati da L. CHIEFFI, *Art. 11*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, vol. I, pagg. 272 ss.; e, più recentemente, da M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, pagg. 141 ss., ai quali si rinvia per l'ampia bibliografia sul tema.

<sup>31</sup>

<sup>32</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra in Libia*, cit., pag. 1.

<sup>33</sup> Così, da ultimo, R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2011, pag. 4.

<sup>34</sup> Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha più volte invocato il diritto internazionale, specie la Carta delle Nazioni Unite, a fondamento dell'intervento militare italiano in Libia. Si vedano la Nota sull'incontro del Presidente Napolitano con Nancy Pelosi, 22 marzo 2011; Intervento del Presidente Napolitano all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, New York 28 marzo 2011; tutti in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it). Il Capo dello Stato ha, inoltre, escluso esplicitamente che la missione italiana in Libia possa essere in alcun modo assimilata ad una guerra; si vedano, in tal senso, V. PARLATO, *Articolo 11, Napolitano ci spiega*, in *Il manifesto* del 28 aprile 2011; *I giovani e il Presidente. Le domande, le risposte*, in *Corriere Fiorentino* del 13 maggio 2011 (entrambi gli articoli sono reperibili anche sul sito web del Quirinale).

<sup>35</sup> A favore di una lettura sistematica dell'art. 11 della Costituzione, volta ad escludere che il ripudio della guerra possa valere anche nei confronti delle iniziative intraprese nell'ambito di un'organizzazione internazionale, L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e guerra «umanitaria»*, in M. DOGLIANI, S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Torino, 1999, pagg. 26-27; C. DE FIORES, *«L'Italia ripudia la guerra»? la Costituzione di fronte al nuovo ordine globale*, Roma, 2002, pag. 27; L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., pag. 277 ss.

costituzionalmente ripudiata e la missione italiana in Libia: nel richiedere al Parlamento, sulla base della risoluzione Ruffino, «l'autorizzazione affinché l'Italia adotti tutte le misure tese, prima di tutto, a garantire nella maniera più chiara la tutela dell'integrità fisica dei cittadini, nonché ogni iniziativa per assicurare il sostegno umanitario alle popolazioni civili della Regione», il Ministro ha precisato che «si tratta, in sostanza, di un'autorizzazione a poter almeno aderire ad una coalizione di volenterosi, offrendo naturalmente le basi militari *ma senza un limite restrittivo anzitutto alla possibilità di intervento* quando si rendesse necessario per tutelare quello scopo umanitario che è posto alla base della risoluzione dell'ONU». Pertanto, una deliberazione parlamentare in tal senso non escluderebbe, in linea di principio, l'uso delle armi per fini diversi dalla difesa, ma autorizzerebbe il ricorso a qualsiasi misura finalizzata a salvaguardare la popolazione civile.

Ulteriori precisioni sulla concreta portata delle iniziative intraprese dall'Italia in territorio libico non sono neppure rintracciabili nelle due risoluzioni approvate al termine della seduta delle Commissioni riunite Affari Esteri e Difesa della Camera e del Senato<sup>36</sup>, con le quali si è impegnato il Governo «ad adottare ogni iniziativa per assicurare la protezione delle popolazioni della regione, nello scrupoloso rispetto della risoluzione n. 1973 e delle relative prescrizioni» e ad «assicurare che l'Italia partecipi attivamente con gli altri Paesi disponibili, ovvero nell'ambito delle organizzazioni internazionali di cui il Paese è parte, alla piena attuazione della risoluzione n. 1973 ai fini della protezione dei civili e delle aree popolate sotto pericolo di attacco, ivi compresa la concessione in uso di basi sul territorio nazionale».

Sullo sfondo di questo passaggio parlamentare, permangono, dunque, tanti importanti interrogativi su questioni che investono, fondamentalmente ed in primo luogo, la compatibilità costituzionale della partecipazione italiana a missioni internazionali armate a scopo umanitario, ma persino la loro stessa ammissibilità sul piano del diritto internazionale<sup>37</sup>; nondimeno, nel caso della crisi libica, è piuttosto evidente che proprio la fonte internazionale che legittimerebbe l'intervento armato reca una formulazione estremamente ampia, se non ambigua, ma certamente aperta a diverse applicazioni da parte degli Stati partecipanti. Pertanto, pur non disconoscendo che, nell'attuale scenario internazionale, gran parte delle scelte in materia di difesa «sfuggono a qualsiasi realistica possibilità di intervento»<sup>38</sup> degli organi di governo italiano, è pur vero che la Risoluzione ONU n. 1973 nulla prevede circa le misure civili e/o militari volte a darvi attuazione, che sarebbero dovute essere oggetto di un più attento dibattito parlamentare.

Per questa ragione, appaiono oltremodo superflue le rassicurazioni fornite dal Ministro della difesa La Russa nel corso del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2011 «circa il mantenimento delle operazioni

<sup>36</sup> Risoluzione Nirenstein ed altri, n. 7-00520, in *AP Camera*, XVI legislatura, Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa), seduta del 18 marzo 2011; Risoluzione Amato ed altri, Doc. XXIV, n. 17, in *AP Senato*, XVI legislatura, Commissioni riunite III (Affari esteri, emigrazione) e IV (Difesa), seduta del 18 marzo 2011.

<sup>37</sup> Cfr. G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti.*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2001, pagg. 1-2; C. DE FIORES, «L'Italia ripudia la guerra?», cit., pag. 29.

<sup>38</sup> G. DE VERGOTTINI, *La modificazione delle competenze costituzionali in tema di difesa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pag. 446.



nell'ambito di quanto previsto dalla Risoluzione n.1973 dell'ONU»<sup>39</sup> e non può che sorprendere che nel dibattito sulla questione libica, tenutosi alla Camera dei deputati e al Senato rispettivamente il 24 ed il 23 marzo, conclusosi con l'approvazione di due risoluzioni alla Camera ed una al Senato, ci si sia limitati ad impegnare il Governo a perseguire un rinnovato approccio diplomatico per la soluzione della crisi ed «a proseguire nella cooperazione internazionale per la piena attuazione della risoluzione ONU n. 1973»<sup>40</sup>, senza affatto precisare la portata dell'impegno italiano. Eppure, non si può dire che il dibattito parlamentare sia stato tacciato da una persistente superficialità, in quanto da più parti si è messa in luce l'esigenza di proteggere gli interessi delle imprese europee in Libia, di salvaguardare gli interessi italiani in quel territorio in campo energetico ed ovviamente non sono mancati richiami ad un più intenso coinvolgimento dell'Unione europea sulla questione della gestione degli immigrati<sup>41</sup>.

La vaghezza della citata Risoluzione ONU è venuta altresì alla luce di lì a poco quando è emersa una tensione diplomatica, specie tra Italia e la Francia, in ordine al coordinamento delle operazioni militari. Sia il Ministro degli Esteri che il Presidente del Consiglio hanno chiesto, con l'assenso degli Stati Uniti e del Regno Unito, un coinvolgimento della NATO, senza il quale «l'Italia istituirà un proprio comando separato per le operazioni che partono dalle nostre basi»<sup>42</sup>. Nello stesso senso, il Capo dello Stato ha

<sup>39</sup> Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 132 del 21 marzo 2011, in <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=62874>.

<sup>40</sup> Risoluzione Gasparri ed altri, n. 6-00071, in *AP Senato*, XVI legislatura, seduta pomeridiana del 23 marzo 2011, n. 525; Risoluzione Cicchitto ed altri, n. 6-00071, e Risoluzione Franceschini ed altri, n. 6-00072, in *AP Camera*, XVI legislatura, allegato A, seduta del 24 marzo 2011, n. 452.

<sup>41</sup> Cfr. Risoluzioni Gasparri ed altri, n. 6-00071, Cicchitto ed altri, n. 6-00071, cit.

La questione delle risorse energetiche della Libia è stata affrontata anche in ambito dell'Unione europea, dal Consiglio europeo di primavera del 24-25 marzo, che ha approvato le conclusioni adottate dal Consiglio Affari esteri in data 21 marzo. Il Comunicato (punto 20) – che in questa parte recepisce le proposte della Germania – fa riferimento ad un rinnovato impegno dell'UE ad adottare misure «intese a garantire che gli introiti generati dal petrolio e dal gas non vadano al regime di Gheddafi». Su impulso dell'Italia si è inoltre aggiunta la prospettiva di un coinvolgimento del Consiglio di sicurezza dell'ONU, al quale gli Stati membri potranno presentare proposte volte ad impedire che Stati non europei possano surrettiziamente subentrare nei rapporti petroliferi con la Libia.

Il Consiglio europeo ha inoltre enunciato alcuni criteri guida per la realizzazione di un più ampio partenariato euromediterraneo, dando seguito alla dichiarazione conclusiva del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo. In tale contesto si colloca la messa a punto di un piano per lo sviluppo delle capacità di gestione della migrazione e dei flussi di profughi, anche attraverso il rafforzamento delle capacità operative dell'Agenzia europea FRONTEX. A tal proposito, le Conclusioni (punto 26) fanno riferimento ad un impegno dell'UE e dei suoi Stati membri «a dimostrare concreta solidarietà agli Stati membri esposti più direttamente ai flussi migratori e a fornire il necessario sostegno a seconda dell'evolversi della situazione».

Tuttavia, il fronte dell'immigrazione ha continuato a registrare in Europa forti distonie tra gli Stati membri, specie dopo la decisione del Governo italiano di concedere permessi temporanei ai migranti tunisini giunti nel nostro Paese tra gennaio e aprile. L'opposizione di alcuni Stati membri alla politica intrapresa dall'Italia per fronteggiare i flussi migratori si è manifestata anche in occasione del Consiglio dell'UE dell'11 aprile, all'esito del quale il Ministro Maroni, preso atto dell'indisponibilità dei partners europei ad accogliere gli immigrati nordafricani provenienti dall'Italia, aveva addirittura minacciato l'uscita dell'Italia dall'UE. Il Presidente della Repubblica Napolitano, pur stigmatizzando le dichiarazioni di contrarietà all'Unione europea, ha comunque ritenuto insoddisfacente la risposta dell'Europa alla crisi libica. Da ultimo, il Presidente ha sottolineato che «L'Italia sta dando prova di solidarietà e spirito di accoglienza; tocca all'Europa fare la sua parte e operare perché la Libia si dia un governo consapevole delle sue responsabilità». Dichiarazione del Presidente Napolitano in merito all'opera svolta dalle Forze dell'ordine e dai volontari, Roma 8 maggio 2011, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it). Per G. GRAMAGLIA, *La politica estera di Napolitano*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it), (02/07/2011), i numerosi interventi del Quirinale sulla crisi libica hanno assunto una spiccata funzione garantista, «quasi che Napolitano avvertisse l'esigenza di ridare un baricentro alla posizione dell'Italia e di correggere le oscillazioni dettate dai calcoli di politica interna».

<sup>42</sup> «Senza Nato comando italiano separato». Scontro tra Italia e Francia sulla missione, in [http://www.repubblica.it/esteri/2011/03/21/news/ombrello\\_nato-13908397](http://www.repubblica.it/esteri/2011/03/21/news/ombrello_nato-13908397).

ribadito «l'esigenza imprescindibile sostenuta dall'Italia» di un comando unificato individuando nel ruolo della NATO «la soluzione più appropriata»<sup>43</sup>.

Sebbene, come auspicato dall'Italia, l'Alleanza atlantica abbia assunto, a partire dal 24 marzo, la gestione coordinata dell'operazione denominata *Unified Protector*, ancora distanti sono apparse le posizioni dei diversi Paesi partecipanti alla coalizione sul grado di condivisione delle scelte strategiche e sui mezzi concretamente impiegati in territorio libico. Nel corso della riunione informale dei Ministri degli esteri dell'Alleanza atlantica, tenutasi a Berlino il 14-15 aprile, pur essendo emersa l'insufficienza degli aerei impiegati nell'operazione della NATO, l'Italia e la Spagna hanno ribadito la scelta di non partecipare ai bombardamenti<sup>44</sup>. Ma, dopo soltanto pochi giorni, il 25 aprile, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha comunicato la decisione dell'Italia «di aumentare la flessibilità operativa dei propri velivoli con *azioni mirate* contro specifici obiettivi militari selezionati sul territorio libico, nell'intento di contribuire a proteggere la popolazione civile libica»<sup>45</sup>.

Il repentino cambio di strategia sulla portata della partecipazione italiana alla missione internazionale ha acuito le spaccature già esistenti all'interno della maggioranza di governo in merito alla gestione della crisi libica; da parte della Lega Nord, già particolarmente riluttante ad un qualsivoglia coinvolgimento italiano nella missione in Libia, si è lamentata la mancata partecipazione del proprio partito di coalizione alla decisione, assunta unilateralmente dal Presidente del Consiglio, di offrire un maggiore contributo alle forze NATO.

Sia il Ministro della Difesa La Russa<sup>46</sup> che lo stesso Presidente del Consiglio<sup>47</sup> hanno più volte puntualizzato che la rinnovata partecipazione italiana alla missione NATO non si sostanzia in «bombardamenti indiscriminati», ma in interventi con missili di precisione su specifici obiettivi, evitando ogni rischio per la popolazione civile<sup>48</sup>. E' evidente che tali dichiarazioni perseguono un duplice e fondamentale obiettivo: dal punto di vista politico, esse sono volte a ricucire gli strappi all'interno della maggioranza di governo, nel senso che una volta escluso un mutamento 'sostanziale' dell'impegno italiano in Libia, si giustifica la mancata preventiva consultazione sul punto di tutti partiti di governo; dal punto di vista costituzionale – decisamente latente, ma tutt'altro che estraneo alla vicenda – si avverte l'esigenza di ribadire che l'uso della forza militare nel caso di specie non è comunque riconducibile alla nozione costituzionale di guerra ripudiata «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali».

---

<sup>43</sup> Presidente Napolitano in occasione dell'incontro (il 22 marzo) con una delegazione parlamentare americana guidata da Nancy Pelosi.

<sup>44</sup> Nello stesso senso si è anche espresso il Ministro della difesa La Russa in occasione dell'incontro tenutosi a Washington il 19 aprile con Bob Gates. Il giorno successivo, comunque, l'Italia, la Francia e la Spagna hanno inviato in Libia propri istruttori militari per supportare il governo di transizione nell'organizzazione delle operazioni di difesa.

<sup>45</sup> Comunicato del Presidente del Consiglio, in <http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/dettaglio.asp?d=63368>.

<sup>46</sup> Commissioni Riunite III-IV Camera e 3<sup>a</sup>-4<sup>a</sup> Senato, XVI legislatura, Resoconto stenografico della seduta del 27 aprile 2011, pag. 9.

<sup>47</sup> Si vedano anche le dichiarazioni rese all'esito dell'incontro tra il Presidente del Consiglio Berlusconi e il Presidente francese Sarkozy, tenutosi a Roma il 26 aprile.

<sup>48</sup> Analoghe rassicurazioni, poi drammaticamente smentite dai fatti, erano state in più volte fornite dal Governo in merito ai bombardamenti effettuati dal contingente italiano impegnato nelle missioni internazionali in Serbia ed in Afghanistan.

Richiamando argomenti già precedentemente adottati a sostegno dell'intervento italiano in Libia<sup>49</sup>, anche il Presidente della Repubblica Napolitano ha giustificato il rinnovato impegno dell'Italia che costituisce, per il Capo dello Stato, «il naturale sviluppo della scelta compiuta dall'Italia a metà marzo, secondo la linea fissata nel Consiglio Supremo di Difesa da me presieduto e quindi confortata da ampio consenso in Parlamento»<sup>50</sup>.

In effetti, nello stesso Comunicato della Presidenza del Consiglio del 25 aprile si precisa che le 'nuove' azioni militari intraprese dall'Italia «si pongono in assoluta coerenza con quanto autorizzato dal Parlamento, sulla base di quanto già stabilito in ambito ONU e NATO, al fine di assicurare la cessazione di ogni attacco contro le popolazioni civili e le aree abitate da parte del regime di Gheddafi»; ad ogni modo il Governo si è detto pronto a informare le Camere in merito al nuovo livello dell'impegno italiano in Libia.

Sebbene si preannunciasse un intenso dibattito parlamentare, scandito dalla presentazione di diverse mozioni – di cui una anche della Lega Nord, definita da Berlusconi in una nota della Presidenza del Consiglio « un contributo costruttivo e pragmatico per trovare la soluzione al dibattito in corso tra le forze politiche sulla vicenda libica»<sup>51</sup> – il nuovo passaggio in Aula non ha fornito ulteriori chiarimenti sull'impegno militare, politico-diplomatico e umanitario offerto dall'Italia per la soluzione della crisi libica. L'unica novità registrata nelle sedute della Camera dei deputati del 3 e 4 maggio, in cui si è discusso e votato le mozioni sull'impegno italiano in Libia<sup>52</sup>, è costituita dalla precisazione, contenuta nella mozione presentata congiuntamente dalla Lega Nord e dal Popolo della libertà, di un impegno del Governo «a fissare un termine temporale certo, da comunicare al Parlamento, entro cui concludere le azioni mirate contro specifici obiettivi militari selezionati sul territorio libico (...), che comunque debbono attuarsi nel pieno rispetto dell'articolo 11 della Costituzione ed esclusivamente come strumento di difesa rispetto ad atti ostili, reali, concreti ed attuali rivolti contro i nostri velivoli ovvero contro la popolazione civile ed in condizioni di assoluta sicurezza per la popolazione civile stessa e per i nostri operatori»<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Si veda in particolare, l'intervento del Presidente Napolitano all'Assemblea generale delle Nazioni unite, il 28 marzo.

<sup>50</sup> Intervento del Presidente Napolitano all'incontro con gli esponenti delle Associazioni Combattentistiche e Partigiane e le Associazioni d'Arma, Roma, 26 aprile 2011. A questo intervento pubblico fa rinvio il Comunicato diramato dalla Presidenza della Repubblica il 28 aprile 2011 al termine dell'incontro al Quirinale del Capo dello Stato con il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si veda anche la Nota del Quirinale del 2 maggio 2011 (in risposta ad alcune polemiche suscitate dalla stampa su di un possibile intervento del Presidente della Repubblica sulle mozioni parlamentari concernenti la Libia, da ultimo discusse e votate alla Camera), ove si ribadisce che il Presidente Napolitano ha già espresso chiaramente nel Consiglio Supremo di Difesa le sue valutazioni sulla crisi libica e che «resta esclusiva responsabilità del governo e del Parlamento la decisione circa gli sviluppi dell'adesione già data dall'Italia agli indirizzi formulati e alle misure autorizzate da quella risoluzione».

<sup>51</sup> Comunicato stampa del Presidente Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2011, in <http://www.governo.it/Presidente/Comunicati/dettaglio.asp?d=63411>.

<sup>52</sup> Mozioni Franceschini ed altri, n. 1-00633; Galletti, Della Vedova, Verneti, Lo Monte e La Malfa, n. 1-00634; Di Pietro ed altri n. 1-00635; Reguzzoni, Cicchitto e Sardelli, n. 1-00636; Mecacci ed altri, n. 1-00637 concernenti l'impegno italiano in Libia, in *AP Camera*, XVI legislatura, allegato A, seduta del 3 maggio 2011, n. 470.

<sup>53</sup> Mozione Reguzzoni, Cicchitto e Sardelli, n. 1-00636, cit.

Tralasciando il risvolto pratico di tale mozione, ovvero la concreta fattibilità della fissazione di un limite temporale alle operazioni militari in atto<sup>54</sup>, non può che sorprendere (positivamente) la “riesumazione” di una disposizione costituzionale, l’art. 11, prima del tutto omessa dal dibattito politico e parlamentare. Si tratta di un richiamo che se correttamente inteso dovrebbe condurre anzitutto ad un ripensamento sul fondamento costituzionale dell’intervento militare in Libia, il quale non può essere giustificato soltanto sulla base di una laconica risoluzione delle Nazioni Unite, aperta a svariate applicazioni e ad imprevedibili svolgimenti, come ampiamente dimostrato dalla ‘disomogenea’ partecipazione degli Stati all’attuazione della stessa e dalle svariate letture offerte circa i limiti in essa tracciati per definire l’ambito delle operazioni consentite<sup>55</sup>, che, secondo alcuni<sup>56</sup>, potrebbe addirittura includere l’uccisione di Muammar Gheddafi<sup>57</sup>. Inoltre, proprio il riferimento all’art. 11 Cost. dovrebbe consentire l’avvio di un rinnovato e più coerente impegno di tutte le istituzioni italiane per addivenire ad una soluzione diplomatica della crisi libica, ponendo fine alla fase militare in atto, che, fin dagli esordi, ha suscitato non pochi sospetti in ordine a presunte aspettative egemoniche degli Stati nazionali sul territorio e soprattutto sulle risorse energetiche del Nord Africa.

L’auspicata apertura di un più convinto fronte diplomatico di risoluzione della crisi internazionale risponderrebbe non certo alla prioritaria esigenza di evitare di aggravare, con i costi della partecipazione italiana alle operazioni di attacco aereo in Libia, la pressione tributaria, come previsto in una delle mozioni da ultimo votate alla Camera dei deputati<sup>58</sup>, ma alla sì fondamentale pretesa di salvaguardare i principi inviolabili consacrati nella Costituzione repubblicana e l’irrinunciabile normatività del valore costituzionale della pace a fronte di qualsiasi uso della forza militare che possa svilirne la perdurante validità.

---

<sup>54</sup> A tal proposito il Segretario generale dell’Alleanza atlantica Rasmussen ha precisato che la missione proseguirà fino al raggiungimento degli obiettivi, ovvero la fine degli attacchi contro i civili da parte delle truppe lealiste, il ritiro completo di ogni tipologia di unità combattente – inclusi i mercenari – e la creazione di condizioni di assoluta sicurezza per gli operatori incaricati di recare aiuti umanitari e soccorso alla popolazione libica.

<sup>55</sup> Si pensi, ad esempio, all’ammissibilità o meno di fornire finanziamenti o armamenti ai rivoltosi libici, su cui cfr. N. RONZITTI, *È lecito armare i ribelli libici?*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it), (01/04/2011).

<sup>56</sup> «Gheddafi è un obiettivo legittimo». *Fonti della Nato* «L’eventuale eliminazione del colonnello è autorizzata dalla risoluzione 1973 dell’ONU», in [http://www.corriere.it/esteri/11\\_giugno\\_10/olimpio-gheddafi-obiettivo-nato\\_832f383e-932a-11e0-aa50-3c890fd936ef.shtml](http://www.corriere.it/esteri/11_giugno_10/olimpio-gheddafi-obiettivo-nato_832f383e-932a-11e0-aa50-3c890fd936ef.shtml). In tal senso, v. anche le dichiarazioni rilasciate durante un’intervista dal Ministro della Difesa, *La Russa: giusto bombardare il rais se è rifugiato in un obiettivo militare*, in *Il Messaggero* dell’11 maggio 2011.

<sup>57</sup> Il che rappresenta evidentemente una chiara rievocazione del concetto di annientamento del nemico che è il tratto saliente del classico concetto di guerra.

<sup>58</sup> Mozione Reguzzoni, Cicchitto e Sardelli, n. 1-00636, cit.

Riferimenti ad una possibile riduzione del nostro contingente impegnato in operazioni internazionali, anche in ragione una ridotta disponibilità di risorse finanziarie, vi sono anche nella nota diffusa al termine del Consiglio supremo di Difesa riunitosi il 6 luglio 2011, reperibile all’URL <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Comunicato&key=11982>.