

28 GENNAIO 2015

La War Powers ‘Revolution’
del Regno Unito

di Matteo Frau

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università di Brescia

La *War Powers* ‘*Revolution*’ del Regno Unito^{*}

di Matteo Frau

Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università di Brescia

Sommario: 1. La supremazia decisionale dell'Esecutivo in materia di interventi armati all'estero nell'evoluzione del Regno Unito e di altre democrazie maggioritarie. 2. L'obsolescenza della dichiarazione di guerra e l'insufficienza degli altri strumenti di controllo parlamentare. 3. *The power to deploy troops overseas* come *prerogative power*. 4. Il voto preventivo del Parlamento sull'impiego della forza militare all'estero come scelta politica del Primo Ministro. 5. Gli sviluppi costituzionali del XXI Secolo e la nascita della nuova convenzione sul coinvolgimento preventivo della *House of Commons*. 6. La portata rivoluzionaria della convenzione sul voto parlamentare preventivo della Camera dei Comuni alla luce della prima prassi applicativa (il *Syria vote* del 2013 e l'*ISIL vote* del 2014). 7. Brevi riflessioni conclusive.

1. La supremazia decisionale dell'Esecutivo in materia di interventi armati all'estero nell'evoluzione del Regno Unito e di altre democrazie maggioritarie

Nella visione classica della divisione dei poteri la gestione della guerra e l'impiego delle forze armate all'estero rientrano nell'ambito del potere esecutivo (o nel più specifico ambito del potere federativo nella concezione di Locke). Del resto è antica e radicata la convinzione che la difesa della nazione dalle minacce esterne e, più nello specifico, la conduzione politica di una guerra debbano essere affidate a un organo capace di assumere decisioni in modo rapido ed efficace, quale è appunto l'organo titolare del potere esecutivo. Nondimeno, in tutte le principali esperienze costituzionali ai parlamenti sono sempre assicurate alcune funzioni fondamentali, ossia quelle di approvare o di autorizzare la dichiarazione di guerra, di legiferare sul mantenimento e

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

sull'organizzazione delle forze armate, di finanziare le spese militari, di ottenere informazioni dal Governo sulla situazione di un conflitto.

Ora si tratta di evidenziare che, in linea generale, il ruolo attribuito ai parlamenti in questa materia si è nel secolo scorso via via atrofizzato mentre quello esercitato dagli esecutivi è stato interessato da un fenomeno opposto, vale a dire di progressiva concentrazione del potere militare¹. Alcuni ordinamenti, talvolta anche grazie all'intervento degli organi di legittimità costituzionale, hanno saputo reagire a questa deriva. In Germania, ad esempio, è stato il *Bundesverfassungsgericht* con una pronuncia del 1994 a definire la *Bundeswehr* nei termini di «esercito del Parlamento» e a stabilire che dalla Legge Fondamentale è ricavabile un principio costituzionale in base al quale l'impiego delle forze armate all'estero è subordinato all'autorizzazione preventiva del Parlamento². In molti altri casi invece, specialmente nell'ambito delle *majoritarian democracies*³, il progressivo incremento della supremazia decisionale degli esecutivi in questo delicato ambito materiale ha costituito un fenomeno pressoché inarrestabile.

Se si confrontano i tre modelli principali di forma di governo nell'alveo delle democrazie maggioritarie, l'analisi della prassi applicativa mostra che sia nel *Westminster style parliamentary system* del Regno Unito sia nel sistema presidenziale americano sia, infine, nel sistema misto francese, la decisione di impiegare le forze armate in situazioni di reale o potenziale conflitto è diventata in linea di massima una decisione autonoma del vertice dell'Esecutivo. Si può affermare che, per tutta la seconda metà del XX Secolo, il ruolo di comando politico delle forze armate esercitato dal *Premier* britannico non si è discostato molto da quello del «*commander in chief*» nell'esperienza

¹ G. DE VERGOTTINI, *Nuovi profili della guerra e rapporti parlamento-governo*, in *Rivista di studi politici internazionali*, n. 3/2002, p. 381, ritiene che una delle cause di questa atrofizzazione risieda nell'egemonia esercitata dagli Stati Uniti nell'ambito dell'Alleanza Atlantica, evidenziando il profilo «della incidenza della nuova realtà sul ruolo della istituzione parlamento e della istituzione governo». Infatti, osserva l'a., «a una prima valutazione si nota sia il generale *depotenziamento dei parlamenti* degli stati coinvolti nelle scelte della potenza leader dell'Alleanza Atlantica, sia un *ruolo preferenziale* dei governi quanto alle scelte che rimangono nell'area di controllo degli stati coinvolti nel conflitto, con una vistosa riduzione del ruolo dei parlamenti». Per un'analisi approfondita e complessiva delle implicazioni costituzionali connesse all'evoluzione del fenomeno bellico, anche con specifico riferimento all'esperienza italiana, v. ID., *Guerra e Costituzione*, Bologna, 2004. Per quanto riguarda la situazione del Parlamento italiano v. anche R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare. L'esperienza delle operazioni internazionali di pace*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 21 ss.

² BVerfGE 90, 286. V. A. CARIOLA, *Le trasformazioni della guerra nello Stato costituzionale di diritto. La decisione della Corte di Karlsruhe sull'intervento armato tedesco all'estero*, in *La comunità internazionale*, 1999, p. 619 ss. Il principio che impone un'autorizzazione parlamentare preventiva del *Bundestag* all'impiego delle forze armate è stato successivamente ampliato e rafforzato dallo stesso *Bundesverfassungsgericht* in occasione di un'altra importante pronuncia del 7 maggio 2008 (BVerfGE 121, 135).

³ Con questa espressione si allude al *majoritarian model of democracy* teorizzato da Arend Lijphart (A. LIJPHART, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, seconda edizione, New Haven-Londra, 2012).

statunitense o da quello dello «*chef des armées*» nell'esperienza della V Repubblica francese; due definizioni costituzionali da cui è stata desunta, com'è noto, una qualità tutt'altro che simbolica dei rispettivi vertici del potere esecutivo. Pur nelle differenze strutturali intercorrenti tra i tre sistemi di governo considerati, vi è dunque una sorprendente analogia tra gli stessi con riguardo alla circostanza che il potere di ricorrere alla forza militare discende pur sempre da una prerogativa tendenzialmente simile.

La presenza del rapporto fiduciario e quindi dell'*accountability* del Governo davanti al Parlamento non è di per sé un elemento idoneo a limitare la prerogativa in questione. Anzi, se si guarda alla prassi britannica, si può facilmente constatare che, in presenza di *single-party majority governments*, la continuità politica tra Governo e maggioranza parlamentare ha spesso reso il potere decisionale del Primo Ministro persino più autonomo di quello del *commander in chief* nel sistema presidenziale americano, soprattutto se qui ricorre il cosiddetto governo diviso (*divided government*). La separazione istituzionale tra *executive branch* e *legislative branch* permette infatti al Congresso di esercitare un controllo del potere militare più incisivo, specialmente con riferimento al finanziamento delle spese militari.

È pertanto lecito affermare che il Primo Ministro britannico ha finito per esercitare, nella sostanza, quella funzione di «*commander of his armies and his fleets*» che lo storico Frederic William Maitland attribuiva al Monarca inglese nel XV Secolo⁴.

2. L'obsolescenza della dichiarazione di guerra e l'insufficienza degli altri strumenti di controllo parlamentare

Tradizionalmente, il principale strumento di controllo parlamentare “diretto” sull'esercizio degli *war powers* era rappresentato dal potere di approvare o di autorizzare la dichiarazione di guerra, potere ancora oggi presente negli stati democratici. Nel Regno Unito esistono da molto tempo alcune convenzioni costituzionali che riconoscono, anche in questa materia, un ruolo decisivo del Parlamento e che trovano una sponda filosofica nel pensiero di Locke⁵. Al riguardo, si possono citare due classiche convenzioni riportate da Dicey: «*The foreign policy of the country, the proclamation of war, and the making of peace ought to be left in the hands of the Crown, or in truth of the Crown's servants. But*

⁴ F. W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1931, p. 197.

⁵ «*When the legislative hath put the execution of the laws they make into other hands, they have a power still to resume it out of those hands when they find cause, and to punish for any mal-administration against the laws. The same holds also in regard of the federative power, that and the executive being both ministerial and subordinate to the legislative, which, as has been shown, in a constituted commonwealth is the supreme [...]*» (J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, in *The Works of John Locke*, vol. 2, Londra, 1714, p. 201).

in foreign as in domestic affairs, the wish of the two Houses of Parliament or (when they differ) of the House of Commons ought to be followed. E ancora: «*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 Houses*»⁶.

Tuttavia, la guerra, intesa come fenomeno storico e giuridico, ha notoriamente subito una profonda trasformazione dopo la conclusione del secondo conflitto mondiale e l'avvento delle Nazioni Unite⁷. In seguito a questa metamorfosi è caduto in desuetudine anche lo strumento della dichiarazione di guerra, tanto è vero che l'ultima formale dichiarazione di guerra del Regno Unito risale al 1942 (contro il Siam). Nondimeno, anche se ha mutato le sue sembianze rispetto alla guerra tradizionale, il fenomeno dei conflitti armati è tutt'altro che scomparso. Negli ultimi decenni si è registrato un notevole incremento dell'uso della forza militare all'estero, soprattutto nell'ambito di quelle che genericamente si possono definire *peace support operations*. Queste forme di impiego delle forze armate nazionali, in cui il Regno Unito ha spesso rivestito un ruolo centrale, vanno dalle operazioni di *peace-keeping* alle operazioni di *peace-enforcement* e, nella prassi, sono state talvolta condotte senza un mandato delle organizzazioni internazionali di riferimento⁸. A ciò si aggiunga che non si è trattato solamente di conflitti armati ascrivibili al fenomeno delle *peace support operations* ma vi sono stati anche casi di vere e proprie *undeclared wars*, come ad esempio la guerra delle Falkland che ha contrapposto il Regno Unito all'Argentina nel 1982. Nessuno dei numerosi conflitti armati svoltisi in seguito al 1942 è stato preceduto da una dichiarazione di guerra, motivo per il quale un *report* della *House of Lords* del 2006 chiarisce che il termine guerra può essere oggi utilizzato solo in un «*popular sense*»⁹. In questo ambito decisionale si è pertanto assistito a una menomazione della funzione parlamentare di autorizzazione all'uso della forza militare e a un conseguente squilibrio istituzionale a vantaggio dell'Esecutivo. Ovviamente, non si tratta di un problema limitato all'esperienza costituzionale del Regno Unito¹⁰.

⁶ A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, decima edizione, Londra, 1959, p. 421.

⁷ Come osserva G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, op. cit., p. 83, «sempre più spesso nel linguaggio internazionale il termine guerra è stato sostituito da quello di *conflitto armato* utilizzato» dalle Convenzioni di Ginevra del 1949. Un'altra espressione che viene utilizzata è quella di «operazione di polizia internazionale», avente di mira il «ripristino dell'ordine giuridico compromesso» da gravi violazioni delle regole internazionali, ma «in realtà si riscontrano esempi in cui il ricorso all'uso della forza che viene giustificato nel quadro di tali operazioni va bene al di là del proposito ricordato e tende piuttosto a debellare il soggetto considerato violatore delle norme» (*ivi*, p. 85).

⁸ V. H. BORN – H. HÄNGGI, *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*, DCAF, Policy Paper n. 7/2005.

⁹ HL, *Select Committee on the Constitution, Waging War: Parliament's Role and Responsibility, Fifteenth Report of Session 2005-06*, 27 luglio 2006, p. 7.

¹⁰ Una questione in parte analoga è aperta da molto tempo anche nell'esperienza costituzionale statunitense. Nella Costituzione degli Stati Uniti d'America, in ossequio al principio dei *checks and balances* e

Oltre all'approvazione della dichiarazione di guerra, esistono anche altre funzioni parlamentari che potrebbero astrattamente consentire qualche forma di controllo sull'esercizio della prerogativa in questione. Tuttavia, come ampiamente dimostrato dalla prassi, nessuna di queste funzioni è idonea ad assicurare una reale capacità del Parlamento di influenzare la decisione dell'Esecutivo di avviare un'azione militare, potendo incidere tutt'al più sulla scelta di proseguire le missioni più lunghe e dispendiose o quelle più impopolari.

I. *Power of funding military actions (budgetary power)*. È noto che, ad eccezione degli Stati Uniti (soprattutto in costanza di un *divided government*), il *power of the purse* dei parlamenti ha subito ovunque un consistente affievolimento. Come si è già evidenziato, nel Regno Unito questa forma di controllo parlamentare era molto più incisiva sotto il vigore dell'impianto dualista della monarchia costituzionale, mentre essa si presenta oggi come un'arma spuntata per via dell'avvento del *Westminster (majoritarian) model*¹¹. A ciò si aggiunga che gli esecutivi sono in grado di avviare un'azione militare in qualsiasi momento, potendo sempre contare sui fondi già stanziati *ex ante* e sulle riserve di emergenza. Queste risorse sono di norma sufficienti non solo per portare a compimento missioni militari minori (come quelle che prevedono l'impiego di una *task force*) ma anche per intraprendere autonomamente azioni militari significative senza bisogno di ottenere dal Parlamento l'approvazione di un finanziamento *ad hoc*.

alla formula *separated institutions sharing powers*, gli *war powers* sono suddivisi tra *Legislative Branch* ed *Executive Branch*. L'art. II, sec. 2, attribuisce al Presidente il ruolo di *commander in chief* dell'Esercito e della Marina militare degli Stati Uniti (oggi anche dell'Aviazione militare) nonché della *militia* dei diversi Stati quando essa è chiamata al servizio degli Stati Uniti. L'art. I, sec. 8, conferisce al Congresso il potere di dichiarare guerra, il potere di creare e mantenere le forze armate, il potere di stabilire norme per regolamentare le forme e le procedure di intervento delle forze militari, il potere di costituire e organizzare una *militia* dell'Unione e di disporne entro certi limiti per questioni di ordine interno. Ne risulta che il testo della Costituzione, pur mirando a un equilibrio complessivo degli *war powers*, presenta alcune ambiguità proprio con riferimento all'impiego delle forze armate all'estero in situazioni ostili ma in assenza di una dichiarazione di guerra. Questa ambiguità è stata notoriamente risolta in favore del Presidente, facendo leva sulla sua qualità di *commander in chief*. Vi è da aggiungere che nemmeno l'approvazione da parte del Congresso della *War Powers Resolution* nel 1973 è valsa a chiarire i ruoli delle due *branches*. V. J. J. ABT, *Who Has the Right to Make War? The Constitutional Crisis*, New York, 1970; J. K. JAVITS, *Who Makes War: The President Versus Congress*, New York, 1973; E. KEYNES, *Undeclared War: Twilight Zone of Constitutional Power*, University Park, 1991; J. F. LEHMAN, *Making War: The 200-Year-Old Battle Between the President and Congress Over How America Goes to War*, Toronto-New York, 1992. V. anche *infra*, nota 21 e nota 59.

¹¹ «Government may also require the agreement of Parliament for financial provision for military deployment, although this was a more significant check on the Monarch's exercise of the prerogative in the past than it is for any Government which commands a majority in the House of Commons. Supply for deployments may be obtained from within the ordinary defence appropriation or from the contingency fund in an emergency. Otherwise, it is an item in the Budget, sometimes subject to special funding arrangements. The additional costs of spending in Iraq have been met from a special reserve set aside by the Treasury in 2003 and topped up from Budgets since» (HL, *Select Committee on the Constitution, Waging War: Parliament's Role and Responsibility, Fifteenth Report of Session 2005-06*, 27 luglio 2006, p. 9).

II. *Power of maintaining a standing army*. Dalle forme di controllo sul finanziamento delle spese militari devono tenersi distinte le forme di controllo che attengono specificamente al mantenimento in essere delle forze armate e alla loro organizzazione. Nell'esperienza inglese, questo potere parlamentare ha origini antiche, poiché deriva dalla *Glorious Revolution*. Nel 1689 il *Mutiny Act* ha introdotto il divieto per il Re di mantenere un esercito permanente per più di un anno mentre il *Bill of Rights* ha subordinato la costituzione di un esercito all'interno del Regno all'approvazione del Parlamento (vietando al Re di «*raising or keeping of a standing army within the Kingdom in time of peace, unless it be with the consent of Parliament*»). Di conseguenza il mantenimento di un esercito permanente del Regno Unito fu sottoposto alla periodica approvazione del Parlamento.

Com'è evidente, questa forma di controllo parlamentare non nasceva con lo scopo di incidere sulla prerogativa regia riguardante l'impiego delle truppe oltremare ma mirava a scongiurare una situazione di possibile pericolo per il Parlamento, data dal mantenimento *intra moenia* di un esercito fedele al Re. Come Dicey ha magistralmente evidenziato, nel XVII Secolo la presenza di un esercito permanente formato da militari stipendiati era ritenuta un'anomalia, poiché portava seco il rischio del dispotismo¹². E perciò, per provvedere alle contingenti esigenze difensive della nazione, era prevista l'istituzione di una *militia* temporanea. Con il tempo la costituzione di un esercito permanente è divenuta un'esigenza difensiva imprescindibile di ogni stato nazionale, ma i divieti introdotti nel 1689 dal *Mutiny Act* e dal *Bill of Rights* sono rimasti in vigore, sicché ancora oggi il mantenimento delle forze armate è subordinato al continuo assenso parlamentare¹³.

III. *Power to be informed*. Questo potere può assumere svariate forme e avere per destinatari sia l'assemblea sia le commissioni parlamentari competenti in materia di difesa. La raccolta di informazioni può avvenire mediante audizioni (*hearings*) o mediante l'acquisizione di testimonianze, documenti, rapporti o pareri (*advice*s). Alle informazioni provenienti dal Governo e dirette agli organi parlamentari segue di norma un flusso di informazioni proveniente dal Parlamento e per ciò stesso conoscibile anche da parte dell'opinione pubblica. Ciò dimostra l'estrema importanza di questa funzione parlamentare in relazione alle esigenze di trasparenza democratica e di *accountability* dell'Esecutivo (davanti allo stesso Parlamento e davanti al corpo elettorale). Nel Regno Unito, come in tutti gli Stati democratici, è essenziale che, accanto ai canali di informazione facenti capo al Governo (nell'esperienza britannica, ad esempio, assume molta

¹² A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, op. cit., spec. cap. IX.

¹³ Mentre in passato vi era un rinnovo legislativo annuale, oggi si ricorre a una legge di durata quinquennale (attualmente l'*Armed Forces Act* del 2011), nell'ambito della quale il rinnovo annuale avviene per mezzo di *orders in Council*.

rilevanza l'*advice* fornito dall'*Attorney General* circa le basi legali di un'azione militare) il Parlamento abbia la possibilità di ottenere informazioni in autonomia. Ciò dipende principalmente dalle risorse umane e finanziarie messe a disposizione degli organi parlamentari e, in particolare, delle commissioni che si occupano della difesa¹⁴. Tuttavia, anche quando gli strumenti conoscitivi e il *budget* delle commissioni competenti sono sufficienti a coprire le esigenze di informazione, come accade negli Stati Uniti, questa importante funzione parlamentare, pur favorendo la trasparenza dei processi decisionali dell'Esecutivo, non basta da sola a consentire un effettivo potere di veto del Parlamento sulla decisione politica di introdurre le forze armate in una situazione di conflitto. In altri termini, solo se al Parlamento viene concesso di pronunciarsi in via preventiva, gli strumenti conoscitivi si rivelano di fondamentale importanza per orientare il voto parlamentare; ma da soli non possono incidere in modo significativo sulla scelta del Governo di intervenire militarmente.

3. *The power to deploy troops overseas come prerogative power*

Nel Regno Unito il potere di dispiegare e di utilizzare le forze armate oltremare, incluso il potere di introdurle in una situazione di conflitto, ha conservato la sua natura originaria di *prerogative power*¹⁵, transitando – come si è già accennato – dalla Corona al Governo. Nonostante la profonda trasformazione subita dal sistema di governo inglese in seguito alla definitiva affermazione del modello parlamentare, la prerogativa in parola ha mantenuto quasi intatta la configurazione che aveva in origine, ossia quella di un «*executive power*» discrezionale, come tale non soggetto ad approvazione parlamentare¹⁶ (salva ovviamente la responsabilità ministeriale davanti alla Camera bassa). Deve aggiungersi che, quando le elezioni permettono la presenza di una *overall majority in the House of Commons*, il Primo Ministro può vantare, oltre alla solida *leadership* della maggioranza parlamentare di partito, anche una sorta di investitura diretta da parte del corpo elettorale¹⁷. In questa situazione il potere decisionale del *Premier* cresce in misura notevole anche in materia di

¹⁴ V. H. BORN – H. HÄNGGI, *The Use of Force under International Auspices*, op. cit., pp. 9-10.

¹⁵ «*The discretionary authority of the Crown originates generally, not in Act of Parliament, but in the 'prerogative'—a term which has caused more perplexity to students than any another expression referring to the constitution. The 'prerogative' appears to be both historically and as a matter of actual fact nothing else than the residue of discretionary or arbitrary authority, which at any given time is legally left in the hands of the Crown*» (A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, op. cit., p. 424).

¹⁶ A. W. BRADLEY – K. D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, quattordicesima edizione, Londra, 2007, p. 323.

¹⁷ «*A Prime Minister has the invaluable political authority of being the choice (directly or indirectly) of the electorate, an advantage which neither his party nor any other Minister can claim. A general election is today the machinery through a Prime Minister is chosen*» (R. BRAZIER, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, terza edizione, Oxford, 1999, p. 75).

azioni militari, divenendo di fatto più svincolato sia dalla dimensione collegiale del *Cabinet* sia dalla *accountability* davanti al Parlamento. Paradossalmente, rispetto all'ampiezza di un siffatto potere primo-ministeriale, sembrano essere persino più stringenti i vincoli che in passato poteva incontrare il Monarca, il quale doveva fare i conti con un Parlamento al cui assenso erano subordinati la dichiarazione di guerra e i tributi necessari per farvi fronte¹⁸. Questa supremazia del Primo Ministro ha raggiunto l'acme nella prima fase del Ministero Blair, quando la prassi decisionale era caratterizzata da una maggiore informalità dei processi decisionali e da un minor coinvolgimento del *Cabinet*¹⁹.

In conclusione, da quando è caduta in desuetudine la dichiarazione di guerra e si è consolidato il «governo del Primo Ministro»²⁰, il *Premier* ha finito per esercitare un potere del tutto autonomo nella decisione di avviare un'azione militare all'estero, essendo rimessa alla sua discrezionalità la scelta se coinvolgere o meno il Parlamento nel processo decisionale.

4. Il voto preventivo del Parlamento sull'impiego della forza militare all'estero come scelta politica del Primo Ministro

L'obsolescenza della dichiarazione di guerra, come si è avuto modo di dimostrare, ha portato all'instaurazione di una forma di discrezionalità molto ampia del Governo sia in ordine alla decisione di prendere parte a un conflitto armato sia in ordine al coinvolgimento preventivo del Parlamento nell'assunzione di questa decisione. Si può affermare che, nel Regno Unito come in molte altre democrazie maggioritarie, la scelta di sottoporre a un dibattito e a un voto preventivo del Parlamento la decisione di introdurre le forze armate in situazioni di conflitto ha finito per dipendere da valutazioni di ordine politico. Così, se un conflitto è percepito dagli elettori come

¹⁸ Basti ricordare che la guerra civile conclusasi con la decapitazione di Carlo I e l'instaurazione dell'*Instrument of government* di Cromwell derivava proprio da un conflitto tra Re e Parlamento sorto in seguito all'introduzione, da parte del primo e senza l'approvazione del secondo, di una tassa necessaria per affrontare le spese di guerra, la *ship money*. Il conflitto con il Re esplodeva a causa della reazione del Parlamento che, come conseguenza dell'imposizione della tassa di guerra, pretendeva il controllo diretto della *militia*. L'episodio viene ricordato anche da C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, pp. 105-106.

¹⁹ A. SELDON, *The Cabinet System*, in V. BOGDANOR (edited by), *The British Constitution*, Oxford-Portland, 2003, pp. 129-133, descrive il cambiamento che ha riguardato il *Cabinet system* sotto il ministero Blair, nel periodo in cui Sir Richard Wilson era Segretario di Gabinetto (1998-2002). Tuttavia, la situazione ha subito una svolta in seguito all'ingresso del Regno Unito nel conflitto iracheno del 2003, quando la *elected dictatorship* di Blair si è incamminata sul viale del tramonto. Dopo le elezioni del 2005 si tornò sia a una maggiore collegialità nei processi decisionali dell'Esecutivo, mediante la valorizzazione del *Cabinet*, sia a un rafforzamento del peso della *House of Commons*. V. P. HENNESSY, *From Blair to Brown: The Condition of British Government*, in *The Political Quarterly*, 2007, pp. 344-352.

²⁰ «The post-war epoch has seen the final transformation of cabinet government into prime ministerial government» (R. CROSSMAN, *Introduction*, in W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Londra, edizione del 1963, p. 51).

impopolare o se si presume che esso sarà lungo, costoso e dall'esito incerto o se appaiono deboli le sue basi giuridiche sul piano del diritto internazionale, maggiore sarà la propensione del vertice dell'Esecutivo a chiedere l'autorizzazione parlamentare.

Per consenso preventivo del Parlamento all'uso della forza si deve intendere un voto dell'assemblea (nella fattispecie della Camera bassa) preceduto da un dibattito parlamentare pieno, avente ad oggetto la specifica questione dell'impiego delle forze armate. Mentre in altre esperienze costituzionali si usa ricorrere a un vero e proprio atto legislativo (come accade negli Stati Uniti, ove il Congresso può approvare una *statutory authorization* conforme alla *War Powers Resolution*)²¹, nel Regno Unito il consenso parlamentare preventivo è stato concesso, nei rari casi verificatisi dal Secondo dopoguerra sino ad oggi, per mezzo dell'approvazione di un atto non legislativo di indirizzo politico. Più in particolare si è trattato della votazione, da parte della Camera dei Comuni, di una *substantive amendable motion* presentata dal Governo. Deve invece escludersi che l'approvazione di una mera *procedural motion*, cui talvolta si è fatto ricorso nella prassi britannica, possa soddisfare i requisiti sostanziali di un'approvazione parlamentare piena.

Fino alla modifica del quadro convenzionale registrata dal *Cabinet Manual* nel 2011, le convenzioni costituzionali relative specificamente alle azioni militari garantivano al Parlamento, in assenza di una dichiarazione di guerra, solo il diritto (non giustiziabile) di essere informato di un'azione militare e per giunta questa comunicazione poteva anche essere successiva all'inizio dell'intervento. Dipendeva invece da una scelta discrezionale del Governo sia lo svolgimento di un dibattito parlamentare pieno, preceduto da uno *statement* del Primo Ministro, sia l'eventuale voto di approvazione da parte della Camera bassa di una mozione relativa alla decisione di inviare le truppe.

Come si è già accennato, le modalità per mezzo delle quali la Camera dei Comuni poteva manifestare il proprio appoggio alla decisione di usare la forza militare erano diverse: in alcuni casi la Camera bassa aveva votato solo mere mozioni procedurali non emendabili (*unamendable procedural motions*); altre volte essa si era potuta esprimere mediante una *amendable substantive motion*. Prima dell'uscita del *Cabinet Manual* vi erano stati *substantive votes* preventivi alla decisione di impiegare le truppe britanniche solo in due occasioni, ossia nel conflitto in Korea del 1950 e nel

²¹ La *statutory authorization* del Congresso viene di norma concessa utilizzando lo stesso strumento che in passato era impiegato per l'approvazione della dichiarazione di guerra, ossia la *joint resolution*, che ha natura di *public law*. Va aggiunto che il coinvolgimento del Congresso nel processo decisionale è agevolato dalla presenza di specifiche procedure disciplinate dalla *War Powers Resolution* del 1973 (v. *infra*, nota 59).

conflitto in Iraq del 2003²². In quest'ultimo caso il Primo Ministro Blair aveva consentito che la Camera dei Comuni si esprimesse con un *substantive vote* poco prima dell'inizio delle ostilità. La scelta di coinvolgere il Parlamento era dettata soprattutto dalla contrarietà espressa dall'opinione pubblica rispetto a un intervento armato molto controverso sia sul piano delle sue ragioni politiche sia su quello delle sue basi legali²³. Nel caso del conflitto delle Falkland del 1982 e nel caso del conflitto in Kosovo del 1998-1999 non vi fu invece alcuna votazione della Camera dei Comuni²⁴. In occasione della Guerra del Golfo del 1991 il Parlamento aveva sì approvato l'invio delle truppe mediante un *substantive vote* ma solo dopo che le ostilità erano già cominciate da alcuni giorni, mentre prima dell'intervento militare la Camera bassa aveva votato solo mozioni procedurali. Nel caso della Guerra in Afghanistan del 2001 vi erano stati diversi dibattiti nella *House of Commons* ma nessun voto di autorizzazione preventiva o di approvazione successiva dell'invio delle truppe. In occasione dell'intervento armato in Libia del 2011, sebbene il Primo Ministro avesse svolto il suo *statement* il 18 marzo, ossia il giorno precedente all'inizio delle ostilità, il conseguente dibattito parlamentare si concludeva con il voto di approvazione di una *substantive motion* a supporto dell'azione militare solo il giorno 21, cioè dopo che l'azione militare del Regno Unito era già iniziata.

Fino a tempi molto recenti, pertanto, il coinvolgimento del Parlamento nella decisione di impiegare la forza militare dipendeva in sostanza da una scelta discrezionale del Primo Ministro.

5. Gli sviluppi costituzionali del XXI Secolo e la nascita della nuova convenzione sul coinvolgimento preventivo della *House of Commons*

Negli ultimi anni la situazione che si è finora descritta è mutata radicalmente. Con il nuovo millennio è infatti cresciuta la percezione del problema relativo al ruolo esercitato dai Parlamenti nazionali in materia di azioni militari. Non è un caso che nel 2000 sia stato istituito su iniziativa della Confederazione elvetica il *Geneve Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF). I *policy papers* pubblicati dal DCAF hanno messo in luce la presenza di un deficit democratico

²² V. N. D. WHITE, *International law, the United Kingdom and decisions to deploy troops overseas*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 59, 2010, pp. 814-823.

²³ La Camera dei Comuni «*being persuaded by the release of a sanitised version of Attorney General's advice that there was a legal basis for the invasion in resolution 678 of 1990, and by the Government's reassertions that there was a real threat from Iraq*» (N. D. WHITE, *International law*, op. ult. cit., p. 820). V. anche D. MCGOLDRICK, *From 9-11 to the Iraq War 2003*, Oxford, 2004.

²⁴ Con riferimento al conflitto delle Falkland, l'unico voto che poté esprimere il Parlamento (peraltro solo nel 1985) fu quello di approvazione *ex post facto* del tragico e controverso episodio relativo all'affondamento dell'incrociatore argentino *General Belgrano* da parte del sottomarino nucleare *Conqueror* della Royal Navy. V. *Hansard HC vol 73 cols 732-836* (18 febbraio 1985).

rispetto alla decisione di ricorrere all'uso della forza militare proprio con riferimento alla marginalizzazione dei Parlamenti in questo ambito decisionale²⁵. Inoltre, l'inizio del XXI Secolo è stato segnato dai gravi attacchi terroristici compiuti dagli estremisti islamici sul suolo americano, dall'elaborazione della dottrina della guerra preventiva e, soprattutto, da una nuova ondata di interventi militari, a cominciare dalle imponenti operazioni in Afghanistan (2001) e in Iraq (2003). L'attenzione al problema della "parlamentarizzazione" delle cosiddette guerre non dichiarate è pertanto cresciuta sia tra gli osservatori qualificati sia nell'opinione pubblica.

Questo contesto storico ha indubbiamente favorito la valorizzazione del ruolo del Parlamento nei processi decisionali in questione. Così, nel Regno Unito, il *Cabinet Manual* del 2011 ha riconosciuto la presenza di una nuova convenzione che, almeno alla luce della sua prima prassi applicativa (il *Syria vote* del 2013 e il recente *ISIL vote* del 2014), sembra avere imposto la regola, sia pure non "giustiziabile", del coinvolgimento preventivo della *House of Commons* nel processo decisionale relativo all'impiego della forza militare in situazioni di conflitto. Sicché il *full debate* e il *substantive vote* della Camera bassa sembrano oggi essere divenuti passaggi tendenzialmente necessari – almeno sul piano convenzionale – per intraprendere qualsiasi significativa azione militare, con la sola eccezione dei casi di emergenza.

La nascita, sofferta, di questa nuova convenzione merita un resoconto più dettagliato.

Un primo tentativo di porre rimedio alla debolezza del Parlamento britannico in ordine all'esercizio del potere di inviare le truppe in situazioni di conflitto risale già al gennaio 1999, quando, in seguito all'operazione militare *Desert Fox* del dicembre 1998, il membro della Camera dei Comuni Tam Dalyell presentò un *private members' bill*, eloquentemente intitolato «*Bill to require the prior approval, by a simple majority of the House of Commons, of military action by United Kingdom forces against Iraq*» (citato in breve come «*Military Action Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill*»)²⁶. Il progetto di legge mirava a trasferire di fatto al Parlamento il potere di prerogativa relativo all'impiego delle forze armate (sia pure con specifico riferimento al contesto geopolitico iracheno)²⁷ e, per questa ragione, doveva essere sottoposto al *Queen's consent* prima di divenire

²⁵ V. H. BORN – H. HÄNGGI, *The "Double Democratic Deficit": Parliamentary Accountability and the Use of Force under International Auspices*, Aldershot, 2004; H. BORN – H. HÄNGGI, *The Use of Force under International Auspices*, op. cit.; S. DIETERICH – H. HUMMEL – S. MARSCHALL, *Strengthening Parliamentary "War Powers" in Europe: Lessons from 25 National Parliaments*, DCAF, Policy Paper n. 27/2008.

²⁶ V. Hansard HC vol 324 cols 146-148, 26 gennaio 1999.

²⁷ Il primo punto del *Bill* prevedeva infatti: «*No Minister of the Crown or other person who acts or who purports behalf of the Crown shall instruct, urge or incite any member of Her Majesty's armed forces to take military action against the territory, possessions or people of the Republic of Iraq without the prior approval of the House of Commons*».

oggetto di discussione parlamentare²⁸. Il *bill*, che comunque aveva scarse possibilità di essere approvato, non giunse mai al *second reading* poiché, come in seguito fu chiarito, il *consent* era stato negato²⁹.

Nonostante il fallimento di questa iniziativa parlamentare, in occasione dell'intervento in Iraq del 2003 il Primo Ministro Tony Blair aveva portato la questione in Parlamento permettendo così alla Camera dei Comuni di votare una *substantive motion* prima dell'invio delle truppe, cosa che non accadeva dal conflitto in Korea del 1950. Sebbene la scelta di coinvolgere il Parlamento fosse dettata soprattutto da ragioni di opportunità politica, vi era anche una maggiore consapevolezza del problema dell'insufficiente coinvolgimento della Camera dei Comuni in questo tipo di decisioni³⁰. In seguito all'intervento in Iraq, si moltiplicavano le istanze per introdurre la regola in base alla quale la *House of Commons* doveva avere la possibilità di esprimersi preventivamente sulla decisione di ricorrere alla forza militare.

I principali contributi al cammino riformatore sono rappresentati dai rapporti offerti, nel 2004, dal *Select Committee on Public Administration* della *House of Commons* e, nel 2006, dal *Select Committee on the Constitution* della *House of Lords*, entrambi concordi sull'esigenza di garantire un effettivo coinvolgimento del Parlamento in materia di azioni militari. Tuttavia, mentre il primo rapporto, più generico, indicava la soluzione legislativa, il secondo, assai più dettagliato e specificamente dedicato alla prerogativa in questione, suggeriva di introdurre una convenzione di iniziativa parlamentare.

²⁸ Sul potere di *Consent*, v. R. BRAZIER, *Legislating about the Monarchy*, in *Cambridge Law Journal*, vol. 66, 2007, spec. pp. 95-97. Si deve inoltre segnalare un recente e approfondito rapporto del *Political and Constitutional Reform Committee* della Camera dei Comuni dedicato specificamente a questo argomento e impreziosito dai contributi dello stesso professor Rodney Brazier e del professor Robert Blackburn (*HC, Political and Constitutional Reform Committee, The impact of Queen's and Prince's Consent on the legislative process, Eleventh Report of Session 2013-14*, 26 marzo 2014).

²⁹ Nel mese di gennaio del 2013 il quotidiano *The Guardian* rivelò il contenuto di un documento riservato del *Cabinet Office* da cui emergeva che svariati *bills* erano stati sottoposti al *consent* della Regina Elisabetta II e che quest'ultima si era opposta al progetto di legge presentato da Tam Dalyell: «*In one instance the Queen completely vetoed the Military Actions Against Iraq Bill in 1999*» (R. BOOTH, *Secret papers show extent of senior royals' veto over bills*, in *The Guardian*, 15 gennaio 2013, p. 2). Tam Dalyell, tuttavia, rilasciò subito dopo alcune dichiarazioni affermando che in realtà era stato il Governo a farsi scudo del potere di veto della Regina per evitare che i *bills* più scomodi giungessero alla discussione parlamentare: «*The Issue as far as I am concerned is that Buckingham Palace was used by Downing Street [...] It was a sneaky way of avoiding an issue that should have come before the House of Commons*» (R. BOOTH, *Ministers accused of exploiting royal veto to block embarrassing legislation*, in *The Guardian*, 16 gennaio 2013, p. 4). La vicenda, che suscitò aspre polemiche da parte di molti parlamentari, è ricordata anche da Rodney Brazier nelle osservazioni riportate a p. 12 del *report* citato nella nota precedente: «*In 1999 the Deputy Speaker refused to put the question at second reading of the Military Action Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill. The Bill's sponsor, Mr Tam Dalyell, has said that the Government had advised that royal consent be refused*».

³⁰ Cfr. N. D. WHITE, *International law*, op. cit., p. 822.

Più in particolare, nel rapporto del 16 marzo del 2004 del *Select Committee on Public Administration* della *House of Commons*, intitolato «*Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament*», si osservava: «*Several witnesses considered the power to go to war to be the most significant of the prerogative powers. Despite recent experience of parliamentary involvement in decisions on military action, they believed Parliament's influence should be increased*»³¹. Alcuni dei testimoni menzionati nel rapporto auspicavano che si procedesse a una regolamentazione legislativa della materia sulla falsa riga di quanto era accaduto negli Stati Uniti con l'approvazione del *War Powers Act* (meglio noto come *War Powers Resolution*), mentre altri preferivano l'introduzione di uno strumento più flessibile. Il rapporto, richiamando la proposta di *draft Bill* suggerita dall'illustre professor Rodney Brazier (in qualità di *Specialist Adviser to the Public Administration Select Committee*), auspicava l'introduzione di una soluzione di tipo legislativo che sottraesse alla discrezionalità del Governo la scelta di coinvolgere il Parlamento³².

Il 27 luglio del 2006, il *Select Committee on the Constitution* della *House of Lords* faceva pubblicare a sua volta un rapporto dedicato più specificamente al tema di cui si discute («*Waging War: Parliament's Role and Responsibility*»)³³. Il documento descriveva le varie implicazioni dei conflitti militari e riportava in buon ordine sistematico i diversi argomenti sia favorevoli che contrari a un più significativo coinvolgimento del Parlamento nella decisione di impegnare le forze armate del Regno Unito in uno scenario conflittuale. Emergevano nel complesso alcuni punti fermi, ossia: l'esigenza di garantire un rafforzamento del ruolo del Parlamento nel processo decisionale; l'esigenza di assicurare, a beneficio degli organi parlamentari, un adeguato livello di informazione da parte del Governo; l'esigenza di preservare la libertà di azione del Governo nelle situazioni di emergenza. Il *Select Committee on the Constitution* valutava altresì quale potesse essere lo strumento più adatto per introdurre un rafforzamento del ruolo del Parlamento, considerando due possibili soluzioni alternative: lo strumento della legge e dunque una disciplina rigida; oppure lo strumento

³¹ HC, *Select Committee on Public Administration, Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament, Fourth Report of Session 2003-04*, 4 marzo 2004, pp. 9-10.

³² «*In a number of areas, and without prejudice to the case for a general act which would ensure that Ministers gave Parliament information about their prerogative powers, some specific early legislative action needs to be taken. Professor Brazier's draft Bill makes provision for this, in three specific areas—the decisions on military conflict, treaties and passports. There are strong arguments in favour of making special provision for all three. In particular, we believe that any decision to engage in armed conflict should be approved by Parliament, if not before military action then as soon as possible afterwards. In these most serious of cases, the decision whether or not to consult Parliament should never be dependent on the generosity or good will of government. A mere convention is not enough when lives are at stake. The increasing frequency of conflict in recent years is proof of the importance of ensuring that, when the country takes military action, Parliament supports the government in its decisions*» (pp. 16-17).

³³ HL, *Select Committee on the Constitution, Waging War: Parliament's Role and Responsibility, Fifteenth Report of Session 2005-06*, 27 luglio 2006.

della convenzione parlamentare, più elastico e più adattabile alle diverse situazioni che si potevano presentare. A questo proposito il rapporto (con una certa lungimiranza) indicava chiaramente la strada della convenzione, ritenuta preferibile rispetto all'introduzione di una riforma legislativa. Nelle sue conclusioni il *Select Committee on the Constitution* riconosceva dunque la necessità di modificare la consistenza del *prerogative power* relativo allo stanziamento delle truppe oltremare attraverso una convenzione che garantisse il coinvolgimento effettivo del Parlamento (con preminenza della volontà della Camera dei Comuni) nel relativo processo decisionale³⁴.

Nel 2008, sotto l'egida del Governo Brown, il *Secretary of State for Justice* Jack Straw, dopo un'ampia attività di consultazione, faceva pubblicare uno *white paper* dal titolo «*The Governance of Britain—Draft Constitutional Renewal Bill*», che si occupava anche della questione del ruolo del Parlamento nella decisione di introdurre le forze armate in situazioni di conflitto³⁵. La fine della legislatura interrompeva il cammino della riforma, ma il dibattito veniva ripreso subito dopo la *inconclusive election* del 2010 da cui derivavano un "Parlamento impiccato" e la formazione del governo di coalizione tra *Conservatives* e *Liberal Democrats* retto dal Primo Ministro David Cameron.

Il 21 marzo del 2011, durante un dibattito parlamentare, il *Foreign Secretary* William Hague auspicò l'introduzione di una norma di legge che imponesse la consultazione del Parlamento prima di intraprendere un'azione militare («*we will also enshrine in law for the future the necessity of consulting Parliament on military action*»³⁶), ma non ne seguì alcuna iniziativa sul piano legislativo. Nel maggio

³⁴ «Our conclusion is that the exercise of the Royal prerogative by the Government to deploy armed force overseas is outdated and should not be allowed to continue as the basis for legitimate war-making in our 21st century democracy. Parliament's ability to challenge the executive must be protected and strengthened. There is a need to set out more precisely the extent of the Government's deployment powers, and the role Parliament can—and should—play in their exercise. [...] we recommend that there should be a parliamentary convention determining the role Parliament should play in making decisions to deploy force or forces outside the United Kingdom to war, intervention in an existing conflict or to environments where there is a risk that the forces will be engaged in conflict» (p. 41 e p. 42). Questo, infine, era lo schema di convenzione proposto dal report in questione: «(1) Government should seek Parliamentary approval (for example, in the House of Commons, by the laying of a resolution) if it is proposing the deployment of British forces outside the United Kingdom into actual or potential armed conflict; (2) In seeking approval, the Government should indicate the deployment's objectives, its legal basis, likely duration and, in general terms, an estimate of its size; (3) If, for reasons of emergency and security, such prior application is impossible, the Government should provide retrospective information within 7 days of its commencement or as soon as it is feasible, at which point the process in (1) should be followed; (4) The Government, as a matter of course, should keep Parliament informed of the progress of such deployments and, if their nature or objectives alter significantly should seek a renewal of the approvals» (p. 43).

³⁵ V. UK Ministry of Justice, *The Governance of Britain—Draft Constitutional Renewal Bill*, Command Paper 7342 (March 2008), Annex A; UK Ministry of Justice, *The Governance of Britain Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report* (October 2009). V. anche lo statement di Jack Straw alla House of Commons del 20 luglio 2009 («The Government have already announced that it would ensure that the Commons will have a pivotal position in determining whether the United Kingdom goes to war, by means of a war powers resolution»), in Hansard HC vol 496 105 WS, 20 luglio 2009.

³⁶ Hansard HC vol 525 col 799, 21 marzo 2011. V. in proposito G. CARVALE, *Debolezza dei partiti tradizionali e nuovo vigore del Parlamento*, in Nomos, 2/2013, p. 11.

del 2011 il *Political and Constitutional Reform Committee* della Camera dei Comuni elaborava un nuovo rapporto, intitolato *Parliament's Role in Conflict Decision*, in cui si insisteva per l'adozione di una rapida soluzione idonea a incrementare il peso decisionale del Parlamento in questa materia³⁷. La svolta è infine avvenuta nell'ottobre del 2011, con l'approvazione della versione definitiva della *first edition* del *Cabinet Manual*, in cui si riconosce l'esistenza di una convenzione sviluppatasi in Parlamento, in base alla quale è garantito il coinvolgimento di quest'ultimo nei processi decisionali in materia di *military actions*. Il testo del *Cabinet Manual*, ispirandosi all'esperienza neozelandese, raccoglie le regole di funzionamento del governo (*a guide to laws, conventions and rules on the operation of government*)³⁸. Il Manuale è stato al centro di un'ampia discussione tra chi ne difendeva il carattere meramente ricognitivo e chiarificatore delle convenzioni vigenti e chi, all'opposto, denunciava il rischio che il documento potesse rivelarsi potenzialmente innovativo del dato costituzionale e paventava il pericolo che la sua adozione finisse per aprire la strada all'avvento di una Costituzione scritta³⁹. Lo strascico di questa diatriba è ben presente nelle note introduttive del Manuale, in cui lo stesso *Prime Minister* Cameron ricorda come il Paese vanti una «*rich constitution developed through history and practices*» rispetto alla quale il *Cabinet Manual* si limita a una fedele registrazione delle regole in vigore al fine di fornire una valida guida per la condotta del Gabinetto e dei singoli ministri⁴⁰. Anche nella prefazione di *Sir* Gus O'Donnel, del resto, si evidenzia che «*the Cabinet Manual records rules and practices, but is not intended to be the source of any rules*»⁴¹.

La stesura del documento era stata avviata nel 2009 dal Primo Ministro Gordon Brown e una sua iniziale versione, in forma di *draft*, era stata pubblicata nel 2010, prima delle elezioni politiche che portarono ad uno *hung Parliament*. Nel *draft* del *Cabinet Manual* in realtà non vi era menzione alcuna della nuova convenzione, di cui tratta solo il testo definitivo. L'introduzione della convenzione nella versione finale del manuale è infatti dovuta proprio alle pressioni che lo stesso Parlamento (soprattutto attraverso il *Political and Constitutional Reform Committee* della *House of Commons*) ha saputo esercitare sul Governo Cameron⁴².

³⁷ HC, *Political and Constitutional Reform Committee, Parliament's role in conflict decisions, Eighth Report of Session 2010-12* (17 maggio 2011). V. *infra*, nota 42.

³⁸ *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government, 1ST edition*, ottobre 2011, in www.gov.uk.

³⁹ V. G. CARAVALE, "England does not love coalitions"? Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito, in *federalismi.it*, n. 10/2011, pp. 16-20.

⁴⁰ *The Cabinet Manual*, p. iii.

⁴¹ *Ivi*, p. iv.

⁴² Tra la versione provvisoria e la versione definitiva del *Cabinet Manual* è intervenuto il rapporto del *Political and Constitutional Reform Committee* della *House of Commons*, in cui si osserva: «*Chapter 5 fails to mention*

Entrando nel dettaglio, il Manuale rileva anzitutto (al paragrafo 5.36) che, fino all'intervento in Iraq del 2003, il Governo si riteneva vincolato, per convenzione, al solo dovere di comunicare alla *House of Commons* ogni azione militare significativa mediante una dichiarazione preventiva o successiva. Costituiva viceversa una mera eventualità il fatto che, a tale comunicazione del Governo, seguisse un dibattito relativo a una mozione. Rispetto a questa situazione, il *Cabinet Manual* prende atto che, in occasione delle due ultime azioni militari del Regno Unito (compiute in Iraq e in Libia), si era sempre potuto svolgere in Parlamento un «*substantive debate*» precedente alla decisione dell'intervento⁴³. Oltre a questi due precedenti, vi era anche l'importante dichiarazione del *Leader of the House of Commons*, Sir George Young, che il 30 marzo 2011, per conto del Governo, aveva dato risposta sostanzialmente affermativa a una domanda posta dal conservatore Edward Leigh, riguardante appunto il potere della *House of Commons* di esprimersi con un voto prima che avesse luogo qualsiasi azione militare⁴⁴.

Alla luce di queste premesse, il paragrafo 5.38 del Manuale, riportando testualmente la risposta data da Sir George Young, ammette l'esistenza di una convenzione sviluppatasi in Parlamento (e che il Governo si impegna esplicitamente ad osservare), in virtù della quale la *House of Commons* dovrebbe sempre avere l'opportunità di discutere in via preventiva sulla questione dell'invio delle truppe in situazioni di conflitto, con la sola eccezione delle situazioni di emergenza⁴⁵.

La formulazione del *Cabinet Manual* è piuttosto ambigua, poiché fa riferimento alla necessità di un dibattito parlamentare preventivo senza chiarire se sia necessario anche un voto preventivo della

the convention that the Executive should also give the House of Commons the opportunity to debate any such decision. Both the Deputy Prime Minister and the Cabinet Secretary have acknowledged that this convention exists. [...] This convention, as the Executive understands it, should be included in the revised Manuals (HC, *Political and Constitutional Reform Committee, Constitutional implications of the Cabinet Manual, Sixth Report of Session 2010-11*, 29 marzo 2011, pp. 19-20). V. anche HC, *Political and Constitutional Reform Committee, Parliament's role in conflict decisions, Eighth Report of Session 2010-12* (17 maggio 2011) pp. 4-5; *Hansard HC vol 524 col 1066*, 10 marzo 2011.

⁴³ In particolare, a p. 44 del *Cabinet Manual*, si osserva che, per quanto riguarda l'intervento in Libia, prima dell'azione militare (avviata il giorno 19 marzo) il Primo Ministro ha reso una dichiarazione (*statement*) il 18 marzo 2011, cui è seguita una mozione del governo (*government motion*) discussa in Parlamento il 21 marzo e quindi approvata mediante una votazione («[the House] supports Her Majesty's Government [...] in the taking of all necessary measures to protect civilians and civilianpopulated areas»).

⁴⁴ « [Mr Edward Leigh:] Will the Leader of the House guarantee that if a no-fly zone is to be imposed, there will be a vote in the House of Commons? Such action would definitely be military action and not risk-free because of the established Libyan air defence systems, which might explain America's reluctance. May we definitely have a vote before there is any military action? [Sir George Young:] A convention has developed in the House that before troops are committed, the House should have an opportunity to debate the matter. We propose to observe that convention except when there is an emergency and such action would not be appropriate. As with the Iraq war and other events, we propose to give the House the opportunity to debate the matter before troops are committed» (*Hansard HC vol 524 col 1066*, 10 marzo 2011).

⁴⁵ Questo è il testo del paragrafo 5.38: «In 2011, the Government acknowledged 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».

Camera dei Comuni. In effetti, nel caso della Libia, mentre la discussione sulla mozione si era svolta prima dell'azione militare, il conseguente voto parlamentare aveva luogo due giorni dopo l'inizio delle ostilità. Nondimeno, sembra preferibile dedurre che, ove non sussista una situazione di emergenza, la Camera dei Comuni non solo deve poter discutere ma deve altresì potersi pronunciare con un voto, prima che l'azione militare abbia inizio. La più recente prassi applicativa della convenzione, come subito si vedrà, sembra confermare questa interpretazione.

6. La portata rivoluzionaria della convenzione sul voto parlamentare preventivo della Camera dei Comuni alla luce della prima prassi applicativa (il *Syria vote* del 2013 e l'*ISIL vote* del 2014)

La nuova convenzione riconosciuta dal *Cabinet Manual* in materia di *military actions* ha sinora trovato applicazione in due circostanze, ossia ad agosto del 2013, con riferimento all'ipotesi di un intervento militare del Regno Unito nel contesto della guerra civile siriana, e a settembre del 2014, in relazione alla decisione di intervenire militarmente contro l'*ISIL* (*Islamic State of Iraq and the Levant*). In ambedue i casi il Governo di coalizione retto dal Primo Ministro conservatore David Cameron ha chiesto la convocazione del Parlamento allo scopo di ottenere dalla Camera dei Comuni un voto di approvazione preventiva⁴⁶. La votazione ha avuto ad oggetto un'apposita mozione del Governo preceduta dallo *statement* dello stesso *Premier* e da un dibattito parlamentare pieno⁴⁷.

Il *Syria vote*, in particolare, ha permesso di osservare le possibili conseguenze di un voto contrario della Camera dei Comuni rispetto all'esercizio della prerogativa governativa in materia di azioni militari. Com'è noto, il regime del Presidente Baššār Ḥāfiẓ al-Asad era sospettato di avere fatto uso di armi chimiche e di avere così causato la strage di Ghouta del 21 agosto 2013. Anche se la responsabilità di quell'evento non era chiara⁴⁸, i vertici degli Esecutivi di Stati Uniti, Regno Unito e Francia avevano prospettato l'ipotesi di un'azione militare finalizzata alla distruzione

⁴⁶ Il *recall* del Parlamento è stato poi disposto dallo *Speaker* della Camera dei Comuni sulla base dello *Standing Order* numero 13 («*Earlier meeting of House in certain circumstances*»).

⁴⁷ In entrambi i casi si svolgeva presso la *House of Lords* un parallelo dibattito parlamentare senza votazione (in quanto avente ad oggetto una «*Motion to Take Note*»).

⁴⁸ Il 16 settembre 2013 gli ispettori dell'ONU depositavano il loro rapporto sull'accaduto, in cui si legge: «*On the basis of the evidence obtained during our investigation of the Ghouta incident, the conclusion is that, on 21 August 2013, chemical weapons have been used in the ongoing conflict between the parties in the Syrian Arab Republic, also against civilians, including children, on a relatively large scale. In particular, the environmental, chemical and medical samples we have collected provide clear and convincing evidence that surface-to-surface rockets containing the nerve agent Sarin were used in Ein Tarma, Moadamiyah and Zamalka in the Ghouta area of Damascus*» (Report of the UN Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic on the alleged use of chemical weapons in the Ghouta area of Damascus on 21 August 2013, rapporto S/2013/553, 16 settembre 2013, p. 8, in www.un.org).

dell'arsenale non convenzionale siriano. Il Primo Ministro britannico investiva della questione la *House of Commons*⁴⁹ che si esprimeva con un voto clamoroso contro l'ipotesi di un'azione militare del Regno Unito nonostante il *Premier* si fosse sforzato di prospettare una soluzione di compromesso per favorire un'ampia convergenza sulla mozione del Governo⁵⁰. Le dichiarazioni rese da Cameron subito dopo il voto contrario della Camera dei Comuni lasciavano intendere, senza possibilità di equivoco, che il Governo si riteneva vincolato alla manifestazione di volontà del Parlamento⁵¹, come fu poi confermato anche da successive dichiarazioni ufficiali⁵². L'ipotesi di un'azione militare contro la Siria fu in seguito definitivamente accantonata anche dagli Stati Uniti e dalla Francia grazie a una soluzione raggiunta in via diplomatica e suggellata nella risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2118 del 27 settembre 2013⁵³.

Nel caso dell'intervento in Iraq del settembre del 2014 il Parlamento era stato invece chiamato ad approvare l'impiego delle forze armate del Regno Unito nell'ambito di un'ampia coalizione nata per contrastare l'espansione dell'*ISIL* in Iraq e in Syria. Stavolta la Camera dei Comuni approvava

⁴⁹ «*Well, as I've said, no decision has yet been taken. [...] But I've recalled parliament so this issue can be properly debated, so the government can listen to views in parliament. And yes, it is my intention to put forward a motion in parliament so that members of parliament will be able to vote. [...] Well of course, I think in parliament is the right place to set out all of the arguments, to deal with all of the questions*» (Prime Minister's Office, *Syria: transcript of PM's interview*, 27 agosto 2013, in www.gov.uk).

⁵⁰ Questo è il testo della mozione del Governo: «*Agrees that a strong humanitarian response is required from the international community and that this may, if necessary, require military action that is legal, proportionate and focused on saving lives by preventing and deterring further use of Syria's chemical weapons*» (House of Commons, *Votes and Proceedings, Motion in the name of the Prime Minister relating to Syria and the Use of Chemical Weapons*, 28 agosto 2013, in www.parliament.uk). Il dibattito e il voto parlamentare avevano ad oggetto, oltre alla *government motion*, anche un *manuscript amendment* dell'opposizione (HC, *Votes and Proceedings, Manuscript amendment (Motion No. 2)*, 29 agosto 2013, in www.parliament.uk). Le differenze tra le due mozioni divenivano esigue in seguito alle precisazioni che il Primo Ministro faceva durante il suo *statement* proprio allo scopo di facilitare un voto favorevole. Cameron garantiva persino che l'eventuale decisione di avviare un'azione militare sarebbe stata presa solo dopo un nuovo voto della Camera dei Comuni (*Hansard HC vol. 566 col 1428*, 29 agosto 2013). Nonostante ciò, l'esito della votazione fu la reiezione sia del *manuscript amendment* sia della *government motion*. Il veto di *Westminster* finiva oltretutto per ostacolare l'iniziativa militare della coalizione e, in seguito all'*impasse*, il Presidente Obama e il Presidente Hollande erano indotti a loro volta a coinvolgere le assemblee parlamentari nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. Per un resoconto più dettagliato della vicenda in questione e dei suoi risvolti istituzionali v. F. ROSA, *La ritirata del soldato Cameron di fronte ai Comuni: l'importanza di essere back-bencher's*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2013, p. 986 ss.; mi sia consentito rinviare anche a M. FRAU, *Il Syria vote e la palinogenesi del parlamentarismo britannico*, in *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, dicembre 2013.

⁵¹ «*I strongly believe in the need for a tough response to the use of chemical weapons but I also believe in respecting the will of this House of Commons [...]. It is clear to me that the British Parliament, reflecting the views of the British people, does not want to see British military action. I get that and the Government will act accordingly*». V. R. WINNETT, *Syria crisis. No to war, blow to Cameron*, 29 agosto 2013, in www.telegraph.co.uk.

⁵² «*[The] government had accepted the clear view of the House against British military action [...]*» (Prime Minister's Office, *Prime Minister's phone call with President Obama*, 30 agosto 2013, in www.gov.uk). V. anche Prime Minister's Office, *Press briefing: morning 2 September 2013*, 2 settembre 2013, in www.gov.uk.

⁵³ S/RES/2118, 27 settembre 2013, in www.un.org.

ad ampia maggioranza la mozione presentata dal Primo Ministro⁵⁴. La decisione del *Premier* di ottenere l'approvazione preventiva del Parlamento si rivelava nondimeno molto significativa poiché l'attesa del nulla osta parlamentare determinava l'esclusione del Regno Unito dalla prima fase delle operazioni militari della coalizione anti-ISIL, avviate autonomamente dalla Francia e dagli Stati Uniti⁵⁵. Si consideri inoltre che il Regno Unito era per diverse ragioni direttamente coinvolto nella vicenda e che pertanto il Governo avrebbe forse potuto invocare la presenza di una situazione di emergenza, in conformità a quanto riporta il par. 5.38 del *Cabinet Manual*, al fine di disporre l'avvio dell'azione militare anche in assenza della previa consultazione parlamentare.

A dimostrazione del fatto che la convenzione si è ormai ben consolidata (perlomeno nella prassi del Governo Cameron) va aggiunto che nel testo della mozione presentata dal Primo Ministro si precisa che l'azione militare oggetto di approvazione parlamentare riguarda gli attacchi aerei in territorio iracheno, mentre l'eventuale estensione delle operazioni belliche contro le postazioni dell'ISIL situate in territorio siriano è subordinata a un nuovo voto parlamentare⁵⁶.

7. Brevi riflessioni conclusive

È indubbiamente presto per affermare che siamo di fronte a una solida convenzione costituzionale capace di stravolgere stabilmente, a vantaggio del Parlamento (e, in particolare, della Camera dei Comuni), il potere decisionale relativo all'invio delle forze armate in situazioni di conflitto. Tuttavia, qualora il descritto processo evolutivo trovasse conferma anche nella

⁵⁴ Questo è il testo della mozione: «*That this House condemns the barbaric acts of ISIL against the peoples of Iraq including the Sunni, Shia, Kurds, Christians and Yazidi and the humanitarian crisis this is causing; recognises the clear threat ISIL poses to the territorial integrity of Iraq and the request from the Government of Iraq for military support from the international community and the specific request to the UK Government for such support; further recognises the threat ISIL poses to wider international security and the UK directly through its sponsorship of terrorist attacks and its murder of a British hostage; acknowledges the broad coalition contributing to military support of the Government of Iraq including countries throughout the Middle East; further acknowledges the request of the Government of Iraq for international support to defend itself against the threat ISIL poses to Iraq and its citizens and the clear legal basis that this provides for action in Iraq; notes that this motion does not endorse UK air strikes in Syria as part of this campaign and any proposal to do so would be subject to a separate vote in Parliament; accordingly supports Her Majesty's Government, working with allies, in supporting the Government of Iraq in protecting civilians and restoring its territorial integrity, including the use of UK air strikes to support Iraqi, including Kurdish, security forces' efforts against ISIL in Iraq; notes that Her Majesty's Government will not deploy UK troops in ground combat operations; and offers its wholehearted support to the men and women of Her Majesty's armed forces*» (HC, *Votes and Proceedings, Motion in the name of the Prime Minister relating to Iraq: Coalition against ISIL*, 26 settembre 2014, in www.parliament.uk).

⁵⁵ Ciò rappresenta un fatto del tutto nuovo. Basti richiamare alla memoria l'analogo precedente dell'intervento in Libia del 2011, quando l'interesse a intraprendere un'azione militare congiunta insieme agli stessi due alleati (la Francia e gli Stati Uniti) era prevalso, nelle valutazioni del Primo Ministro, sull'esigenza di attendere l'esito del voto dei Comuni.

⁵⁶ Vedi *supra*, nota 54.

prossima legislatura, saremmo di fronte a un fatto di primaria rilevanza costituzionale sotto almeno tre profili.

In primo luogo, la nuova regola convenzionale potrebbe condurre a una profonda trasformazione dei connotati essenziali di uno dei più importanti poteri di prerogativa dell'Esecutivo, al punto che già oggi è lecito domandarsi se esso conservi ancora le caratteristiche di un *executive power* discrezionale. Bisogna tuttavia ricordare che il *Constitution Committee* della *House of Lords*, nel *report* del 24 luglio 2013 intitolato «*Constitutional arrangements for the use of armed forces*», continua ad affermare che il potere di dispiegare le forze armate resta un potere di prerogativa reale, «*exercised in practice by the Prime Minister and the Cabinet*»⁵⁷. Sebbene il *report* in questione sia precedente ai due casi di applicazione pratica in cui ha trovato ampia affermazione il principio del voto preventivo dei Comuni rispetto alle azioni militari, il tenore del documento impone nondimeno di valutare con estrema cautela le possibili implicazioni costituzionali delle importanti novità di cui si discute. Questa considerazione vale a maggior ragione con riguardo al più recente *report* del *Political and Constitutional Reform Committee* della *House of Commons*, intitolato «*Parliament's role in conflict decisions: a way forward*». Il *report*, risalente al 27 marzo 2014 e pertanto successivo al *Syria vote*, ribadisce a chiare lettere che il potere di inviare le truppe è un potere di prerogativa esercitato in via convenzionale dal Primo Ministro⁵⁸.

Sotto un altro profilo, la convenzione in parola potrebbe incidere in modo significativo sul funzionamento stesso della forma di governo parlamentare. È noto che le attuali dinamiche del sistema di governo britannico, in presenza di un governo di coalizione e di uno *hung Parliament*, hanno messo in crisi il modello del premierato per come esso si era affermato sotto il duraturo imperio dei *single party governments*. Sarebbe tuttavia erroneo e riduttivo ritenere che l'attuale rafforzamento parlamentare in materia di azioni militari sia solo il frutto della debolezza del governo di coalizione o comunque di circostanze contingenti. Se è vero infatti che, in questo

⁵⁷ HL, *Constitution Committee, Constitutional arrangements for the use of armed forces, Second Report of Session 2013-14*, 24 luglio 2013, p. 5. Per un commento più approfondito del *report* in parola v. G. CARAVALE, *Debolezza dei partiti tradizionali e nuovo vigore del Parlamento*, op. cit., pp. 3-4.

⁵⁸ «*The legal authority to commit armed forces to conflict abroad is provided by a prerogative power exercised by Ministers (and conventionally by the Prime Minister) on behalf of the Sovereign. There is no statutory requirement to involve Parliament in the use of this power, but in recent years a convention has developed that the House of Commons should have the opportunity to hold a debate on conflict decisions*» (HC, *Political and Constitutional Reform Committee, Parliament's role in conflict decisions: a way forward, Twelfth Report of Session 2013-14*, 27 marzo 2014, pp. 4-5). Nel *report* si rileva anche l'esigenza di chiarire meglio, attraverso una tempestiva risoluzione parlamentare, la procedura che il Governo dovrebbe seguire per ottenere l'approvazione della Camera dei Comuni, mentre a lungo termine si torna ad auspicare una modifica legislativa atta a garantire stabilmente un ruolo più incisivo del Parlamento. V. anche il precedente rapporto HC, *Political and Constitutional Reform Committee, Parliament's role in conflict decisions: an update, Eighth Report of Session 2013-14*, 6 settembre 2013.

contesto, il processo di “parlamentarizzazione” del potere militare ha avuto un’accelerazione e un indubbio rafforzamento è altresì vero che la convenzione di cui si tratta affonda le sue radici nel precedente dell’intervento in Iraq del 2003, in costanza del Ministero Blair.

Sotto un terzo profilo, da ultimo, nel Regno Unito sembra essersi provvisoriamente ricostituito quell’equilibrio dei poteri di guerra che era venuto meno, nella seconda metà del XX Secolo, con la metamorfosi dei conflitti bellici e la desuetudine della dichiarazione di guerra. Il fenomeno non è isolato e non riguarda soltanto il modello parlamentare inglese. Anche negli Stati Uniti, infatti, si assiste da alcuni anni a una metamorfosi nella prassi applicativa della *War Powers Resolution* del 1973 che sta portando a un progressivo incremento del potere decisionale del Congresso⁵⁹. Persino in Francia, in cui il potere decisionale del Presidente della Repubblica in qualità di *chef des armées* rappresenta di fatto un *domaine réservé* praticamente intangibile, la riforma introdotta dalla *loi constitutionnelle* n. 2008-724 ha apportato importanti modifiche atte a valorizzare il ruolo del Parlamento (anche) in questo specifico ambito⁶⁰.

In questo scenario, il caso del Regno Unito spicca non soltanto per la maggiore entità delle novità introdotte a fronte della più timida evoluzione riscontrabile in altre democrazie maggioritarie ma anche per il fatto che la descritta convenzione sembra avere restaurato – almeno per ora – la centralità del Parlamento in una materia da troppo tempo dominata, qui come altrove, dalla supremazia dell’Esecutivo. Il voto di approvazione preventiva del Parlamento, ove le circostanze di fatto lo rendano possibile, risponde non soltanto ad ovvie esigenze di democrazia pluralista e

⁵⁹ La *WPR* è una *public law* del 1973 che mirava a ristabilire gli equilibri costituzionali discendenti dalla *war powers clause* (art. I, s. 8, c. 11) rafforzando il ruolo del Congresso rispetto alla prerogativa del *commander in chief* e, soprattutto, imponendo la regola dell’autorizzazione preventiva del Congresso derogabile solo in determinate circostanze. Diverse amministrazioni americane (a cominciare da quella del Presidente Nixon, che vi aveva opposto il veto) hanno reputato la *WPR* contraria al dettato costituzionale nella parte in cui questa sembrava limitare un potere del *commander in chief* che si riteneva comprimibile soltanto in via di emendamento alla Costituzione. Eppure, a partire dal nuovo millennio, anche la prassi applicativa della *WPR* è mutata, al punto che il Presidente Obama ha presentato una richiesta di *statutory authorization* conforme alla *WPR* in relazione al proposito di agire militarmente contro la Siria nel 2013, proposito abbandonato prima che il Congresso potesse votare. In relazione al più recente intervento militare contro l’*Islamic State*, invece, il Presidente Obama non ha sinora richiesto una specifica *statutory authorization* ritenendo l’azione militare già coperta dalle due precedenti *statutory authorizations* concesse dal Congresso al suo predecessore nel 2001 (*P.L.* 107-40) e nel 2002 (*P.L.* 107-243). Si tratta comunque di novità importanti, specialmente nel caso del 2013, poiché in precedenza non era mai stata richiesta una *statutory authorization* in relazione ad interventi militari che non prevedessero l’impiego di truppe di terra. V. *supra*, nota 10 e nota 21.

⁶⁰ La *loi constitutionnelle* n. 2008-724 ha infatti modificato l’art. 35 della Costituzione introducendo sia un dovere di tempestiva informazione a carico del Governo sia, soprattutto, il potere del Parlamento di autorizzare il prolungamento di un’azione militare di durata superiore ai quattro mesi. Si tratta certamente di attribuzioni significative, che però non toccano il *domaine réservé* del Presidente francese con riferimento alla decisione di iniziare un’azione militare.



di trasparenza ma consente altresì una forma di controllo più incisiva e più diffusa sia sulle basi legali di un intervento armato sia sulla sua opportunità politica.