

L'emersione del principio costituzionale di autorizzazione parlamentare degli interventi armati nei sistemi parlamentari e la sua elusione nel contesto italiano

di Arianna Carminati e Matteo Frau¹

Abstract: *The emergence of the constitutional principle of parliamentary authorisation of military interventions in parliamentary systems and its circumvention in the Italian context* - The essay aims to describe how constitutional war powers have been adapted in relation to the spread of the so-called undeclared wars. In many democratic countries the lack of parliamentary control over the use of military force as an instrument of foreign policy has been replaced by an innovative parliamentary function of authorizing every significant military action. Although the Italian Constitution does not provide for this function explicitly, a co-decision procedure shared by the legislative and executive branches has been regulated by the Law n. 145/2016. Despite this recent piece of legislation, Italian Governments often violate the related procedures by acting without involving the Parliament in the decision regarding the deployment of troops abroad.

Keywords: Military missions; War powers; Power to deploy armed forces abroad; Parliamentary control; Separation of powers

1. Il problema della costituzionalizzazione dell'impiego della forza militare nell'ambito delle missioni internazionali

Sebbene tutte le Costituzioni democratiche disciplinino i tradizionali poteri di guerra, ve ne sono diverse che ancora oggi non si occupano della decisione dello Stato di intervenire militarmente al di fuori del caso di una guerra dichiarata. Entro certi limiti questo vuoto è fisiologico, poiché si tratta di una materia in cui è opportuno che la Costituzione scritta lasci spazio, sul versante esterno, al diritto internazionale e, su quello interno, alle fonti di rango legislativo, ai regolamenti parlamentari e, naturalmente, alla discrezionalità politica dell'Esecutivo. Tuttavia, la lacuna normativa circa le competenze funzionali e le procedure decisionali relative all'impiego della forza militare nell'ambito delle missioni internazionali è molto spesso patologica, discendendo semplicemente dal mancato (necessario)

¹ Benché il saggio sia frutto di uno sforzo congiunto dei due autori, a Matteo Frau vanno attribuiti, in particolare, i primi tre paragrafi, contenenti riflessioni di carattere comparativo, mentre ad Arianna Carminati i restanti tre, relativi all'analisi dell'ordinamento italiano.

aggiornamento del diritto costituzionale alla metamorfosi storica dei conflitti armati².

A dimostrarlo è la circostanza che le Costituzioni più recenti o più aggiornate tentano opportunamente di colmare tale lacuna, mentre le altre – tra cui la nostra – si limitano ancora oggi a considerare il concetto ormai obsoleto di guerra in senso formale, cioè di guerra formalmente dichiarata e/o “legittimamente condotta” in base alle regole internazionali, pur essendo tale termine giuridico caduto in disuso insieme alle relative procedure costituzionali. Eppure, la guerra, bandita dal diritto internazionale come realtà giuridica, non è mai cessata come realtà fenomenica; piuttosto essa si è trasformata sull’onda dell’evoluzione tecnologica e dei mutamenti sociali e politici che hanno messo in crisi il modello dello Stato moderno³. Sintomatica di questa transizione è la terminologia ufficiale dei conflitti contemporanei affermata dopo la fine della seconda guerra mondiale, per cui le potenze nazionali che avviano un intervento armato di vasta portata o vi partecipano non usano più il termine “guerra”, bensì altre espressioni che permettono di eludere le implicazioni giuridiche che la guerra comporta sul piano dell’ordinamento interno così come sul piano del diritto internazionale. Basti qui ricordare, solo per fare alcuni esempi, la denominazione ufficiale di «operazione» utilizzata dagli Stati Uniti sia in occasione della prima guerra del Golfo del 1990-1991 (*Operation Desert Shield* e poi *Operation Desert Storm*) sia in occasione della seconda guerra del Golfo del 2003-2011 (*Operation Iraqi Freedom*), nonché, da ultimo, la denominazione di «operazione speciale russa in Ucraina» (*Specoperacija Rossii na Ukraine*, nella traslitterazione dal cirillico) utilizzata dalla Federazione russa per definire l’intervento armato che ha scatenato la guerra con l’Ucraina.

D’altro canto, l’apertura internazionale degli ordinamenti e le conseguenti limitazioni di sovranità degli Stati hanno provocato un’interferenza tra piano interno e piano sovranazionale sia con riguardo all’imperatività – viepiù “relativizzata” – del principio pacifista sia con riguardo alle competenze degli organi costituzionali statuali in ordine alla decisione politica sul se e sul come partecipare a una missione militare internazionale.

Fatte queste premesse di ordine generale, la questione di cui qui ci si vuole occupare muove da un interrogativo più specifico, ossia se la mutazione del fenomeno bellico e l’impegno crescente degli Stati democratici nelle missioni militari internazionali abbiano prodotto anche una destrutturazione del quadro costituzionale dei tradizionali poteri di guerra e del risalente principio che subordina il dispiegamento delle forze armate a varie forme di controllo parlamentare. A suggerire una risposta affermativa vi è la circostanza che il vuoto costituzionale di specifiche *vesting clauses* dedicate all’odierno potere di “azione militare” ha tendenzialmente provocato una notevole espansione dell’autonomia decisionale degli Esecutivi. D’altro

² V. A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007; Id., *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2022, 47 ss.

³ V. per tutti G. de Vergottini, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004. Su di un altro piano, la trasformazione dei conflitti influenza anche il concetto di guerra giusta e le sue implicazioni (v. da ultimo M. Luciani, *Dalla guerra giusta alla guerra legale?*, in *Teoria Politica*, 2022, 97 ss.).

canto, nell'ambito delle principali organizzazioni internazionali regionali con scopo difensivo (specialmente la NATO, ma anche il sistema di governance della Politica di sicurezza e di difesa comune delineato nel Titolo V del TUE), gli Esecutivi nazionali, i Consigli intergovernativi e i Segretariati vantano un ruolo di gran lunga prevalente su quello della componente parlamentare o para-parlamentare di livello sovranazionale⁴.

È pertanto di fondamentale importanza che all'interno dei singoli ordinamenti democratici il quadro costituzionale di riferimento restituisca all'organo parlamentare quella dignità e quella piena funzione di controllo che emerge nitidamente dall'evoluzione dei classici poteri costituzionali di guerra. Posto che, come si è già ricordato, alcune Costituzioni contemporanee non sono mai state aggiornate sotto questo profilo, si tratta di chiarire in via interpretativa, anche attraverso un'analisi di tipo comparativo, se esista un principio costituzionale, eventualmente implicito, che impone un coinvolgimento effettivo degli organi parlamentari nei processi decisionali attinenti alle c.d. guerre non dichiarate e alle missioni militari internazionali.

2. I modelli costituzionali dei poteri di guerra nell'evoluzione delle forme di governo di derivazione liberale

L'espressione *war powers*, più adatta alle riflessioni teoriche che hanno accompagnato le prime Costituzioni liberali, dovrebbe oggi essere sostituita con locuzioni tecnicamente più appropriate (tra cui ad esempio *power to deploy armed forces abroad*), considerando che i riferimenti procedurali alla «guerra» presenti nei testi costituzionali non sono tecnicamente applicabili alle odierne missioni militari, anche quando, per dimensioni e conseguenze materiali, esse presentino i caratteri della guerra dal punto di vista sostanziale. Ciò premesso, la storia dei poteri costituzionali di guerra coincide con la storia del costituzionalismo, al punto che è impossibile comprendere la seconda senza avere contezza della prima. La condivisione dei poteri di guerra tra Esecutivo e Legislativo, il primo in veste di decisore e il secondo in veste di controllore (e talora di co-decisore), è uno di quegli elementi essenziali che accompagna l'evoluzione dello Stato liberale.

A proposito del ruolo giocato dal Parlamento, va subito chiarito che le funzioni parlamentari fondamentali comuni agli Stati democratici sono sempre idonee a influenzare variabilmente il concreto esercizio dei poteri di guerra, nel senso che esse, a prescindere dalla specifica tipologia di forma di governo, permettono ovunque un controllo politico indiretto sulla decisione dell'Esecutivo di ricorrere alla forza militare. Basti pensare all'esercizio della

⁴ Basti considerare che il Parlamento europeo non ha poteri decisionali effettivi nell'ambito del Titolo V del TUE, mentre l'Assemblea parlamentare della NATO, che è composta da rappresentanze dei legislativi degli Stati membri ed è dotata di funzione meramente consultiva, non è una vera e propria istituzione della NATO ma esiste e opera in base a un Trattato internazionale distinto. Circa il problema della scarsa incisività delle attribuzioni del Parlamento europeo si rinvia a M. Frau, E. Tira, *PESCO and the Prospect of a European Army: The 'Constitutional Need' to Provide for a Power of Control of the European Parliament on Military Interventions*, in 12 *European Journal of Legal Studies* 1 (2020), 85 ss.

potestà legislativa, sia considerata in sé e per sé sia declinata nel c.d. *power of the purse* (il potere di finanziare, tramite la legge di bilancio o apposite leggi, le spese militari), oppure alla funzione di controllo – ampiamente intesa – dell'Esecutivo, che include la funzione ispettiva e il dovere dell'Esecutivo di informare gli organi parlamentari (la commissione competente o l'assemblea, a seconda del grado di riservatezza che è necessario mantenere in relazione allo specifico contesto e alla natura delle informazioni). Nell'ambito specifico dei sistemi di governo contraddistinti dalla presenza di un rapporto di fiducia, la generica funzione di controllo politico si arricchisce poi di una forma di "controllo" ancora più incisiva derivante dal vincolo istituzionale e di responsabilità politica che lega il Governo alla maggioranza parlamentare, anche se va sottolineato che questo vincolo può essere sfruttato dallo stesso Esecutivo per dirigere la volontà dell'Assemblea rappresentativa in senso conforme al suo intendimento.

Accanto alle descritte forme di controllo indiretto esistono alcune funzioni parlamentari particolari direttamente incidenti sulla decisione degli Esecutivi di ricorrere alla forza militare, la cui configurazione costituzionale può mutare in modo significativo nei diversi ordinamenti democratici. Si tratta delle funzioni che si collegano al nucleo forte del potere costituzionale di guerra, quello che sul versante del Parlamento si manifesta storicamente nella funzione di deliberare la dichiarazione di guerra oppure di autorizzarla, talora con riferimento più specifico allo stato di guerra (e dunque con la conseguente difficoltà di disambiguare gli effetti interni di detta dichiarazione, ossia il regime eccezionale *intra moenia*, da quelli esterni, ossia l'autorizzazione a muovere guerra). E sono proprio queste peculiari funzioni a essersi maggiormente trasformate e diversificate per effetto degli sviluppi delle forme di governo, in corrispondenza della metamorfosi che l'originaria concezione della separazione del potere in ciascuna di esse ha nel tempo subito⁵.

Ciò, com'è ovvio, non significa che a ciascuna tipologia di forma di governo corrisponda un modello rigido di poteri di guerra, poiché nell'ambito dei vari ordinamenti astrattamente ascrivibili a una medesima fattispecie teorica è possibile riscontrare solo alcune tendenze generali; una considerazione, questa, che vale soprattutto nel caso della forma di governo parlamentare e che si collega alla difficoltà stessa di proporre una *reductio ad unum* della relativa categoria dommatica. Sotto il profilo della speculazione comparativa può nondimeno osservarsi che la trasformazione dei poteri di guerra si evolve in parallelo con l'evoluzione del regime costituzionale in rapporto di mutuale interrelazione e di reciproco condizionamento, motivo per il quale i "modelli dei poteri di guerra" che si desumono dallo studio delle più significative esperienze costituzionali contribuiscono anche a spiegare le dinamiche fondamentali delle relative forme di governo.

Ad esempio, nel caso del governo presidenziale statunitense si può parlare di un modello di poteri costituzionali di guerra dinamico e fluido in

⁵ Fa scuola l'ormai plurisecolare dibattito dottrinale sull'interpretazione della *War Powers Clause* di cui all'articolo I, sezione 8, clausola 11 della Costituzione statunitense. V. ad esempio A.D. Sofaer, *War, Foreign Affairs, and Constitutional Power: The Origins*, Cambridge (MA), 1976, 114 ss. e L.W. Levy, *Original Intent and the Framers's Constitution*, New York, 1988, 52.

cui opera da sempre una «ambiguous allocation of war powers»⁶ perfettamente coerente con la nota formula dei “poteri condivisi da istituzioni separate” che è poi il tratto saliente del regime presidenziale⁷. Nella V Repubblica francese, invece, la supremazia decisionale dello *chef des armées*⁸, persino superiore a quella del *commander in chief* statunitense, è a sua

⁶ Così Y. Hasebe, *War Powers*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 468, descrivendo l'attuale situazione costituzionale negli Stati Uniti. Tuttavia, l'ambigua allocazione del potere di guerra viene da molto lontano. Fu infatti la controversa *Proclamation of Neutrality* di George Washington (in ordine alla posizione degli Stati Uniti nel conflitto tra Francia e Gran Bretagna) a fornire l'occasione di un'accesa querelle dottrinale iniziata dai cosiddetti *Pacificus-Helvidius Debates* e di fatto mai conclusasi: mentre Hamilton, sotto lo pseudonimo di Pacificus, sosteneva la primazia dell'Esecutivo nell'esercizio dei poteri di guerra, Madison, sotto lo pseudonimo di Helvidius, esprimeva il timore che la concentrazione di detti poteri nella sfera presidenziale avrebbe portato a una crescita incontrollata dell'*executive branch*. V. M.J. Frisch (Ed.), *The Pacificus-Helvidius Debates of 1793-1794. Toward the Completion of the American Founding*, Indianapolis, 2007. Per una riflessione più generale v. E.S. Corwin, *The President's Control of Foreign Relations*, Princeton, 1917.

⁷ Non vi è stata una soluzione di continuità nemmeno con l'approvazione della *War Powers Resolution* (WPR) nel 1973. L'estensione del conflitto del Vietnam alla Cambogia decisa nel 1969 dal Presidente Nixon senza consultare il Congresso (ritenendo tale facoltà già implicita nella *Gulf of Tonkin Resolution* del 1964) fu la molla politica che portò all'approvazione della WPR, una *joint resolution* in materia di poteri militari approvata dal Congresso superando il veto opposto dallo stesso Nixon. Mediante l'atto in questione il *legislative branch* si attribuì un vasto potere di controllo e approvazione delle azioni militari gestite dall'Esecutivo senza tuttavia precludere al Presidente la possibilità di intervenire autonomamente contro una minaccia imminente. In assenza di una *statutory authorization* preventiva del Congresso, la WPR assegna a quest'ultimo il potere di interrompere l'azione militare intrapresa votando un'apposita *concurrent resolution*, stabilendosi – in ogni caso – l'obbligo dell'amministrazione di informare tempestivamente e periodicamente il Congresso dell'inizio di una missione e del suo andamento, nonché di avviare la procedura di approvazione parlamentare (della durata complessiva di 60 giorni prorogabili di altri 30) necessaria per poter proseguire la missione, di guisa che il Presidente può contare su un margine di ben 90 giorni per muoversi in piena autonomia. Sono tuttavia in molti, anche tra i costituzionalisti americani, a ritenere che il Congresso, approvando la WPR, abbia oltrepassato le sue competenze e travisato le implicazioni sia della *War Powers Clause* sia della *Commander in Chief Clause*. V. E. Keynes, *Undeclared War: Twilight Zone of Constitutional Power*, College Township, 1991.

⁸ La grande autonomia di cui gode l'Esecutivo francese nell'esercizio del potere militare si è paradossalmente consolidata con le novità introdotte dalla legge costituzionale n. 2008-724 volta a un parziale riequilibrio del ruolo del Parlamento. Il nuovo secondo comma dell'articolo 35 della Costituzione, che estende le competenze del Parlamento in questa delicata materia coinvolgendolo nelle decisioni attinenti alle missioni militari e colmando così una lacuna della Costituzione del 1958 (che si occupava solo delle guerre formalmente dichiarate), a ben vedere conferma l'autonomia decisionale dell'Esecutivo. La “nuova” disposizione costituzionale si limita infatti a stabilire che il Governo informa il Parlamento della «sua decisione» di far intervenire le forze armate all'estero entro tre giorni dall'inizio dell'operazione. Soltanto ove la missione duri oltre quattro mesi si rende necessario un voto parlamentare di autorizzazione al prolungamento della missione. Se poi si analizza la prassi applicativa, si scopre che la decisione di far intervenire le forze armate all'estero è spesso decisa *de facto* individualmente dal Presidente in qualità di *chef des armées* e non collegialmente dal Consiglio dei ministri da questi presieduto, come dimostra in modo esemplare l'ordine presidenziale di attacco

volta il riflesso della differenza tra la dimensione “presidenzialista” della forma di governo francese e la dimensione “presidenziale” di quella americana. Quest’ultima è infatti lontanissima dal proposito originario della prima, ossia il costringimento delle funzioni parlamentari a beneficio dell’Esecutivo bicefalo, e contraddistinta appunto da una netta separazione interistituzionale ma non funzionale tra ramo esecutivo e ramo legislativo.

Venendo infine alle dinamiche evolutive dei poteri di guerra nel regime parlamentare, cioè al tema centrale del discorso qui sviluppato, è proprio la storia del costituzionalismo inglese a rivelare nel modo più cristallino lo stretto legame tra allocazione dei poteri di guerra e consistenza effettiva della forma di governo. In Inghilterra l’idea originaria per cui l’Esecutivo esprime il supremo comando politico-militare nella persona fisica del monarca *pro tempore* e detiene il «power of war and peace» (incluso nella ricostruzione lockiana del potere federativo)⁹ era strettamente associata all’istituto della prerogativa regia¹⁰ e quindi ne ha seguito le sorti nel corso della progressiva metamorfosi costituzionale sinché, con l’avvento del parlamentarismo monista, i *prerogative powers* dell’Esecutivo monarchico sono transitati nelle mani del *Cabinet*. Ma sin dal principio, come tutte le prerogative che il Re o la Regina poteva esercitare liberamente (cioè senza l’approvazione del Parlamento), anche quella di fare la guerra doveva comunque convivere con i vasti poteri di controllo attribuiti – nell’ambito di quella monarchia limitata – alla Camera bassa, il cui consenso era del resto necessario per finanziare le guerre. L’esigenza di assicurare un valido coordinamento tra volontà del potere esecutivo e volontà del potere legislativo¹¹ sfociò più tardi nella convenzione costituzionale che definisce «highly unconstitutional» la dichiarazione di guerra pronunciata contro la volontà della Camera dei Comuni¹². L’ulteriore evoluzione del regime parlamentare monista nella forma del c.d. premierato inglese, unitamente alla desuetudine della dichiarazione di guerra a livello internazionale, fece sì che fosse rimesso a una valutazione discrezionale della premiership

che diede il via all’Operazione Harmattan (contributo francese all’intervento militare della NATO in Libia).

⁹ «This [federative power], therefore, contains the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions with all persons and communities without the commonwealth, and may be called federative if any one pleases» (J. Locke, “Two Treatises of government”, in *The Works of John Locke*, vol. II, at 199, sec. 146 (1714)).

¹⁰ Sir William Blackstone, nei suoi *Commentaries on the Laws of England (Book the First)*, Oxford, 1766; American edition, Philadelphia, 1893, vol. I, 240, 257, 258) attribuisce alla sola responsabilità del Re tutte le funzioni relative alla gestione degli affari esteri, inclusa la prerogativa di «making war and peace»: «Prerogatives are either direct or incidental. The direct are such positive substantial parts of the royal character and authority, as are rooted in and spring from the king’s political person, considered merely by itself, without reference to any other extrinsic circumstance; as, the right [...] of making war or peace».

¹¹ Potere legislativo che del resto, nella forma del *King-in-Parliament*, include organicamente la Corona realizzando un sistema di *mixed government* basato sul consenso delle tre componenti, cioè *King, Lords e Commons*.

¹² A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th edition, London, 1915, 280: «The action of any Ministry would be highly unconstitutional if it should involve the proclamation of war, or the making of peace, in defiance of the wishes of the House».

l'eventuale coinvolgimento preventivo del Parlamento nella decisione, rientrante nella competenza del *Cabinet*, di avviare missioni militari o guerre "sostanziali". Infatti, a partire dalla Seconda Guerra Mondiale si affermò una prassi per cui il Governo poteva limitarsi a comunicare alla Camera bassa ogni *significant military action*, talvolta dopo che l'azione si era già svolta e senza che necessariamente avesse luogo un dibattito parlamentare¹³.

Nell'ambito del peculiare sistema parlamentare inglese detta discrezionalità non comportava tuttavia un reale depauperamento del ruolo di controllo dell'organo parlamentare, stante la stretta connessione istituzionale e costituzionale tra Primo ministro, *Cabinet* e maggioranza monopartitica, donde la possibilità di configurare un consenso parlamentare implicito nel sistema di governo in sé considerato¹⁴.

Da ultimo, il *Cabinet Manual* varato nel 2011 ha "registrato" una recente convenzione costituzionale in base alla quale, a meno che non sussistano ragioni di necessità e urgenza, l'avvio di qualsiasi *significant military action* da parte del *Cabinet* è subordinato allo svolgimento di un *substantive debate* alla Camera dei Comuni¹⁵. Se è vero che la previsione di un dibattito parlamentare preventivo e la possibilità di configurare un voto politicamente vincolante della Camera bassa sembrano determinare una svolta epocale nell'esercizio del *power to deploy troops overseas*, al punto da metterne in dubbio l'effettiva sostanza di *prerogative power*, è anche vero che la convenzione costituzionale sancita nel 2011 resta fondamentale coerente con la prassi affermatasi nella "stagione" del premierato forte, nel senso che durante tale stagione il Primo ministro e il Gabinetto potevano scegliere con maggiore discrezionalità la modalità di coinvolgimento della Camera dei Comuni per il solo fatto di agire con l'assenso implicito della maggioranza partitico-parlamentare di cui essi stessi erano diretta e organica espressione (situazione che ieri come oggi dipende dalla presenza di una «overall majority in the House of Commons» come esito delle elezioni generali¹⁶).

A riprova di questa tesi interpretativa vi è la circostanza che nel 2013, proprio quando lo schema del premierato e del *single party government* era

¹³ In tal caso si trattava spesso di un semplice dibattito su di una *motion for the adjournment of the House*.

¹⁴ In continuità (evolutiva) con l'*efficient secret* della Costituzione inglese descritto da W. Bagehot, *The English Constitution*, 2nd edition, London, 1873, 48 («the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers»).

¹⁵ «In 2011, the Government acknowledged [Leader of the House of Commons, Hansard HC col. 1066 (10 March 2011)] that a convention had developed in Parliament that before troops were committed the House of Commons should have an opportunity to debate the matter and said that it proposed to observe that convention except when there was an emergency and such action would not be appropriate» (*The Cabinet Manual - A guide to laws, conventions and rules on the operation of government (1st edition October 2011)*, 44).

¹⁶ Donde anche la connessa dicotomia nella procedura di formazione del Governo riportata da *The Cabinet Manual*, cit., 14. Si può in sintesi affermare che quando vi sia uno stretto legame tra la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento e la *premiership* nonché, contestualmente, tra la maggioranza del partito governante e la sua *leadership* (incarnata appunto dal Primo ministro e dagli altri componenti del *Cabinet*) allora il consenso dei Comuni all'avvio di un'azione militare decisa dal Governo può ritenersi di fatto implicito.

stato messo in crisi dalla *inconclusive general election* del 2010 e dalla conseguente formazione del Governo di coalizione conservatore-liberale retto da David Cameron, si verificò il clamoroso caso del *Syria vote*, con cui la Camera dei Comuni, esercitando la *potestas* derivante dalla nuova convenzione, negò per la prima volta l'autorizzazione a un (soltanto ipotizzato) intervento armato del Regno Unito in Siria¹⁷.

In conclusione, nell'ambito della metamorfosi in senso monista del governo parlamentare classico, è possibile scorgere l'emersione di un principio che subordina alla presenza di un consenso effettivo del Parlamento qualsiasi importante azione militare decisa dal Governo, sebbene l'eventuale continuità organica tra *premiership* e maggioranza possa rendere sostanzialmente superflua l'esigenza di un'esplicita autorizzazione dei Comuni all'esercizio delle prerogative militari del Gabinetto¹⁸.

Altri sistemi parlamentari monisti, come subito si vedrà, hanno visto viceversa affermarsi assetti più rigidi e quindi più stabili di allocazione costituzionale del potere di intervento militare proprio per via della differente sostanza normativa di cui si compone il parlamentarismo giuridicamente razionalizzato rispetto a quello di matrice classica-convenzionale (v. *infra*, § 3).

3. La non omogenea emersione del principio di autorizzazione preventiva all'impiego della forza militare nei sistemi parlamentari e la sua difficile attuazione

Come dimostra esemplarmente la storia costituzionale del (*prerogative*) *power to deploy troops overseas*, le dinamiche evolutive del parlamentarismo approdano a un punto di equilibrio che consiste nell'attribuire al Gabinetto il potere decisionale relativo all'ingresso in un conflitto armato, a condizione che ciò avvenga con il consenso – o perlomeno senza il dissenso – del Parlamento, al quale del resto ogni Costituzione democratica assegna, come prima si è ricordato, non soltanto il potere di deliberare la dichiarazione di guerra o, a seconda dei casi, di autorizzarla, ma anche il potere non meno importante di finanziarla, nonché una generale funzione di controllo politico (e quindi anche un diritto all'informazione istituzionale sulle cause e

¹⁷ V. J. Strong, *Interpreting the Syria Vote: Parliament and British Foreign Policy*, in 91 *International Affairs* 5 (2015), 1123 ss. Del resto, fu proprio il Governo di coalizione sorto nel 2010 a varare la versione definitiva del *Cabinet Manual* (commissionato in precedenza dal Primo ministro Gordon Brown), in cui viene riportata anche la citata convenzione costituzionale, la quale sembra assicurare un concreto rafforzamento del potere di controllo della Camera bassa sulle azioni militari volute dal Gabinetto soprattutto allorché difetti la continuità politico-istituzionale tra quest'ultimo e una (eventuale) maggioranza parlamentare assoluta e monopartitica. Va detto che la convenzione ha poi avuto un'applicazione piuttosto elastica, anche se si tende a ritenerla ormai abbastanza consolidata (in questo senso cfr. A. Vidaschi, *Guerra e Costituzioni*, cit., 55-56).

¹⁸ Dovendosi tuttavia precisare che lo svolgimento di un libero dibattito parlamentare sui nodi che circondano l'ipotesi di avviare un'azione militare non può mai definirsi superfluo.

sull'andamento del conflitto) abbinata, nei sistemi parlamentari, al non meno fondamentale potere di sfiduciare il Governo.

Pur in presenza di linee di sviluppo convergenti, a variare sensibilmente da ordinamento a ordinamento è proprio il quadro delle competenze relative alla manifestazione contemporanea più significativa dei tradizionali poteri costituzionali di "guerra", ossia la decisione politica dello Stato di avviare azioni militari o di parteciparvi. Ed è soprattutto nell'ambito dei regimi parlamentari che si assiste a una notevole diversificazione dei modelli istituzionali relativi a tale decisione, potendosi annoverare sia casi in cui esiste ancora una piena autonomia decisionale del Governo sia casi in cui agli organi parlamentari è attribuita una funzione consultiva¹⁹ sia, infine, casi in cui il Parlamento vanta un vero e proprio potere di autorizzazione preventiva all'invio dei contingenti militari.

Sul piano generale, si può tuttavia osservare che negli ultimi decenni la crescente consapevolezza dell'eccessivo protagonismo degli Esecutivi nell'ambito del potere bellico sembra avere alimentato, in molti ordinamenti, un processo formale e/o sostanziale di modifica costituzionale volto a valorizzare la posizione del Parlamento attraverso il suo diretto coinvolgimento nella fase decisionale. Con specifico riferimento alle linee di sviluppo dei regimi parlamentari, questa inversione di tendenza, alla quale si è già accennato trattando del paradigma britannico (v. *supra*, § 2), può assumere diverse forme e può avere diversa intensità, sino a manifestarsi nel riconoscimento di una potestà parlamentare di autorizzazione o codecisione delle missioni militari proposte dal Governo. In alcuni sistemi tale potestà o funzione parlamentare è stata introdotta in forma esplicita all'interno della Costituzione o delle fonti-atto di rango equivalente (così ad esempio in Svezia e Danimarca); in altri casi, essa è stata ricavata in via interpretativa dalla corte costituzionale (come è avvenuto nel caso esemplare della Germania)²⁰; in altri ordinamenti ancora si è affermata sotto forma di

¹⁹ In Finlandia, ad esempio, la partecipazione del Parlamento al processo decisionale, in base alla sezione 3 dell'*International Assistance Act*, si sostanzia nel dovere del Governo di consultare la commissione parlamentare per gli affari esteri prima di prendere una decisione che preveda il possibile impiego della forza militare. Se la decisione riguarda una situazione particolarmente impegnativa, il Governo deve consultare il Parlamento dopo avere presentato una relazione *ad hoc*. Cfr. M. Lohse, *Tasks of the Finnish Defence Forces – where are You Going?*, in 6 *Scandinavian Journal of Military Studies* 1 (2023), 1-10.

²⁰ La penetrazione strutturale del principio pacifista nella Legge fondamentale fu tale che nel 1956 e nel 1968 si resero necessari due emendamenti, rispettivamente, per consentire alla *Bundeswehr* di integrarsi nelle forze della NATO (in cui la Germania entrò a far parte nel 1955) e per modificare le disposizioni costituzionali relative all'impiego delle forze militari all'interno e al di fuori del territorio nazionale. Ciononostante, l'estraneità della Legge fondamentale all'uso della forza militare si rivelò talmente sistemica che solo l'intervento altamente creativo del Tribunale costituzionale federale poté contribuire a ricostruire un'adeguata disciplina costituzionale dei poteri militari. Ciò avvenne tramite tre sentenze fondamentali rese nel 1994, nel 2008 e, da ultimo, nel 2015. Nella prima di queste pronunce, il Tribunale costituzionale federale, dopo avere chiarito che la Germania, in quanto membro della NATO, può partecipare a missioni militari senza violare i limiti costituzionali, ricava in via esegetica il principio per cui la Legge fondamentale richiede «un'approvazione parlamentare» per qualsiasi dispiegamento delle forze armate. È così che ha inizio un "trend interpretativo" destinato a influenzare anche altri regimi parlamentari, tra cui il

consuetudine (è il caso dell'Olanda)²¹; infine, il potere autorizzativo del Parlamento può essere configurato direttamente dal legislatore, come è avvenuto proprio nel nostro ordinamento per effetto della legge n. 145 del 2016.

Preso atto di una dinamica del costituzionalismo contemporaneo volta a favorire un coinvolgimento diretto dell'organo parlamentare nella decisione di inviare le forze armate in situazioni di conflitto, va detto che esiste una tendenza di segno opposto tale per cui le concrete prassi applicative sembrano evolversi (o involversi) verso un complessivo allentamento degli strumenti di controllo parlamentare cui dovrebbero teoricamente sottostare le decisioni degli Esecutivi. Ciò deriva da diversi fattori, quali: l'interpretazione estensiva del margine di libero apprezzamento lasciato agli Esecutivi nella valutazione dell'emergenza e/o della segretezza delle operazioni (l'una e l'altra essendo esigenze idonee a limitare il coinvolgimento degli organi parlamentari); la strumentalità della decisione governativa all'adempimento di obblighi internazionali o sovranazionali (opinandosi meno decisivo il controllo parlamentare esercitato su un'opzione "internazionalmente vincolata"); la *executive dominance* che spesso contraddistingue la reale consistenza del rapporto tra Governo e Parlamento nelle democrazie maggioritarie (a prescindere dal dato puramente giuridico-formale dell'allocazione dei poteri).

Anche il nostro ordinamento, come si vedrà meglio nel prosieguo, è soggetto a tali dinamiche divergenti sia per quanto riguarda l'emersione del principio di autorizzazione preventiva delle missioni militari sia per quanto riguarda la tendenza alla sua elusione nella prassi applicativa.

nostro, spingendoli in direzione del seguente esito: nel silenzio della Costituzione si può riconoscere un principio (costituzionale) implicito di autorizzazione parlamentare delle missioni militari. Per un quadro generale della situazione tedesca v. A. Peters, *Between Military Deployment and Democracy: Use of Force under the German Constitution*, in *5 Journal on the use of Force and International Law* 2 (2018), 246-294. Circa la modifica dell'art. 87a della Legge fondamentale, avvenuta nel 2022 e connessa all'istituzione di un fondo speciale per le spese militari, v. S. Bargiacchi, *Il Controllo parlamentare sulla fornitura di materiale bellico ad un paese terzo. Similitudini e differenze tra Italia e Germania in relazione alla vicenda Ucraina, in questo numero speciale*, e A. Zei, *Il riarmo tedesco e la fine della Ostpolitik*, in *Nomos*, n. 2/2022.

²¹ V. P.A.L. Ducheine, *Parliamentary Involvement in the Netherlands' Military Operations Abroad*, in S. Hardt, L. Verhey, W. van der Woude (Eds.), *Parliaments and Military Missions*, Zutphen, 2012, 32, osserva che, nonostante il contenuto dell'articolo 100 della Costituzione olandese, che si limita a stabilire un formale diritto del Parlamento a essere informato preventivamente di una missione militare decisa dal Governo: «Due to decades of practise it seems fair to conclude that customary constitutional law has been created, thereby establishing a strong de facto position for parliament regarding international deployments of troops. This position is characterised by some as substantive right to consent». Il caso del Belgio è più ambiguo: benché l'articolo 167 della Costituzione attribuisca esplicitamente i poteri di guerra all'Esecutivo, tra il 2011 e il 2014 si è sviluppata la prassi di un coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale, prassi che tuttavia non sembra ad oggi avere comportato un decisivo mutamento costituzionale (tanto è vero che da più parti si insiste per una revisione dell'articolo 167 volta a introdurre un controllo parlamentare effettivo).

4. La decisione di inviare contingenti militari all'estero nell'ordinamento italiano. L'evoluzione del quadro legislativo

La Costituzione italiana non individua gli organi e le procedure da seguire per assumere la decisione di inviare contingenti militari all'estero, mentre fa riferimento soltanto allo stato di guerra, da intendersi come situazione emergenziale interna. Dal 1948 ad oggi tale ipotesi estrema non si è mai verificata. Tuttavia, le disposizioni costituzionali applicabili per i conflitti bellici tradizionalmente intesi sono comunque servite a delineare uno schema utilizzabile anche nelle ipotesi, invece piuttosto frequenti, e intensificatesi a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, di partecipazione dell'Italia a missioni armate. Così, gli stessi attori istituzionali – Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica – che gli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione chiamano in causa in relazione alla procedura di deliberazione e dichiarazione dello stato di guerra intervengono con ruoli tendenzialmente analoghi anche nel caso di invio di contingenti militari all'estero nell'ambito di missioni internazionali. Dall'assetto complessivo delle norme costituzionali dedicate ai “poteri di guerra” è infatti possibile ricavare, come suggerisce Giuseppe de Vergottini, un principio generale di compartecipazione dei citati organi di vertice nella decisione relativa all'uso della forza militare²².

In particolare, ferma la primaria competenza del Governo, al quale è sempre stata riconosciuta l'iniziativa di impiegare le forze armate all'estero, la prassi italiana è stata contrassegnata anche dalla costante necessità di coinvolgere il Parlamento – chiamato di volta in volta ad approvare, sia pure in forme diverse, le deliberazioni governative – e il Presidente della Repubblica in funzione di garanzia. La progressiva stabilizzazione e la definitiva accettazione della legittimità di questo tipo di interventi militari, che il legislatore a partire dalla fine degli anni Novanta ha esplicitamente ricompreso fra le funzioni spettanti alle forze armate nazionali, hanno reso opportuno formalizzare e definire più chiaramente il processo deliberativo che prelude a qualsiasi missione. Le tappe di questa evoluzione normativa sono state contrassegnate da alcuni iniziali interventi legislativi, collegati alla questione del finanziamento delle relative spese da parte del Parlamento, e dunque al già richiamato “potere della borsa” spettante storicamente alle Assemblee rappresentative; da una prima razionalizzazione del procedimento operata dalla legge n. 25 del 1997 di disciplina del Ministero della Difesa²³, successivamente precisata da una risoluzione parlamentare approvata nel corso della XIII legislatura dalla Commissione Difesa della Camera dei deputati (la c.d. risoluzione Ruffino n. 7-01007 del 2001). Con quest'ultimo atto parlamentare di indirizzo erano stati meglio specificati i passaggi che il Governo avrebbe dovuto osservare per coinvolgere tempestivamente il Presidente della Repubblica e il Parlamento prima di

²² Si rinvia alla relazione di Giuseppe de Vergottini, in *questo numero speciale*, secondo il quale l'art. 78 Cost. ha fissato un principio di indirizzo organizzativo nel senso della compartecipazione necessaria di Parlamento, capo dello Stato e Governo anche rispetto alle decisioni che non riguardano la guerra in senso stretto.

²³ Cfr. P. Carnevale, *Guerra, Costituzione e legge: qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in *Dir. e soc.*, 2017, 164 ss.

deliberare definitivamente, in sede di Consiglio dei ministri, in ordine alla partecipazione a missioni internazionali.

In tempi più recenti l'intera materia è stata infine trattata in modo organico dalla legge n. 145 del 2016 recante «Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali» che recepisce la normativa e la prassi precedenti apportando qualche opportuno «aggiustamento». La riforma, che ha avuto una lunga gestazione parlamentare, affronta in primis la questione politicamente controversa di definire le operazioni all'estero ritenute compatibili con l'articolo 11 della Costituzione e con il diritto internazionale (consuetudinario e pattizio). Tale definizione allarga il perimetro di applicabilità della legge per ricomprendere (i) le missioni di pace e/o di contrasto al terrorismo, nelle quali siano impiegati contingenti militari e/o civili, decise nell'ambito di organizzazioni sovranazionali alle quali l'Italia appartiene; (ii) le missioni che si fondano su accordi internazionali bilaterali o plurilaterali; (iii) le missioni che si fondano su una decisione assunta solamente a livello nazionale.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, la nuova disciplina antepone l'intervento del Presidente della Repubblica, che è informato dal Governo prima che il Consiglio dei ministri deliberi e che può, se lo ritiene, convocare il Consiglio supremo di difesa per raccogliergli il parere²⁴; inoltre viene rafforzata la posizione delle Camere chiamate ad autorizzare e non soltanto ad approvare la delibera governativa che deve essere corredata da alcune essenziali informazioni, compresa la quantificazione degli oneri finanziari, per consentire al Parlamento di valutare l'opportunità e la legittimità stessa delle singole missioni.

Le Camere si pronunciano disgiuntamente con un proprio atto di indirizzo che (eventualmente) autorizza l'intervento per un anno, fatta salva la possibilità di prorogarne successivamente la durata. Anche in questa ipotesi – piuttosto frequente – è previsto un formale passaggio parlamentare che innova la prassi precedente, incentrata su filiere di decreti-legge nei quali confluivano i rinnovi delle missioni internazionali²⁵. La sistematica apposizione della questione di fiducia sulle leggi di conversione di tali decreti, da parte dei Governi, costringeva peraltro il Parlamento ad un mero voto di ratifica dell'intero testo “in blocco”.

La nuova procedura di proroga si sostanzia, invece, nella discussione e approvazione da parte di ciascuna delle due Camere, che si esprimono con un

²⁴ In dottrina si discute a proposito del momento nel quale il Presidente della Repubblica può convocare il Consiglio supremo di difesa, se tale riunione possa avvenire anche prima della delibera del Consiglio dei ministri (così D. Cabras, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, 17), ovvero solo dopo che il Governo abbia deliberato, per evitare di coinvolgere il capo dello Stato sul piano politico (M. Benvenuti, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016 in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 20 ss.). La prassi sembra conforme a questa seconda lettura, fatta salva la sequenza procedurale intervenuta a poche ore dall'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, in occasione della quale il CSD si è espresso addirittura prima che il Consiglio dei ministri affrontasse la questione (cfr. G. Guiglia, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l'aggressione militare all'Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2022, 1 ss.).

²⁵ C. Redi, *Decreto-legge: strumento di legislazione “straordinariamente ordinario”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2011, 11 ss.

proprio atto di indirizzo, della relazione che il Governo è tenuto a presentare entro il 31 dicembre di ciascun anno. Con tale documento l'Esecutivo deve dar conto delle missioni in corso, dei risultati raggiunti, e delle iniziative che si ritiene necessario proseguire. In questo modo le Assemblee legislative mantengono un certo controllo sull'andamento delle missioni e hanno l'occasione di confermare o di revocare in modo distinto le operazioni già in essere, oltre che di modificare i caratteri di ciascuna missione.

La legge n. 145 del 2016 ha innovato anche la procedura di finanziamento delle missioni che, escludendo la necessità di ricorrere ad apposite leggi di spesa per ogni singola missione, istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze un unico fondo destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali, la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di bilancio e può essere integrata con appositi provvedimenti legislativi. Il riparto e la assegnazione di queste risorse alle singole missioni avvengono, poi, mediante l'adozione da parte del Governo di atti regolamentari (nella forma di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri degli Affari esteri, della Difesa, dell'Interno e dell'Economia e delle finanze) che devono essere previamente trasmessi alle Commissioni bilancio delle due Camere. Queste esprimono il proprio parere obbligatorio che, per quanto giuridicamente non vincolante, può indurre il Governo a cercare di mediare la propria posizione col Parlamento, e in ogni caso l'Esecutivo è tenuto a rendere conto agli organi parlamentari delle ragioni per le quali intenda eventualmente discostarsi dalle indicazioni contenute nel parere stesso. Anche per questo profilo, dunque, la legge configura un processo di tendenziale co-decisione Governo-Parlamento degli indirizzi relativi a un ambito assai rilevante e delicato della politica estera nazionale²⁶.

5. La prima prassi applicativa della legge n. 145 del 2016

Dopo alcuni anni dall'adozione della legge n. 145 del 2016, che è entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2017, è possibile tracciare un primo bilancio degli effetti prodotti dalla riforma sugli equilibri della forma di governo, specie per quanto riguarda il peso concretamente esercitato in materia dal Parlamento.

La prassi sembra confermare l'opportunità della scelta di fondare l'interlocuzione fra l'Esecutivo e le Assemblee legislative su atti monocamerale di indirizzo, anziché su provvedimenti legislativi. In particolare, lo strumento della risoluzione parlamentare col quale si esprimono le due Camere consente loro di organizzare i propri lavori in modo del tutto autonomo e maggiormente flessibile rispetto alle "maglie" del procedimento legislativo. In entrambi i rami del Parlamento si è ritenuto di lasciare di regola l'ultima parola su queste delibere alle rispettive Assemblee, il che però non esclude che, almeno nelle ipotesi di minore rilievo, si possa assegnare un potere decisionale direttamente alle commissioni parlamentari

²⁶ Così M. Benvenuti, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione della legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (2017-2021)*, in G. Caravale, S. Ceccanti, L. Frosina, P. Piciacchia, A. Zei (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, vol. I, Napoli, 2022, 131.

competenti (alla Camera dei deputati si tratta della III Commissione Affari esteri e della IV Commissione Difesa, al Senato della III Commissione Affari esteri e difesa, così come unificate a partire dalla XIX legislatura). Inoltre, la possibilità di sottoporre i testi delle risoluzioni a votazioni per parti separate – al contrario di quanto accadeva in occasione della conversione con fiducia dei decreti-legge, spesso dal contenuto eterogeneo – ha consentito ai gruppi (anche a quelli di maggioranza) e ai singoli parlamentari di far emergere di volta in volta il proprio dissenso sul prosieguo di alcune delle missioni più discusse²⁷.

La circostanza che gli atti parlamentari di indirizzo, diversamente dagli atti legislativi, non siano giuridicamente vincolanti, ma abbiano soltanto rilievo politico, non sembra peraltro avere formalmente indebolito la posizione del Parlamento rispetto al Governo. Infatti, ove la maggioranza, anche soltanto in una delle due Camere, fosse convintamente contraria rispetto alle scelte compiute dall'Esecutivo su temi così delicati anche per l'opinione pubblica, essa potrebbe sempre far leva sul rapporto fiduciario per richiamare l'azione governativa al rispetto dei contenuti delle risoluzioni parlamentari adottate. D'altro canto, per quanto concerne l'avvio di nuove missioni, comprese quelle di minore entità che sono comunque ricomprese nell'ampia definizione normativa, la legge conferisce rilievo anche giuridico all'autorizzazione parlamentare, così che – come è stato sostenuto dalla dottrina²⁸ – qualsiasi atto amministrativo finalizzato ad iniziare una missione, senza il previo assenso delle Camere, sarebbe conseguentemente da considerare affetto da un vizio di legittimità formale.

Occorre tuttavia segnalare come nei fatti, su questo e su altri versanti, nel giro di pochi anni dall'entrata in vigore della legge n. 145 si stia affermando la tendenza a riprodurre dinamiche “governocentriche” che la riforma mirava invece a modificare in favore delle Assemblee legislative. Così è accaduto, in un caso, che una missione sia stata iniziata dal Governo e si sia conclusa prima di sottoporre l'operazione al Parlamento, che è stato interpellato solo per una sostanziale presa d'atto delle attività e delle risorse umane e finanziarie già impiegate²⁹.

²⁷ Come avvenuto, ad esempio, in due recenti occasioni, relativamente alla criticata missione bilaterale di supporto e assistenza da parte del personale della Guardia di finanza italiana nei confronti delle istituzioni libiche preposte al controllo dei confini marittimi. Nella seduta alla Camera dei deputati del 15 luglio 2021, alcuni esponenti del PD chiesero la votazione per parti separate della risoluzione sulle missioni internazionali, per poter votare in Aula contro la missione in Libia, in dissenso col proprio gruppo che faceva parte dell'allora maggioranza del Governo Draghi (cfr. Camera dei deputati, XVIII legislatura, Res. sten., seduta n. 541 del 15 luglio 2021, 32); l'anno successivo il dissenso si allargò all'intero gruppo parlamentare quando, in occasione del voto separato espresso, stavolta, nella sede delle Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera, nessuno dei parlamentari del PD appoggiò il rinnovo della missione (C. Lania, *DL missioni, la svolta del PD. No alla Guardia costiera libica*, in *il Manifesto*, 27 luglio 2022).

²⁸ D. Cabras, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, 28.

²⁹ Si tratta dell'operazione “Emergenza Cedri” avviata a seguito della richiesta di assistenza che le autorità libanesi hanno formulato, per il tramite del “meccanismo di protezione civile UE”, successivamente all'esplosione che il 4 agosto 2020 ha devastato il porto e parte della città di Beirut, provocando oltre 180 morti e più di 6.500 feriti.

Soprattutto, la prassi si sta progressivamente discostando dal modello legislativo che tiene separati il procedimento per l'autorizzazione delle singole missioni da quello per la verifica annuale delle missioni già in corso e per la loro proroga, e che prevede, in questo secondo caso, che la relazione governativa sia inoltrata alle Camere entro la fine dell'anno di riferimento; dalla scorsa legislatura, invece, il Governo ha costantemente accorpato le due deliberazioni – quella relativa alla proposta di nuove missioni, che sono a loro volta raggruppate in un unico documento³⁰, e la relazione annuale sulle missioni in corso – e ha ritenuto di poterle presentare congiuntamente alle Camere, ben oltre il termine del 31 dicembre che la legge stabilisce per l'avvio della relativa sessione parlamentare³¹.

Dal canto loro le Camere non hanno ritenuto di far valere le proprie prerogative, di fatto avallando il comportamento degli Esecutivi sul piano procedurale e, nel merito, si sono parimenti limitate a ratificare in blocco le politiche governative sulla proroga e l'avvio di nuove missioni, senza porre significativi limiti o condizioni nelle risoluzioni approvate, nonostante –

L'Italia ha risposto a tale richiesta attivando la Protezione civile, affiancata da personale specializzato delle forze armate (circa 400 unità e un fabbisogno di più di 4 milioni di euro).

³⁰ L'art. 2, commi 1 e 2, presenta invero una formulazione ambigua che sembra alludere, nel primo comma, ad uno specifico procedimento di autorizzazione per ciascuna nuova missione mentre, al secondo comma, fa riferimento ad atti di indirizzo delle Camere che «autorizzano per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali». Nella prassi è prevalsa l'interpretazione meno «gravosa» di accorpare in un solo atto la delibera di autorizzazione delle nuove missioni, come viene sottolineato nel Dossier predisposto congiuntamente dai Servizi studi di Camera e Senato, *Autorizzazione e proroga delle missioni internazionali - Esame della deliberazione del Consiglio dei ministri del 1° maggio 2023*, 16 maggio 2023, 8, dove si osserva che «l'unico precedente di deliberazione del Consiglio dei ministri circoscritta all'avvio di una singola nuova missione» si riferisce alla «deliberazione del Consiglio dei ministri del 28 luglio del 2017, relativa alla partecipazione dell'Italia alla nuova missione internazionale in supporto alla guardia costiera libica, per il periodo 1° agosto 2017 al 31 dicembre 2017».

³¹ Si v. il prospetto contenuto nel Dossier curato dai Servizi studi delle Camere, *Autorizzazione e proroga di missioni internazionali*, cit., 4, che riporta i dati relativi all'esame parlamentare dei documenti richiesti dalla legge n. 145 del 2016 a partire dal 2017. Si nota, in particolare, che fino al 2019 la prassi ha corrisposto allo schema legislativo mentre nell'anno 2020, forse a causa dell'emergenza pandemica, il Governo ha iniziato a posticipare l'adempimento relativo alla relazione annuale e ad accorparlo con la procedura di cui all'art. 2 della legge n. 145 sulle nuove missioni. La nuova prassi è stata confermata anche nel 2021 e nel 2022 e perdura anche nell'attuale legislatura, visto che solo al primo maggio 2023 il Consiglio dei ministri del Governo Meloni ha deliberato la relazione di cui all'art. 3 e, contestualmente, la richiesta di autorizzazione per quattro nuove missioni in Ucraina, in Libia, in Niger e in Burkina Faso. Mentre si licenzia questo scritto è in corso la procedura parlamentare di autorizzazione alla prosecuzione delle missioni per il 2024, avviata dal Governo con lieve anticipo rispetto all'anno scorso, ma comunque di nuovo oltre i termini normativamente previsti. Si è proceduto invece a discutere e deliberare con una separata procedura d'urgenza la proposta di avvio di tre nuove missioni internazionali fra le quali si segnala, specialmente, quella europea per la protezione della navigazione e del commercio in Mar Rosso, denominata *Aspides*, con comando operativo italiano e, di fatto, già in corso nell'area anche prima dell'autorizzazione parlamentare (cfr. A. Carli, *Mar Rosso, ecco le regole d'ingaggio della missione Aspides su cui oggi votano le Camere*, in *Il sole 24 ore*, 5 marzo 2024).

come sopra ricordato – si siano talvolta levate alcune voci di dissenso anche all'interno della maggioranza di turno.

Tutto ciò impatta negativamente in modo rilevante sul tasso di democraticità della nostra politica estera, specie tenendo conto del fatto che gli interventi militari all'estero «non sono più fatti sporadici ed eventuali, ma componente strutturale, istituzionale, permanente del nostro ordinamento»³². Si consideri, ad esempio, che nell'anno 2023 l'Italia risulta impegnata in 51 attività internazionali, fra missioni e interventi di cooperazione allo sviluppo, e che nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze lo stanziamento per il 2022 relativo al fondo per le missioni internazionali ammonta a 1,72 miliardi di euro. Si tratta dunque di una politica in espansione, sia dal punto di vista del numero delle iniziative, sia dal punto di vista dell'entità delle risorse investite³³, sulla quale tuttavia il Parlamento non riesce ancora ad essere incisivo.

La confusione operata dagli Esecutivi nelle procedure previste dalla legge, e l'appiattimento delle Camere sui documenti presentati dal Governo, pregiudicano anche la capacità del Parlamento di fare da cassa di risonanza presso l'opinione pubblica, che non viene adeguatamente avvertita, attraverso i canali della rappresentanza democratica, dei contenuti e dei presupposti delle singole missioni, anche di quelle che presentano una connessione solo indiretta con gli obiettivi, indicati nell'articolo 11 della Costituzione, del mantenimento della pace e della giustizia fra le nazioni³⁴. Si pensi alle missioni militari che hanno il prevalente obiettivo di difendere la nostra "sicurezza energetica"³⁵, con interventi che sono spesso associati a

³² G.U. Rescigno, *Gli interventi militari all'estero tra Governo, Presidente della Repubblica e Consiglio supremo di difesa*, in *Il Filangieri*, 2017, 39 ss.

³³ Si v. i grafici del Dossier del Servizio studi del Dipartimento difesa della Camera, *Le missioni internazionali: tabelle e grafici. 2004-2022*, n. 10, dicembre 2022, 11 s. che evidenziano l'andamento della spesa in missioni internazionali e delle unità di personale militare impiegato a partire dal 2004. Dopo un periodo di flessione, specie a partire dal 2010, negli anni più recenti le due curve hanno cominciato a risalire con un netto incremento dal 2020.

³⁴ Occorre peraltro rilevare che restano escluse dall'ambito di applicazione della legge n. 145 del 2016 alcune attività che interessano il rispetto del principio pacifista. Si pensi al commercio di armi verso altri Paesi, tuttora assoggettato alla legge n. 185 del 1990, che riconosce una competenza primaria al Governo nella gestione delle necessarie autorizzazioni, mentre il Parlamento è soltanto destinatario di una informazione periodica. Si pensi, inoltre, all'utilizzo delle basi militari presenti sul nostro territorio da parte delle forze armate di altri Paesi alleati (in specie, degli USA) per condurre operazioni aeree o navali su territori esteri, comprese le operazioni di "difesa preventiva". Anche su questo versante il Governo italiano si è sempre mosso con una certa autonomia rispetto agli altri organi della forma di governo provocando, in qualche caso, la reazione del Presidente della Repubblica, che ha richiesto un processo di maggiore condivisione degli impegni segretamente assunti dal Governo "all'ombra" dell'articolo 11 della Costituzione.

³⁵ Secondo un rapporto di Greenpeace pubblicato a dicembre 2021 la spesa per le missioni militari italiane risulterebbe destinata per due terzi a proteggere le fonti fossili e gli interessi dell'Eni, azienda multinazionale di cui lo Stato italiano è il principale azionista e che è impegnata in attività di sfruttamento energetico in diversi Stati dell'Africa e del Medio Oriente (in https://www.greenpeace.org/static/planet4-italy-stateless/2021/12/e3df577f-greenpeace_report-missioni-militari-fossili_dicembre2021.pdf).

obiettivi di cooperazione allo sviluppo, ma che possono invero avere un impatto fortemente negativo sull'ambiente e sulle popolazioni coinvolte (com'è avvenuto nella regione del Delta del Niger³⁶). Si tratta di contraddizioni che dovrebbero emergere con chiarezza nel dibattito parlamentare per poi alimentare, in modo circolare, il dibattito pubblico e con esso il controllo democratico e sociale sulle politiche governative³⁷.

Per di più, lungi dall'essere stata applicata come una fonte con valore ordinamentale – secondo quanto suggerito in dottrina, in virtù del suo contenuto materialmente costituzionale³⁸ – la riforma del 2016, al contrario, è stata anche formalmente derogata dal Governo quando, in risposta alla crisi Ucraina, è stata disposta con decreto legge la partecipazione di personale militare nella *task force* della Nato, ossia ricorrendo proprio allo strumento normativo che la legge quadro mirava a superare allo scopo precipuo di restituire un po' di autonomia alla valutazione del Parlamento³⁹.

Di fronte ad una così scarsa capacità di resistenza, sia sostanziale sia formale, della disciplina delineata non sorprende che il Ministro della Difesa Guido Crosetto, nel corso dell'esame parlamentare degli ultimi documenti governativi sulle missioni internazionali, abbia avanzato alcune proposte di modifica per adeguare la normativa in vigore alle «esigenze di flessibilità che caratterizzano l'impiego dello strumento militare»⁴⁰.

L'intento dichiarato è di rivedere, da un lato, l'iter di riparto delle risorse per il finanziamento delle singole missioni che, a suo giudizio, andrebbe accelerato, partendo dal presupposto che tali risorse «nel loro complesso sono già allocate con la legge di bilancio su apposito fondo». Questa valutazione non pare considerare adeguatamente, tuttavia, che nel corso del procedimento parlamentare di approvazione della legge annuale di bilancio la capacità decisionale dei parlamentari è totalmente inibita – come

³⁶ Cfr. L. Manes, *Niger, oro nero e altri disastri lungo il delta*, in *il Manifesto*, 22 giugno 2023, a proposito dei dati allarmanti sugli effetti ambientali e per la salute della popolazione provocati dall'attività estrattiva, contenuti nel report della Commissione ambientale dello Stato del Bayelsa, compreso nella regione del Delta del Niger.

³⁷ Per un'analisi politologica del rapporto tra opinione pubblica nazionale e impiego dello strumento militare si v. F. Cotichia, *Opinione pubblica e politica di difesa: il caso italiano*, in *Il politico*, n. 1, 2010, 169 ss.

³⁸ A. Lo Calzo, *L'attualità del fenomeno bellico tra principi supremi e assetto delle fonti. L'ordinamento italiano di fronte alla guerra in Ucraina*, in *Consulta online*, n. 1/2023, 243.

³⁹ Si fa riferimento al decreto legge n. 14 del 2022.

⁴⁰ Comunicazioni rese dal Ministro della Difesa Guido Crosetto il 18 maggio 2023 davanti alle Commissioni riunite Esteri e Difesa della Camera ed Esteri del Senato. Mentre si licenzia questo scritto il Governo – sulla spinta dei fatti che hanno coinvolto la Nave Caio Duilio in uno scontro militare avvenuto prima che il Parlamento autorizzasse la missione Aspides (v. sopra, nt. 31) – ha formalizzato queste proposte in un disegno di legge di modifica della legge n. 145 del 2016, che è ora all'esame delle Camere. Il testo depositato al Senato (A.S. 1020) prevede, fra le altre cose, la possibilità di stabilire in anticipo le "interoperabilità" tra missioni nella stessa area; l'individuazione di forze ad alta e altissima prontezza operativa, da impiegare all'estero al verificarsi di crisi o situazioni di emergenza, e una procedura accelerata di autorizzazione con decisione delle Camere entro cinque giorni dalla deliberazione del Consiglio dei ministri; la semplificazione della procedura di finanziamento delle missioni; Lo slittamento delle tempistiche annuali (dal 31 dicembre al 31 gennaio) per la presentazione da parte del Governo alle Camere della relazione analitica sulle missioni in corso, anche ai fini della loro prosecuzione.

pure la Corte costituzionale ha riconosciuto⁴¹ – per effetto di prassi distorsive dell’iter legislativo; pertanto, non è in quella sede che il Parlamento può realmente controllare e orientare l’indirizzo governativo sulla spesa per le missioni. Dall’altro lato, il Ministro Crosetto ha suggerito di adottare una procedura autorizzativa semplificata per l’impiego delle forze militari ad alta prontezza operativa e di evitare, per le missioni di lunga durata, il meccanismo della proroga.

Si tratta di proposte che, ancora una volta, muovono da una sottovalutazione del valore legittimante di alcuni passaggi parlamentari previsti dalla legge n. 145, valore che è stato certamente oscurato dalla sua inesatta applicazione, al punto forse da indurre in errore lo stesso Ministro quando, confondendo – come di fatto avviene – la procedura per autorizzare le singole missioni con la relazione annuale, ha giudicato poco duttile questo secondo, periodico, strumento allo scopo di affrontare tempestivamente le esigenze che di volta in volta sopravvengono.

Pare insomma di poter concludere che, prima di rimuovere alcuni meccanismi previsti dalla legge n. 145 del 2016, occorrerebbe almeno sperimentarli in modo conforme allo schema normativo, anche per far maturare nei diversi attori istituzionali, a partire proprio dal Governo e dai parlamentari che siedono in maggioranza, una più chiara consapevolezza delle possibilità di confronto dialettico e di scambio di informazioni rilevanti che certi adempimenti comunque offrono consentendo, al contempo, di far emergere e di distinguere le rispettive responsabilità politiche⁴².

6. Considerazioni conclusive

Non c’è forse da stupirsi se il parlamentarismo italiano, da tempo in affanno su tutti i fronti della politica (interno, europeo e internazionale) e con riferimento a tutte le funzioni, a partire da quella legislativa, non sia attualmente in grado di garantire un adeguato tasso di democraticità rispetto alle decisioni che concernono l’impiego di contingenti militari nelle missioni all’estero.

Il caso italiano sembra in effetti suggerire che l’aver tradotto in norme attuative – sia pure non sempre puntuali⁴³ – il citato principio generale della “compartecipazione” legislativo-esecutivo (che emerge come lascito implicito dell’allocazione costituzionale dei poteri di guerra nella Carta costituzionale del 1948) non è bastato al fine di assicurare un livello accettabile di equilibrio istituzionale in questo delicato ambito materiale.

Del resto, gli studi politologici sostengono che tra i *parliamentary war powers* vanno considerati, oltre alle prerogative previste normativamente e

⁴¹ V. Corte costituzionale, ord. n. 17/2019.

⁴² M. Marazzini, *I poteri normativi del Governo nell'emergenza bellica ucraina. Alcuni spunti critici a partire dall'invio di aiuti militari e sulla loro secretazione*, in *Consulta online*, n.1/2023.

⁴³ E ancora piuttosto deficitarie sul piano degli strumenti finalizzati a mantenere una forma di controllo democratico sulle missioni militari dopo il loro avvio (v. *supra*, § 5, nt. 30).

alle risorse strumentali (economiche, di personale, di possibilità di accesso alle informazioni, etc.), anche l'*attitude*, vale a dire la determinazione politica dei parlamentari di esercitare una reale funzione di controllo nei confronti dei Governi e di renderli *accountable*, responsabili, di fronte alle Assemblee e ai cittadini. Quando queste condizioni si verificano, il coinvolgimento parlamentare produce di regola dei costi per l'Esecutivo, sia nel senso di rallentare i processi decisionali, sia nel senso di aumentare l'attenzione complessiva dell'opinione pubblica⁴⁴.

Nell'arena parlamentare i nostri Esecutivi, pur nell'alternarsi delle forze politiche dentro le maggioranze, di fatto non hanno invece mai incontrato alcun ostacolo significativo e la parlamentarizzazione del potere militare, anche dopo il 2016, è finora avvenuta a "costo zero".

Piuttosto, in qualche circostanza è stato il Presidente della Repubblica a esercitare un certo potere di veto, come quando il Presidente Ciampi riuscì a frenare l'indirizzo governativo sulla partecipazione italiana alle operazioni militari in Iraq a fianco della coalizione internazionale guidata dagli USA, ma sguarnita di una esplicita copertura da parte dell'ONU. In altri casi, viceversa, il capo dello Stato ha apertamente sostenuto la politica del Governo, contribuendo a rafforzarla con la propria autorevolezza e a "inibire" l'eventuale dissenso parlamentare. Nel caso della crisi libica del 2011 il Presidente Napolitano è stato persino fautore dell'intervento delle nostre forze armate all'estero vincendo le stesse resistenze governative⁴⁵. Anche questa sovraesposizione del Presidente della Repubblica – specie quando si discosti dal ruolo di *veto player* – si può collegare allo squilibrio che permane nei rapporti tra Governo e Parlamento, nella misura in cui supplisce (talvolta impropriamente) alla debolezza politica delle Camere. Mai come su questo terreno ad alto tasso di politicità, tuttavia, l'azione degli organi di garanzia non può che essere "di contenimento" rispetto alle deviazioni più vistose dalla lettera e dallo spirito pacifista che ispira la Costituzione repubblicana⁴⁶.

Resta il problema, a parere di chi scrive, di trovare maggiore consonanza tra l'opinione pubblica italiana, che tende ad avere una visione molto prudente rispetto all'uso delle forze armate, e la politica italiana che, dalla fine della guerra fredda ad oggi, ha reso il nostro Paese uno dei principali "produttori di sicurezza", anche di tipo preventivo⁴⁷. Di fronte a

⁴⁴ Cfr. F. Cotichia, *Parlamenti e controllo dell'uso della forza*, in A. Panebianco (a cura di), *Democrazia e sicurezza. Società occidentali e violenza collettiva*, Bologna, 2021, 87 ss.

⁴⁵ Per una ricostruzione di questi episodi si rinvia a A. Carminati, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica in relazione alla funzione esecutiva: gli interventi di Mattarella*, in A. Apostoli, M. Gorlani (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, 148, e alla bibliografia *ivi* citata.

⁴⁶ Si v. le considerazioni critiche di G. de Vergottini, *La gestione della sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, per il quale la prassi presidenziale in materia di politica estera e di difesa indica «una forte *divergenza, non episodica, dal modello teorico*» che configura il Presidente come organo di «garanzia attiva» che può anche spingersi ad esercitare un proprio indirizzo, ma a condizione che rimanga «finalizzato alla garanzia costituzionale mentre il *proprium* dell'indirizzo in quanto funzione di governo dovrebbe stare nel Governo in raccordo al Parlamento».

⁴⁷ Ci si richiama sul punto alle osservazioni formulate da Paolo Bargiacchi e Lucia Sciannella nella relazione introduttiva alla Sessione parallela # 4 - *Ius ad bellum e ius in*

questo divario “latente” tra popolo e istituzioni, e in assenza di strumenti di democrazia diretta utilizzabili per vagliare le decisioni governative⁴⁸, diventa ancor più impellente la necessità di assicurare in concreto il buon funzionamento dei canali della democrazia rappresentativa, allo scopo di riconnettere le scelte di politica di sicurezza e di difesa alla volontà della comunità nazionale.

Arianna Carminati
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Brescia
arianna.carminati@unibs.it

Matteo Frau
Dip.to di Giurisprudenza
Università degli Studi di Brescia
matteo.frau@unibs.it

bello tra diritto costituzionale e diritto internazionale, a proposito della dilatazione in termini «esistenziali» della nozione di sicurezza che sostiene l'uso della forza in chiave preventiva e non solo difensiva.

⁴⁸ Peraltro anche rispetto alle stesse leggi il ricorso allo strumento abrogativo è tendenzialmente precluso in questo ambito materiale. Ci si riferisce all'impossibilità di ricorrere al referendum abrogativo a fronte del carattere internazionale delle missioni militari e al limite che l'art. 75 Cost. oppone ai referendum sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, specie nell'interpretazione molto estensiva elaborata dalla giurisprudenza costituzionale (si v. da ultimo la sent. n. 51 del 2022). Da questo punto di vista, pertanto, la circostanza che le missioni non siano più autorizzate con legge non ha inciso sulla possibilità dell'elettorato di pronunciarsi direttamente su queste scelte di politica internazionale, possibilità già comunque esclusa in base ad una certa lettura del citato limite costituzionale.