



9 A P R I L E 2 0 2 5

Sinossi e spunti critici in tema di
indirizzo politico della difesa nella
forma di governo parlamentare italiana

di Luca Buscema

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Messina

Sinossi e spunti critici in tema di indirizzo politico della difesa nella forma di governo parlamentare italiana*

di Luca Buscema

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Messina

Abstract [It]: In Italia, l'attività di indirizzo politico della difesa è ascritta al rapporto fiduciario intercorrente tra Parlamento e Governo nel quadro di un sistema di “pesi e contrappesi” che consente di garantire il rispetto dell'irrinunciabile valore costituzionale della pace sia qualora venga deliberato e dichiarato lo stato di guerra, ex artt. 78 e 87 della Costituzione, sia nell'ambito della conduzione delle diverse operazioni militari e di pacificazione attualmente disciplinate dalla l. n. 145/2016.

Title: Synopsis and critical points on defence policy in the Italian parliamentary form of government

Abstract [En]: In Italy, the activity of defense policy-making is ascribed to the fiduciary relationship between Parliament and the Government within the framework of a system of “checks and balances” that makes it possible to guarantee respect for the constitutional value of peace both when a state of war is deliberated and declared, pursuant to Articles 78 and 87 of the Constitution, and in the context of the conduct of the various military and peacemaking operations currently governed by Law No. 145/2016.

Parole chiave: guerra, peacekeeping, forma di governo parlamentare, sicurezza militare, bussola strategica

Keywords: war, peacekeeping, parliamentary government, military security, strategic compass

Sommario: 1. L'indirizzo politico della difesa nella forma di governo parlamentare tra concentrazione e ripartizione delle relative attribuzioni. 2. Costituzione ed emergenza bellica: cenni procedurali in tema di “*ius ad bellum*” nell'ordinamento italiano. 3. Operazioni militari “fuori area” e procedure parlamentari di indirizzo e controllo alla prova dei fatti. 4. La l. n. 145/2016 tra “tradizione e innovazione”. 5. La l. n. 145/2016 e le sue (indirette) implicazioni in chiave internazionale ed eurounitaria.

1. L'indirizzo politico della difesa nella forma di governo parlamentare tra concentrazione e ripartizione delle relative attribuzioni

Uno dei tratti caratteristici dei conflitti armati, l'esistenza di un'intima correlazione tra la politica e l'uso delle armi finalizzato al soddisfacimento della “ragion di Stato”, ha da sempre accompagnato, pur nel quadro di un ampio e controverso processo evolutivo, il ricorso alla violenza bellica onde conseguire

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo, nella sua versione ridotta, è destinato a confluire all'interno del volume collettaneo relativo al Convegno “Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali” svoltosi a Messina il 27 e il 28 giugno 2024 nell'ambito del PRIN “*The moving boundaries of the separation of powers in 21st century*”, la cui unità di ricerca messinese è coordinata dal Prof. Giacomo D'Amico.

obiettivi di predominio, conquista e supremazia in seno alla comunità internazionale¹, giungendo a far ritenere che la guerra non sia altro che «*la prosecuzione della politica con altri mezzi*»¹.

Nel corso della storia, l'umanità ha assistito alle più disparate forme di lotta armata² ciascuna delle quali connotata da diversificati fattori predominanti che hanno simboleggiato, di volta in volta, i parametri di riferimento impiegati al fine di qualificare ogni conflitto in base ad un apprezzamento (anche) di natura etica ed assiologica³.

Eterogeneità ed eterogenesi dei fini che hanno suggerito, nel tempo, di vagliare con occhio critico molteplici profili di interesse, sovente maturati di pari passo con il complesso articolarsi di delicati (e spesso labili) processi costituenti e instabili equilibri concernenti le relazioni internazionali.

Tramontato il carattere unico ed omogeneo della guerra intesa come ostilità inter-statale prodromica alla *debellatio* di uno Stato sovrano (ovvero di un'intera comunità politica)⁴, il fenomeno bellico ha assunto una cangiante connotazione, espressione di una diversificata gamma di conflitti armati⁵ in ordine ai quali, sovente, al cospetto della «negazione di quei principi minimi di umanità e di rispetto della dignità personale che in tempo di pace costituiscono invece una acquisizione sicura della coscienza comune»⁶, matura l'insopprimibile esigenza di contenere il deflagrare indiscriminato e proditorio della violenza bellica entro una cornice di principi di civiltà giuridica⁷, divenendo, peraltro, «compito fondamentale dei giuristi - definire - l'adozione di norme giuridiche sulla guerra e per la guerra»⁸.

Entrano in gioco, al contempo, i valori supremi dell'ordinamento costituzionale in uno con la somma opportunità di modellare (e reinterpretare), pur se a Costituzione "invariata", il corretto riparto delle

¹ Per una disamina del processo di evoluzione del diritto internazionale circa il progressivo abbandono del principio di libertà di ricorso alla guerra, sino a giungere al divieto di uso della forza, nella definizione delle controversie tra Stati, v. *ex multis*: M. MANCINI, *Stato di guerra e conflitto armato nel diritto internazionale*, Torino, 2009, pp. 55 ss.

¹ Cfr. C. VON CLAUSEWITZ, *Della Guerra* (ed. a cura di G.E. RUSCONI), Torino, 2000, pp. XXV ss. In merito, per una compiuta disamina, v. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, pp. 202 ss. Per un'analisi di siffatti profili, condotta secondo una prospettiva etica, v. L. GIANFORMAGGIO, *La guerra come negazione del diritto*, in *Dem. e Dir.*, 1992, pp. 27 ss. Infine, per un commento dell'opera di Clausewitz, v. F. MONTANARI, *Il linguaggio della guerra*, Roma, 2004, pp. 20 ss.

² Cfr. M. HOWARD, *L'invenzione della pace. Guerre e relazioni internazionali*, Bologna, 2002, pp. 75 ss.; A. SERENI, *Il concetto di guerra nel diritto internazionale contemporaneo*, in *Riv. Dir. Int.*, 1963, pp. 548 ss.

³ Invero, sottolinea F. MONTANARI, *Il linguaggio*, cit., p. 205, che il rischio dei conflitti armati attuali è quello di implicare che il fine di una guerra sia la guerra stessa talché non vi sarebbe più «*fine della guerra; vi è guerra senza obiettivi e senza fine: guerra globale permanente*».

⁴ Cfr. F. RIGANO, *La guerra: profili di diritto costituzionale*, in AA. VV., *La guerra. Profili di diritto internazionale e diritto interno*, Napoli, 2002, p. 30.

⁵ In tema, v. G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella costituzione e nella prassi*, in *Rivista Aic*, 2017, 2, pp. 2 ss.

⁶ Così e per un approfondimento v. G. MAZZI, *Leggi e usi di guerra (reati contro)* (voce), in *Enc. Giur.*, XVIII vol., Roma, 1990, pp. 1 ss.

⁷ In merito alla classificazione delle regole che presidiano, in ossequio a principi di civiltà giuridica, la conduzione delle ostilità militari, v. M. PANEBIANCO, *Guerra. I) Diritto internazionale*, (voce), in *Enc. Giur.*, XV vol., Roma, 1989, pp. 1 ss.

⁸ Così S. DINI, *Operazioni belliche internazionali e militari italiani*, in *Questione Giustizia*, 5, 1999, p. 857. In tema, v. anche E. GREPPI, *I crimini di guerra e contro l'umanità nel diritto internazionale. Lineamenti generali*, Torino, 2001, pp. 17 ss.

attribuzioni tra gli organi preposti all'esercizio delle funzioni fondamentali dello Stato di modo che, pur di fronte all'emergenza (non solo) bellica, rimanga sempre impregiudicato il principio di democraticità dell'ordinamento.

In un siffatto contesto, la funzione di indirizzo politico della difesa, tradizionalmente, ben può essere letta secondo una duplice prospettiva, l'una, per così dire, "istituzionale", l'altra sorretta da un patrimonio assiologico capace di vivificare ed arricchire di contenuti valoriali la prima⁹.

A livello statale, il carattere unitario e globale della difesa di un ordinamento presuppone il concorso, in chiave operativa, di tutte le molteplici anime dello Stato-Istituzione (*rectius*: Stato-ordinamento)¹⁰.

All'aspetto organizzativo si affianca (ovvero, secondo alcuni, si contrappone), poi, il profilo funzionale della difesa; impostazione, questa, che conduce alla qualificazione, in termini diversificati a seconda del parametro di riferimento assunto in considerazione, delle politiche di difesa e sicurezza dello Stato quale attività.

Una prima tesi, risalente nel tempo, focalizza la propria attenzione sulla distinzione tra attività giuridica e attività sociale dello Stato, ovvero le uniche due grandi aree in cui i pubblici poteri sarebbero legittimati ad intervenire¹¹.

La prima consterebbe nell'attività di conservazione e di mantenimento dell'ordine costituito; la seconda, nel perseguimento del benessere e del progresso socio-economico del Paese.

La difesa delle libere Istituzioni, in tal contesto, non potrebbe che essere qualificata nei termini di attività giuridica tesa al soddisfacimento dei bisogni essenziali dello Stato.

Un consimile approccio ricostruttivo, però, è stato osservato, si espone a severe critiche in considerazione del fatto che, da un lato, la stessa nozione di attività giuridica, concepita in contrapposizione a quella sociale, appare essere incongrua perché entrambe, lungi dall'essere indifferenti per l'ordinamento, devono considerarsi, per definizione, giuridiche poiché regolate da norme costitutive il diritto obiettivo; dall'altro lato, la distinzione effettuata è risultata essere realmente fondata, soprattutto in passato, non sulla natura statica dell'una (conservazione dello *status quo*) e dinamica dell'altra (perseguimento del progresso), quanto

⁹ Invero, la dimensione costituzionale della difesa postula aspetti peculiari che rendono speciale l'amministrazione militare rispetto al sistema amministrativo italiano, almeno a partire da tre diversi profili: «*quello funzionale, con particolare riguardo agli scopi statuali ai quali è preposto lo strumento militare; quello organizzativo attinente ai principi che regolano il governo amministrativo e tecnico del consorzio militare; ed in ultimo quello ordinamentale caratterizzato dalla disciplina e dal suo inquadramento costituzionale*». Così e per un approfondimento, v. R. URSI, *Editoriale. La difesa: tradizione e innovazione*, in *Diritto costituzionale*, 2022, 1, p. 5.

¹⁰ In merito, v. A. VAGTS, *Defence and Diplomacy. The Soldier and the Conduct o Foreign Relation*, New York, 1956, pp. 491 ss. Sottolineano la necessaria coesistenza di più centri di imputazione della responsabilità in materia di politiche della difesa e sicurezza dello Stato, B. PELLEGRINO, G. ROSIN, *Profili costituzionali in tema di compiti di difesa interna dell'ordinamento da parte delle forze armate*, in *Rass. Giust. Mil.*, I, 1981, p. 47.

¹¹ L'impostazione *de quo* sembra farsi risalire a U. FRAGOLA, *Nozioni di diritto pubblico generale*, II ed., Napoli, 1967, p. 181.

sul carattere dell'essenzialità in origine riconosciuto alla prima, ma non anche, nei medesimi termini, alla seconda¹².

È oggi certo, invece, che attività dirette a fini essenziali non siano solo quelle usualmente ricondotte ad obiettivi di conservazione, ma, altresì, a scopi di benessere e progresso, dimostrandosi, peraltro, in una visione sistematica, “indefettibili” per adeguare le risorse, culturali e materiali, di uno Stato a *standards* internazionali in continua evoluzione¹³.

Così, in ossequio ad un'altra opzione interpretativa, che pare preferibile, «*l'attività di difesa costituisce sicura espressione di pubblica funzione in quanto complesso di atti e operazioni espressione di potere pubblico manifestantesi nell'impiego, effettivo o potenziale, delle più ampie facoltà di coercizione sia nell'ambito dei rapporti internazionali che di quelli interni*»¹⁴ e ciò in vista della migliore cura dell'interesse nazionale¹⁵.

In tal senso, si osserva che gli obiettivi di sicurezza militare¹⁶ e, quindi, la garanzia della difesa dello Stato da aggressioni e/o atti di natura (*lato sensu*) bellica¹⁷, costituiscono una porzione sì importante, ma non esaustiva, dell'interesse nazionale dal quale, peraltro, si differenzia, perché contraddistinto da peculiari tratti caratteristici, il concetto di sicurezza nazionale, «*modo di essere dei valori essenziali che caratterizzano la costituzione materiale di uno stato e quindi...profilo indispensabile della loro esistenza*»¹⁸.

In un contesto in cui sembrano sempre più attenuarsi le distanze (concettuali, assiologiche ed operative) tra sicurezza esterna ed interna - in riferimento a ciascuna delle quali, in ogni caso, permane un certo qual grado di specificità - ritenere che lo Stato sia, in senso classico, un semplice “guardiano di frontiera”, costituisce un approccio limitato che non tiene in debita considerazione la natura, poliedrica e cangiante, delle diverse fonti di pericolo, capaci di tradursi in minacce multiformi che non restano mai uguali a sé stesse¹⁹.

Ciò, *inter alia*, implica che il modello valoriale posto a fondamento del riparto delle attribuzioni dettato in seno ad un ordinamento democratico sia chiamato a (costantemente) confrontarsi con processi evolutivi (periodicamente) inediti che ingenerano la necessità di (ri)meditare circa l'adeguatezza del sistema di “pesi e contrappesi”, magari concepito in un momento storico affatto differente da quello attuale, posto a

¹² Sul punto v. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 17.

¹³ Da tempo aveva sottolineato tale esigenza U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, pp. 49 ss.

¹⁴ Così G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 27.

¹⁵ Per una compiuta disamina del concetto di interesse nazionale v. A. CORNELI, *I Servizi d'intelligence e l'interesse nazionale*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n° 7/97, pp. 33 ss.

¹⁶ In merito v. A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, I Parte, in *Dir. e Soc.*, 1987, pp. 684 ss.

¹⁷ Circa il rapporto di strumentalità sussistente tra il concetto di difesa e quello insito nella nozione di sicurezza, v. C. JEAN, *Manuale di geopolitica*, Bari, 2003, pp. 58 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 94;

¹⁸ Così G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., p. 96.

¹⁹ Cfr. S. SILVESTRI, *Gli scenari*, cit., p. 17; A. CALABRÒ, *Introduzione*, in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, cit., p. 7.

garanzia della immanenza delle libere istituzioni e della intangibilità dei diritti inviolabili della persona pur al cospetto di una (perfino drammatica) situazione di emergenza (non solo) bellica.

In tema, si confrontano, idealmente, due differenti approcci ermeneutici rivolti ora nel senso di prediligere un assetto politico/costituzionale essenzialmente basato su di un modello concettuale di “concentrazione” (della titolarità) del potere, ora nella direzione di promuovere un differente (e maggiormente equilibrato) riparto delle attribuzioni.

Certamente, in seno ad una forma di governo di tipo parlamentare, a concorrere allo sviluppo delle politiche di sicurezza (militare)²⁰ e difesa dello Stato²¹ interagiscono, in via ordinaria, *in primis*, gli organi “naturalmente” deputati allo svolgimento della funzione (o attività) di indirizzo politico entro il tradizionale rapporto di natura fiduciaria che lega indissolubilmente l'Assemblea legislativa (e rappresentativa) e il Governo preposto all'esercizio del potere esecutivo²².

Ciò implica che la “gestione politica” dell'attività di difesa, sia in tempo di pace, sia nel corso di una situazione di crisi suscettiva di evolvere fino alla (non altrimenti evitabile) deflagrazione di un conflitto, costituisca sì una peculiare sfaccettatura del modo e della misura entro cui si sviluppa, secondo un approccio in continua evoluzione, l'azione governativa capace di investire interessi essenziali per la stessa sopravvivenza della comunità politica, ma postula anche l'irrinunciabile azione di indirizzo e controllo di matrice democratica affidata al Parlamento²³.

Per tale via, immaginare di ascrivere al solo potere esecutivo la titolarità dell'azione politica condotta in tema di difesa e sicurezza dello Stato si reputa che *«debba considerarsi incompatibile con l'essenza stessa delle scelte costituzionali di fondo dell'ordinamento, in quanto pregiudizievole per quell'esigenza di equilibrio interorganico e di garanzia dei diritti di libertà che solo la formula della separazione sembrerebbe poter assicurare»*²⁴.

²⁰ In merito alla sicurezza militare «è possibile restringere le ipotesi di utilizzo dello strumento militare entro tre grandi categorie: 1) operazioni di sicurezza (satbility operations): in questa categoria rientrano le operazioni di mantenimento e gestione della pace e le missioni umanitarie, ma anche molte altre missioni di imposizione della pace; 2) guerra di proiezione (expeditionary warfare): in questa categoria rientrano le guerre regionali gli interventi di più alta intensità e importanza, la guerra al terrorismo internazionale, etc; 3) difesa civile e territoriale (homeland defense): in questa categoria rientrano le missioni di protezione e sorveglianza del territorio, inclusa la protezione delle infrastrutture e delle comunicazioni e tutte le attività volte a contrastare o ridurre i rischi legati alle armi di distruzione di massa». Così e per un approfondimento v. S. SILVESTRI, *Gli scenari politico-strategici: il nuovo concetto di sicurezza*, in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, Milano, 2002, pp. 19 s.

²¹ In tema, v. C. JEAN, *L'ordinamento della difesa in Italia*, Padova, 1989, pp. 7 ss.

²² «In un sistema a governo parlamentare, il centro di determinazione dell'indirizzo politico della difesa dovrebbe essere il governo in base agli indirizzi formulati nel programma accolto dal parlamento». Così G. DE VERGOTTINI, *La modificazione delle competenze costituzionali in tema di difesa*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1974, p. 412. Per una casistica riguardante recenti episodi in cui sia venuta in gioco la necessità di compiere scelte in tema di politiche di difesa e sicurezza v. R. BELLANDI, *Chi decide la politica estera e di difesa in Italia?*, in C. FUSARO E A. KREPPPEL (a cura di), *Politica in Italia. I fatti e le interpretazioni*, 2014, Bologna, 2014, pp. 207 ss.

²³ In tema, v. U. ROSSI MERIGHI, *Parlamento ed altri organi costituzionali tra politica della difesa e missioni militari nell'emergenza*, in *Il Politico*, 1999, pp. 419 s.

²⁴ Così G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 240.

Unica eccezione potrebbe configurarsi durante uno stato di crisi, ma «anche in questi casi la deroga potrebbe considerarsi soltanto parziale, in quanto resterebbe sempre un'istanza di controllo e di verifica rappresentata dal "potere" che viene temporaneamente spogliato delle proprie attribuzioni»²⁵.

In tal senso, in vista di un modello di riparto delle attribuzioni rispettoso delle prerogative costituzionali proprie di ciascun organo nell'ambito delle dinamiche che connotano il rapporto di fiducia intercorrente tra Parlamento e Governo, si ritiene che la competenza in merito alla predisposizione ed attuazione di un indirizzo politico in materia di difesa sia da ricondurre sì in capo al potere esecutivo riconoscendo, però, in favore delle Camere la prerogativa di partecipare alla scelta ed alla selezione dei fini di fondo da perseguire sia mediante l'adozione di appositi atti di indirizzo politico, sia attraverso l'esercizio della funzione legislativa, nonché per il tramite del concreto attuarsi della funzione di sindacato ispettivo sull'operato dell'Esecutivo volta a farne risaltare la responsabilità (di natura politica) nell'ipotesi di mancato rispetto delle linee direttive di programmazione politica oggetto di "approvazione" con il voto di fiducia²⁶.

Invero, la *ratio* sottesa al riconoscimento della "preminenza" del Governo nella gestione (*in primis*, politica e non solo esclusivamente) operativa delle problematiche afferenti la sicurezza (militare) dello Stato deriva, com'è facile intendere, dall'opportunità di perseguire obiettivi di efficienza, efficacia e prontezza nella reazione al pericolo e di lungimiranza in merito alla prevenzione del rischio²⁷.

Solo un organo a composizione ristretta e (tendenzialmente) omogenea, peraltro dotato di una diretta correlazione con l'apparato amministrativo preposto alla concreta attuazione delle direttive impartite²⁸, può garantire, difatti, a dispetto di un'assemblea numericamente consistente e politicamente eterogenea, il soddisfacimento delle necessità prima delineate²⁹.

In questa direzione, attesa l'imponderabilità e la difficile (conseguente) prevedibilità dell'evolversi delle fonti di pericolo da cui possa derivare, in concreto, l'insorgenza di una situazione di crisi, la programmazione delle attività afferenti il "comparto difesa" è destinata a tradursi, essenzialmente, nella

²⁵ Così G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., p. 241.

²⁶ In quest'ottica, è stato efficacemente rilevato che «l'indirizzo parlamentare di maggioranza sembra assumere un ruolo determinante in tema di questioni attinenti alla sicurezza unicamente nel momento iniziale in cui viene decisa la fiducia e nel momento terminale in cui questa viene revocata: in tutte le altre ipotesi, fino a che il rapporto fiduciario permanga, l'attività normativa, ispettiva e di controllo della maggioranza, pur nella sua necessaria e spesso indispensabile presenza, avrà un ruolo complementare rispetto all'indirizzo governativo». *Ibid.*, p. 308.

²⁷ In merito, peraltro, è stato altresì osservato, *de iure condito*, che «le esigenze di tempestività nell'adozione delle decisioni in materia di sicurezza dello Stato hanno temperato il principio di collegialità con l'altrettanto preminente principio monocratico, facendo così risaltare la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri, cioè dell'organo responsabile della politica generale dello Stato». Così Libro Bianco della Difesa, 2002, p. 33. Nello stesso senso, anche in passato, v. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., pp. 293 ss.; C. JEAN, *L'ordinamento della difesa*, cit., pp. 55 e 187.

²⁸ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 255.

²⁹ Per un modello di *defence policy* tendente ad un modello di *defence management* v. C. JEAN, *L'ordinamento della difesa*, cit., pp. 23 s.

predisposizione di linee guida di carattere generale in relazione alle quali il controllo del Parlamento, in sede di sindacato ispettivo, sarà incentrato innanzitutto sugli aspetti di opportunità politica e di legittimità costituzionale del quadro prospettato, mentre, rispetto ai provvedimenti in concreto adottati dal Governo, in attuazione del programma “concordato”, sarà possibile rilevare un certo qual grado di incertezza e/o aleatorietà, pur non potendo il potere esecutivo trasmodare in libero arbitrio, pena il tradimento della più intima consistenza assiologica del rapporto di fiducia sul quale si fonda un ordinamento democratico di matrice parlamentare³⁰.

In un quadro così “aleatorio”, onde garantire la “centralità” del Parlamento (pure) in consimili occasioni, spiccano sia i tradizionali strumenti di indirizzo politico (mozioni, risoluzioni, ordini del giorno) posti a disposizione, innanzitutto, della (contingente) maggioranza politica allo scopo di assicurare una costante “interlocuzione” con l’organo esecutivo, sia gli istituti attraverso i quali si sostanzia l’esercizio del sindacato ispettivo (ordinariamente, anche se non esclusivamente) rimesso alle forze di minoranza³¹, funzionali *«non tanto per ottenere conoscenza di dati di fatto, che in genere sono ben chiari nei loro contorni oggettivi, quanto per potere utilizzare le risposte governative, scritte ed orali, o gli eventuali dibattiti politici conseguenti al fine di criticare l’indirizzo governativo contrapponendogli quello alternativo dell’opposizione»*³².

Ciò, in special modo nell’ambito di un settore, la politica di difesa e sicurezza dello Stato, in relazione al quale si sintetizzano interessi essenziali per la stessa sopravvivenza dell’intera comunità e rispetto a cui il margine di opinabilità delle scelte politiche compiute si dimostra particolarmente ampio anche in considerazione, come detto, dell’estrema varietà delle possibili fonti di pericolo idonee a determinare l’insorgenza di situazioni di crisi (interna e/o internazionale) di proporzioni difficilmente determinabili a priori³³.

Così, al cospetto di mutevoli rischi, l’ordinamento è chiamato a modulare, di conseguenza, gli strumenti di prevenzione e reazione che, ovviamente, però, pur dovendo essere tempestivi ed efficaci, non possono giammai disconoscere le fondamenta di un sistema di governo democratico quanto a legittimazione del potere e corretto bilanciamento delle attribuzioni financo di fronte ad una situazione di emergenza (non necessariamente solo di matrice) bellica.

³⁰ In tema, v. G. DE VERGOTTINI, *La modificazione*, cit., p. 418.

³¹ Il ruolo da riconoscere all’opposizione politica in Parlamento, in sede di discussione sulla deliberazione dello stato di guerra, è messo in luce da S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1979, p. 939.

³² Così G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 399.

³³ Frammentarietà ed incertezza di (labili) equilibri geopolitici che sollecitano, in verità, una compiuta riflessione circa la stessa utilità di procedere ad una netta distinzione tra stato di pace e di crisi al cospetto, invece, di una situazione intermedia di “permanente incertezza” tale da vanificare financo ogni preventiva indicazione delle misure di contrasto alla crisi con riguardo ad ogni possibile fattispecie che, peraltro, *«non avrebbe, oltretutto, alcun valore cogente, ma sarebbe sempre derogabile dal Parlamento e prima ancora dal governo (nella forma dei decreti legge), data la forza di legge ordinaria che spetterebbe pur sempre alla disciplina da realizzare»*. Così U. ROSSI MERIGHI, *Parlamento e altri organi costituzionali*, cit., p. 420.

Prospettiva, come si avrà modo di evidenziare nel proseguo, già da lungo tempo attenzionata dalla dottrina con riferimento ai “classici” istituti della deliberazione dello stato di guerra e della sua conseguente dichiarazione e, di recente, emersa, con “rinnovato vigore”, con riguardo alle procedure autorizzative dell’attivazione e conduzione di operazioni di pacificazione internazionale, divenute ormai “un fatto permanente ed istituzionalizzato”³⁴, all’esito di una “rivisitazione” di alcuni presupposti (assiologici ed operativi) della (seppur non vetusta) l. n. 145/2016, occasione utile per (ri)meditare anche circa l’incidenza, sul complessivo assetto politico/costituzionale dell’ordinamento, del ruolo da ascrivere in capo ad organi (prevalentemente) di garanzia (il Presidente della Repubblica e il Consiglio Supremo di Difesa) potenzialmente capaci, però, di indossare le vesti di “anomali co-decisor” in vista della salvaguardia dei supremi valori costituzionali propri dell’ordinamento repubblicano³⁵.

2. Costituzione ed emergenza bellica: cenni procedurali in tema di “*ius ad bellum*” nell’ordinamento italiano

In ossequio al valore costituzionale della pace³⁶, le “disposizioni minime” contemplate in seno alla Carta del 1948 con riguardo alle procedure di deliberazione e dichiarazione dello stato di guerra sono state dettate allo scopo di definire il ruolo rivestito da ciascun organo costituzionale nel rispetto dell’irrinunciabile principio di democraticità dell’ordinamento pur di fronte al profilarsi dell’emergenza bellica³⁷.

³⁴ Cfr. P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in P. CARNEVALE, E. GREPPI, K. ROUDIR, *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, 2019, p. 190.

³⁵ Secondo una particolare prospettiva, l’ormai lungo incedere delle missioni internazionali ha inciso profondamente, *inter alia*, sulla dimensione dell’*ethos* militare, introducendo elementi di interesse (es. tutela dei diritti umani) non espressamente previsti in Costituzione. Dal punto di vista filosofico, occorre comprendere se si tratti di espressioni etiche affatto nuove, ovvero di un ampliamento di valori-base già presenti nella tradizione militare nazionale. Dal punto di vista filosofico-giuridico, occorre comprenderne gli effetti nel quadro della regolazione vigente (*nomos*): codice, regolamenti, giustizia militare. Circa una compiuta disamina di siffatta complessità a partire da alcuni luoghi caratteristici (sacralità della funzione difensiva, gerarchia e disciplina, spirito di corpo, onore, eroismo), affrontando poi la questione delle norme costituzionali e dell’attuale percezione dello status militare, v. M. MANZIN, *Ethos e nomos nell’ordinamento militare*, in *Diritto costituzionale*, 2022, 1, pp. 117 ss.

³⁶ In tema, essendo “sterminata” la letteratura in merito, si rinvia solo, in via esemplificativa, ad alcune recenti riflessioni contenute in R. TARCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati. Considerazioni introduttive* (pp. I ss.); G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale* (pp. 1 ss.); A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo* (pp. 21 ss.); A. CHIAPPETTA, *Il costituzionalismo moderno alla prova di un nuovo conflitto: l’impermeabilità delle regole come baluardo del principio pacifista* (pp. 97 ss.); A. LO CALZO, *Il principio pacifista tra identificazione del fondamento astratto e applicazione concreta* (pp. 181 ss.); A. MAZZOLA, *Il ripudio alla guerra sospeso tra crisi della democrazia interna e mutamento delle regole internazionali* (pp. 197 ss.), tutti rinvenibili all’interno del Vol. 63 No. SP1 (2024): DPCE ONLINE - SP1 2024 Numero Speciale Pescara *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*; P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell’art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2023, pp. 251 ss.; N. LUPO, *L’art. 11 come “chiave di volta” della Costituzione vigente*, in *Rass. Parl.*, 2021, pp. 379 ss.

³⁷ Sul punto, v. A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione. II Parte*, in *Dir. e Soc.*, n°1/1988, p. 37; A. GIARDINA, *Art. 78*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1978, p. 95.

Così, riconosciuta la competenza del Parlamento in ordine all'apprezzamento (politico ed assiologico) del ricorrere dei presupposti richiesti per attivare l'istituto contemplato ex art. 78 cost., in uno con l'eventuale (e non altrimenti evitabile) conferimento al Governo dei poteri necessari³⁸ (sì straordinari, ma certamente temporanei e, in ogni caso, osservanti i principi supremi dell'ordinamento costituzionale) per contrastare la crisi insorta³⁹, è stato "confermato", in capo al Presidente della Repubblica, anche nel corso delle ostilità, il ruolo di "garante della Costituzione" (e dei valori ad essa sottesi) mediante il conferimento del potere di dichiarare lo stato di guerra⁴⁰.

In merito, è stata sin da subito evidenziata l'emersione di un modello concettuale ritenuto espressione di netta rottura rispetto al passato⁴¹; ed infatti, in sostituzione dell'assetto politico/costituzionale proprio dello Stato liberale di matrice ottocentesca, consacrato all'interno di una Carta costituzionale ottriata in cui preminente era il ruolo svolto dal Re (in ordine alla dichiarazione, senza alcun controllo parlamentare, dello stato di guerra) e, più in generale, dall'Esecutivo (circa la spettanza della totalità dei poteri in relazione alla conduzione del conflitto), si è giunti a formalizzare un sistema di "pesi e contrappesi" volto a garantire effettività al controllo democratico esercitato dalle Camere rappresentative proprio in un momento di vitale importanza per la stessa esistenza dello Stato⁴².

³⁸ «Il Parlamento avrà poi un altro compito...: accordare al Governo i necessari poteri. Non pieni poteri, né poteri adeguati; necessari...pare l'espressione migliore». Così l'On. Ruini in Res. A. C., seduta del 21/10/1947, p. 1402.

³⁹ In merito, per un primo approccio, v. F. COLONNA, *Stato di pericolo pubblico e sospensione dei diritti di libertà dei cittadini*, in *Dem. e Dir.*, 1967, p. 265 s.

⁴⁰ Cfr., ex multis: A. CASSESE, *Il IX comma dell'art. 87, seconda parte*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 1978, pp. 270 ss.; P. PINNA, *Guerra (stato di)*, (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII vol., Torino, 1993, pp. 53 ss.; A. GIARDINA, *Art. 78, cit.*, pp. 95 ss. In generale, in merito alle attribuzioni del Presidente della Repubblica in materia di difesa e sicurezza dello Stato v., ex multis: F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013, pp. 10 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Il IX comma dell'art. 87, prima parte*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1978, pp. 240 ss.; G. MOTZO, *Comando Forze Armate* (voce), in *Enc. Dir.*, VII vol., Milano, 1960, pp. 711 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa, cit.*, pp. 180 ss.; U. ROSSI MERIGHI, *Parlamento e altri organi costituzionali, cit.*, pp. 421 ss. Circa l'esame dei profili costituzionali degli istituti del comando e dell'impiego delle forze armate sia in tempo di pace, sia nel corso di una situazione di emergenza, interna e/o internazionale, v., in particolare, il testo della "Relazione della Commissione istituita dal Governo Goria per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze Armate" in *Quad. Cost.*, VIII, 1988, 318 ss. In ordine alle funzioni riconducibili in capo al Consiglio Supremo di Difesa v., ex plurimis: A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in "Consiglio Supremo della Difesa"*, in *Quad. Cost.*, II, 1987, p. 231 ss.; S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1979, pp. 914 ss.; ID, *Il Consiglio Supremo di Difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1973; S. CARBONARO, *Governo e Consiglio Supremo di Difesa nella determinazione delle direttive in materia politico militare*, in *Studi per Zanobini*, III, 1965, pp. 149 ss.; A. PREDIERI, *Il Consiglio Supremo di Difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi Decennali sulla Costituzione*, Milano, 1958, III, pp. 229 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Il IX comma dell'art. 87, cit.*, pp. 255 ss.; F. FURLAN, *Presidente della Repubblica, cit.*, pp. 179 ss.

⁴¹ Per una disamina della storia costituzionale dello Stato italiano in materia di guerra v. G. FERRARI, *Stato di guerra (diritto costituzionale)*, (voce), in *Enc. Dir.*, XIX vol., Milano, 1992, pp. 818 ss.

⁴² In tal senso, evidenzia P. BARRERA, *Parlamento e politiche di sicurezza: tendenze e prospettive*, in *Quad. Cost.*, 1987, p. 306, che «gli articoli 78, 80 e 87 hanno sancito il definitivo superamento di ogni logica di "prerogative regia", riconoscendo che una Costituzione democratica non può ammettere zone d'ombra, e neppure gli aspetti più delicati e terribili della vita di una nazione (la politica militare, persino nel momento del conflitto aperto) possono giustificare la messa in mora del Parlamento e del metodo democratico per l'assunzione di decisioni che interessano l'intera collettività».

Acclarato che la deliberazione dello stato di guerra costituisca prerogativa esclusiva del Parlamento⁴³, sono sorte, però, nel tempo, significative perplessità sia in ordine alla natura dell'atto deliberativo⁴⁴, sia con riguardo alla consistenza dei poteri necessari (eventualmente) conferiti al Governo⁴⁵ senza che con ciò si corra il rischio di scadere nella «*sospensione della democrazia rappresentativa*»⁴⁶.

Circa il primo profilo di interesse, correlato alla necessità di definire natura giuridica e profili (sostanziali e) procedurali concernenti l'esercizio del potere deliberativo ascripto in capo al Parlamento ex art. 78 cost., l'attenzione della più accorta dottrina è stata essenzialmente incentrata sull'opportunità (*rectius*: su di una possibile valutazione di conformità al dettato ed allo spirito della Costituzione) di richiedere, ai fini della deliberazione dello stato di guerra, l'adozione di un atto legislativo, ovvero, in luogo di esso, di un atto bicamerale (di indirizzo) non legislativo⁴⁷.

La propensione in favore dell'una o dell'altra soluzione è stata condizionata, in realtà, nell'ambito del florilegio di ipotesi maturate, anche dall'indagine condotta in relazione alla (parimenti controversa) natura e consistenza del conferimento al Governo dei poteri necessari per la gestione della crisi bellica, pur esso rappresentando una mera eventualità (e non, certamente, una conseguenza necessitata) "accessoria" alla stessa deliberazione dello stato di guerra⁴⁸.

*«In effetti coloro i quali affermano che lo stato di guerra vada deliberato per legge tengono in preminente considerazione il momento del conferimento al governo dei poteri necessari ad organizzare la difesa nazionale ed a condurre le ostilità. Sotto questo profilo è indubbio che la forma legislativa sia indispensabile»*⁴⁹.

⁴³ Cfr. G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., p. 840.

⁴⁴ Circa la forma giuridica che deve rivestire l'atto deliberativo, v., *ex multis*: F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati d'emergenza nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di M S Giannini*, III vol., Milano, 1988, pp. 533 ss.; M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Napoli 1969, pp. 78 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., pp. 262 ss.; P. PINNA, *Guerra*, cit., pp. 50 ss.; G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., pp. 838 ss.; A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., pp. 97 ss. In ordine all'individuazione dell'organo cui spetti promuovere la pronuncia delle Camere in merito alla deliberazione dello stato di guerra, v. L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione*, II vol., Milano, 1958, p. 431; G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., pp. 840 s. In merito al ruolo da riconoscere alle forze di opposizione politica in Parlamento in sede di discussione sulla deliberazione dello stato di guerra, v. S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza*, cit., pp. 939 ss.

⁴⁵ Cfr., *ex multis*: A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Artt. 1/12 Principi Fondamentali, Bologna 1975, p. 574; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., pp. 361 ss.; G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., pp. 844 ss.; P. PINNA, *Guerra*, cit., pp. 58 ss.; M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., pp. 35 ss.; A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., pp. 110 ss.

⁴⁶ Utilizza tale espressione P. PINNA, *Guerra*, cit., p. 58.

⁴⁷ Già in passato, L. ELIA, *op. cit.*, p. 433, aveva avuto modo di sottolineare che «l'attribuzione al Parlamento della deliberazione dello stato di guerra ha suscitato le facili ironie di politici e scrittori di diritto pubblico, in relazione al carattere della guerra moderna e alla macchinosità del congegno bicamerale».

⁴⁸ Sul punto, evidenzia A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., p. 97, che «non è indispensabile che i due compiti siano esercitati contemporaneamente, ma è molto probabile che tale contemporaneità vi sia». Una maggiore attenzione viene riservata, in merito, da P. PINNA, *Guerra*, cit., 50, secondo il quale «bisogna, dunque, distinguere l'instaurazione dello stato di guerra dall'attribuzione al Governo dei poteri necessari. Infatti, sebbene questa presupponga quella, cosicché non è consentito un simile stato di emergenza organizzativo a prescindere dalla sussistenza di una condizione di belligeranza, non sembra che l'instaurazione di un assetto costituzionale straordinario debba conseguire necessariamente alla deliberazione dello stato di guerra: potrebbe anche avvenire che il Parlamento ritenga sufficienti gli ordinari poteri governativi per fronteggiare la condizione di belligeranza. In tal caso, la deliberazione dello stato di guerra avrebbe effetti principalmente sulle relazioni internazionali».

⁴⁹ Così A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., p. 97, il quale continua rilevando che «anche quando si ritiene che la delibera dello stato di guerra non necessiti, in quanto tale, della forma legislativa, si ritiene parimenti che il conferimento dei poteri necessari al Governo possa essere effettuato solo mediante l'adozione di una legge».

Vieppiù, privilegiare la tesi della natura legislativa dell'atto deliberativo consentirebbe di riconoscere la possibilità per il Presidente della Repubblica di effettuare un penetrante controllo di legittimità (e merito) costituzionale, in sede di promulgazione della legge⁵⁰, fino a giungere all'esercizio del potere di rinvio alle Camere per violazione dell'istanza pacifista consacrata *ex art. 11 Cost.*⁵¹; a ciò, si aggiungerebbero, poi, l'ipotesi, sussistendone i presupposti, di adire la Corte Costituzionale per ottenere la declaratoria d'incostituzionalità della legge deliberativa dello stato di guerra⁵² ed, infine, la possibilità di ricorrere all'istituto del referendum abrogativo⁵³.

Peraltro, la forma legislativa sarebbe ritenuta la più idonea anche al fine di tributare una patente di legittimità, in via retroattiva, agli effetti derivanti dalla risposta armata dello Stato compiuta nelle immediatezze di un attacco a fronte del quale non può certo attendersi, per evidenti ragioni di prontezza operativa⁵⁴, prima di procedere ad una reazione militare che contrasti efficacemente l'aggressione subita, la formalizzazione di un atto autorizzativo, di matrice parlamentare, delle misure approntate dal potere esecutivo⁵⁵.

In ossequio ad una differente (ed antitetica) prospettiva, però, in senso critico rispetto alla tesi della indefettibilità del ricorso ad un atto di natura legislativa, è stata perorata una ulteriore opzione ricostruttiva tesa a riconoscere la possibilità di addivenire all'adozione della deliberazione dello stato di guerra mediante il ricorso ad un atto bicamerale non legislativo (*rectius*: ad una identica risoluzione adottata da parte di ciascuna delle due Camere)⁵⁶, attesa l'insussistenza, all'interno del dettato dell'art. 78 cost., di alcun richiamo al principio della riserva di legge, sia essa assoluta e/o relativa, giammai rinforzata e/o rafforzata⁵⁷.

⁵⁰ Sottolinea, peraltro, G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., 841, che l'intervento del Capo dello Stato, «*quale ultima trincea del prepotere della maggioranza*», nel caso in cui si accetti la forma legislativa di deliberazione dello stato di guerra, sia da collocare già nella fase di autorizzazione alla presentazione da parte del Governo del relativo disegno di legge, qualora, naturalmente, si dichiari l'esclusiva competenza, in merito, dell'Esecutivo e si prescinda, quindi, dall'ipotesi dell'iniziativa legislativa parlamentare.

⁵¹ Cfr. G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., p. 838; A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., p. 98.

⁵² Sottolineano la problematicità dell'effettività del ricorso a tale "rimedio", L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in N. RONZITTI, (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, p. 173; G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., pp. 838 s.

⁵³ Sul punto, v. G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., p. 839. Critico in ordine alla possibilità di soggezione della deliberazione dello stato di guerra, adottata con legge formale, all'istituto del referendum abrogativo è C. CARBONE, *Sulla validità dei bandi militari*, Padova, 1957, p. 46.

⁵⁴ Un particolare strumento rivolto a tal fine potrebbe essere rappresentato dai c.d. "decreti cassetto", ovvero provvedimenti governativi, aventi valore di legge, chiamati a disciplinare preventivamente eventuali emergenze e idonei ad esplicare concreta efficacia solo al presentarsi del pericolo previsto. Invero, «*i provvedimenti nel cassetto resterebbero privi di un vero e proprio vigore giuridico erga omnes, oltretutto segreti, almeno fino alla prima applicazione in concreto, la quale dipenderebbe da una decisione affatto discrezionale. Per diventare definitiva, poi, l'efficacia resterebbe subordinata anche alla successiva conversione in legge o ad un voto parlamentare di convalida... Per la fissazione a priori del contenuto prescrittivo del provvedimento, con controfirma anticipata, potrebbe pure conseguire, di fatto, una maggiore estensione del poter di decidere sugli interventi concreti rimesso al Presidente della Repubblica*». Così e per un approfondimento P. G. GRASSO, *Guerra. II) Disciplina costituzionale della guerra*, (voce), in *Enc. Giur.*, XV vol., Roma, 1989, p. 7.

⁵⁵ In tal senso G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., p. 842, secondo il quale «*non può non convenirsi che esclusivamente la legge ha il potere di determinare un effetto così anomalo, qual è appunto la propria retroattività*».

⁵⁶ Fautore di tale impostazione è L. ELIA, *Gli atti bicamerali*, cit., p. 431.

⁵⁷ Cfr. G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., p. 835.

Del resto, *«la deliberazione dello stato di guerra è, invero, un tipico atto di indirizzo politico, privo di carattere normativo»*⁵⁸.

Vieppiù, è stato evidenziato, richiedere la forma legislativa dell'atto deliberativo dello stato di guerra significherebbe consentire al Governo, in assenza di alcuna "anomala" riserva parlamentare, di adottare, sussistendo, certamente e massimamente, in tali casi, i presupposti della necessità ed urgenza, un decreto-legge, così snaturando la competenza politica esclusiva dell'organo rappresentativo della volontà popolare⁵⁹; ciò che *«la costituente si era preoccupata di evitare»*⁶⁰. Peraltro, proprio con riferimento alla necessità di contrastare l'emergenza bellica senza disconoscere gli "irrinunciabili" tratti democratici dell'assetto politico/costituzionale divisato in seno alla Carta del 1948, quale che sia la "forma" assunta dall'atto deliberativo di matrice parlamentare, si staglia, poi, agli occhi dell'interprete, l'esigenza di definire i limiti (assiologici, *in primis*) dei poteri all'uopo (eventualmente) conferiti al Governo in occasione del deflagrare di una "lotta armata tra due o più Stati".

Deliberato lo stato di guerra, il Governo è chiamato, normalmente, a fronteggiare l'emergenza mediante l'esercizio dei poteri (appositamente, ma non necessariamente), conferiti dal Parlamento⁶¹.

Considerata la situazione contingente, però, potrebbe anche accadere che l'assemblea legislativa valuti opportuno, al fine di salvaguardare lo *status quo*, "amministrare" lo stato di belligeranza per il tramite del ricorso agli strumenti ordinariamente previsti, senza cioè riconoscere all'Esecutivo alcuna particolare potestà e/o prerogativa straordinaria⁶².

In realtà, pur essendo piuttosto difficile che ciò si verifichi, una siffatta opzione ricostruttiva probabilmente valorizza la volontà dell'Assemblea Costituente di riconoscere in capo al Parlamento, pure nel corso di un conflitto armato, una posizione di preminenza in ordine alle scelte politiche da compiere (anche in termini di sacrificio, temporaneo e/o comunque limitato, dei diritti fondamentali della persona), per garantire la sopravvivenza delle libere Istituzioni⁶³.

A tal proposito, espressamente, la Costituzione richiama la nozione di "poteri necessari"⁶⁴ e non di "pieni poteri"⁶⁵.

Invero, l'istituto dei pieni poteri, attributo tipico di un assetto politico/costituzionale differente da un ordinamento di matrice (parlamentare e) democratica, *«appare caratterizzato, oltre che, ovviamente, dalla temporaneità, dal conferimento di esercizio*

⁵⁸ Così M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., p. 78.

⁵⁹ Si colloca su questa linea di pensiero A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione. II Parte*, cit., p. 41.

⁶⁰ In tal senso, e per un approfondimento, A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., p. 99.

⁶¹ In senso diametralmente opposto v. M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., pp. 85 s., che configura quale "atto dovuto" il conferimento dei poteri necessari una volta deliberato lo stato di guerra.

⁶² Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 361.

⁶³ *«D'altronde la prorogatio della legislatura, prevista e possibile soltanto in caso di guerra ex art. 60.2, conferma questa regola maestra, per cui neppure nel momento più drammatico (di massima "accelerazione" e stress istituzionale) della vita del Paese è legittimo escludere completamente l'organo della rappresentanza dal circuito di decisione e di controllo»*. Così P. BARRERA, *Parlamento e politiche di sicurezza*, cit., p. 337.

⁶⁴ *«Il Parlamento avrà poi un altro compito...: accordare al Governo i necessari poteri. Non pieni poteri, né poteri adeguati; necessari...pare l'espressione migliore»*. Così l'On. Ruini in Res. A. C., seduta del 21/10/1947, 1402.

⁶⁵ *«Un esempio è dato dalla l. n° 671/1915 con cui, in caso di guerra e durante la guerra, si autorizzava il governo del re a "emanare disposizioni aventi vigore di legge, per quanto sia richiesto dalla difesa dello Stato, dalla tutela dell'ordine pubblico e da urgenti e straordinari bisogni dell'economia nazionale»*. Così G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., 844.

della potestà legislativa, dall'illimitatezza di tale potestà riguardo alle materie disciplinabili, dalla sottrazione dei relativi atti ad un effettivo sindacato del Parlamento, con corrispondente irresponsabilità dei loro autori»⁶⁶.

La rottura rispetto al passato della tradizione inverteasi nel tempo circa il conferimento dei “pieni poteri” in caso di emergenza, per tale via, può essere sostanzialmente ascritta alla volontà di impedire che l'Esecutivo sia svincolato da ogni limite, onde non rimettere integralmente ad esso la valutazione delle effettive esigenze della guerra e, conseguentemente, dei provvedimenti da adottare⁶⁷; in tal senso, pare congruo perseguire siffatto obiettivo ripudiando l'ipotesi di una illimitatezza, per materia, della potestà di legiferare da parte di un organo diverso da quello legislativo e di correlata preclusione del successivo controllo parlamentare sull'operato del Governo⁶⁸.

Così, evidentemente, si riconosce l'ammissibilità del conferimento di prerogative sì straordinarie senza che, peraltro, venendo meno il complesso delle attribuzioni del Parlamento, si corra il rischio di ingenerare un effetto di sospensione della democrazia rappresentativa, probabile fonte di potenziale deriva autoritaria dell'ordinamento.

In ragione di consimili argomentazioni, disattese altre opzioni ricostruttive⁶⁹, è stato sostenuto che il conferimento dei poteri necessari scaturisca non direttamente dalla Costituzione, ma attui una forma di delegazione legislativa⁷⁰, entro i limiti delle attribuzioni proprie del Parlamento⁷¹, in uno con l'immanente (ed eventualmente rafforzata) potestà di carattere esecutivo ordinariamente spettante al Governo⁷².

In tal senso, è stato osservato, ponendo in capo alle Camere il «dovere di conferire al Governo i poteri necessari, il Costituente ha voluto che gli interventi legislativi di quest'organo, destinati a soddisfare i bisogni dello stato di guerra, avessero il loro titolo di legittimazione in una espressa abilitazione delle Camere, cui viene in tal modo lasciata la possibilità di orientare e seguire l'attività legislativa delegata mediante la predisposizione di limiti e di congegni di controllo»⁷³.

Ed è proprio nei limiti della delega che si ravvisa, innanzitutto, la primazia del Parlamento anche in caso di emergenza bellica; sotto tale profilo, nel determinare l'ampiezza del potere delegato, assurge ad indefettibile parametro di valutazione l'apprezzamento dell'effettiva consistenza dei bisogni e delle esigenze emerse in ragione dallo stato di

⁶⁶ Si esprime in tali termini G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., p. 844. In senso parzialmente difforme v. M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., p. 21.

⁶⁷ In merito v. M. MANCINI, *La dichiarazione di guerra nel diritto internazionale e la Costituzione italiana*, in N. RONZITTI, (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo*, cit., p. 143.

⁶⁸ Evidenza questo profilo G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., p. 844.

⁶⁹ Non può essere accolta, ad esempio, la tesi secondo cui i poteri necessari costituiscono oggetto di competenza istituzionale del governo, condizionati esclusivamente, nel loro esercizio, dal voto delle Camere, il quale, a sua volta, assumerebbe il significato di una mera autorizzazione. Per una disamina della questione v. M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., pp. 26 s. Al contrario, si esprime nel senso dell'autorizzazione G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., pp. 845 ss.

⁷⁰ Un'analisi esaustiva dell'istituto della delegazione è rinvenibile in M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., pp. 35 ss. Si occupa della questione anche G. FERRARI, *Stato di guerra*, cit., p. 845, la cui analisi gioca sulla scelta lessicale del termine “conferimento” piuttosto che “delega”.

⁷¹ Evidenza tale profilo P. PINNA, *Guerra*, cit., p. 58.

⁷² In ordine a tali ultime prerogative A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., p. 110, richiama l'esigenza di una maggiore incisività, rispetto a cui potrà estrinsecarsi il normale controllo parlamentare fino a giungere, nei casi estremi, alla presentazione di una mozione di sfiducia.

⁷³ Così M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., p. 91.

guerra, così da consentire ampia libertà nella determinazione dei contenuti, sicuramente maggiore rispetto a quella rinvenibile nell'istituto della delega legislativa ordinaria *ex art. 76 cost.*⁷⁴.

In quest'ottica, si sostiene che, nella delegazione *ex art. 78 cost.*, debbano essere individuati innanzitutto i fini e gli obiettivi e non le materie⁷⁵ in modo da impedire che l'Esecutivo possa (o debba), di volta in volta e con tutte le incertezze che ne conseguono, affrontare l'emergenza mediante il ricorso a singoli decreti legge⁷⁶, così predisponendo una disciplina frutto di un apprezzamento politico riconducibile solo ad una porzione della rappresentanza politica di maggioranza e non, come dovrebbe essere, data la gravità della situazione, risultato di una ponderata valutazione⁷⁷.

Tuttavia, paradossalmente, il collegare gli atti governativi alla delega parlamentare rischia di aumentare anziché restringere la discrezionalità del Governo in quanto i decreti legislativi, adottati dall'Esecutivo, non devono essere convertiti e quindi tendono a sfuggire, singolarmente considerati, ad un attento esame delle Camere⁷⁸. Ne consegue che la necessità bellica, quale limite "elastico", non può servire da copertura formale per mascherare la volontà di sminuire, comunque, la posizione del Parlamento. Da ciò deriva, quale logico corollario, che non possano essere delegate tutte quelle potestà e/o attribuzioni che costituiscono lo strumento ordinario di controllo parlamentare dell'attività governativa, come, ad esempio, il potere di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e di approvazione delle leggi di bilancio⁷⁹.

A corredo della (anomala) delegazione legislativa in discussione, poi, sulla scorta del rilievo secondo cui il Parlamento non sia istituzionalmente idoneo all'esercizio dei poteri di crisi, parte della dottrina ammette pure il ricorso, da parte del Governo, ai c.d. decreti-legge atipici, ovvero a provvedimenti aventi forza di legge che si distinguono dai loro omologhi disciplinati *ex art. 77 cost.* per il fatto di non dover essere convertiti entro sessanta giorni⁸⁰, ma di essere

⁷⁴ In particolare, può dirsi che «la differenza che sussiste fra le due figure di delegazione legislativa previste negli artt. 76 e 78 cost., sotto il profilo della libertà delle Camere nell'esercizio della potestà di delega - consiste nel fatto che - nella delegazione *ex art. 76* le Camere sono libere in ordine al se e al quando esercitare la potestà di delega, ma sono vincolate nel fissare i limiti minimi del potere delegato; nella delegazione *ex art. 78*, le Camere sono vincolate sul se e sul quando esercitare la potestà di delega, essendo tenute a conferire i poteri necessari con l'instaurarsi dello stato di guerra, ma sono più libere nel determinare la consistenza ed i limiti del potere delegato». Così M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., p. 111. Si occupa della questione anche A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., p. 109.

⁷⁵ Peraltro, l'entità e la natura dei poteri conferiti potranno naturalmente variare a seconda delle particolari contingenze (e dei correlativi apprezzamenti effettuati dalle Camere), con l'unico limite, si ritiene, che il Parlamento non possa ritirare completamente la delega originariamente accordata fintantoché permanga l'emergenza. In tal senso si esprimono M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., p. 96 e G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 367. Al contrario v. P. PINNA, *Guerra*, cit., p. 58. Ma, ci si chiede: *quid iuris* nell'ipotesi in cui il Governo non dovesse rispettare le indicazioni dategli e, in ragione di ciò, subisca la sanzione della mozione di sfiducia? Questa, comportando la caduta dell'Esecutivo, appare essere atto ancor più grave del mero ritiro della delega di poteri; si noti, comunque, che, per ragioni evidenti, tale ipotesi, pur essendo teoricamente ammissibile, appare essere, in concreto, di difficile realizzazione.

⁷⁶ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 363.

⁷⁷ Sottolinea l'esigenza di «inserire la decisione politica sulla guerra nel circuito delle garanzie democratiche, assicurando nella sostanza la tutela dei diritti dei cittadini e nella forma la trasparenza delle ragioni delle scelte», F. RIGANO, *La guerra*, cit., p. 38.

⁷⁸ Rileva tale profilo G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 313.

⁷⁹ In tal senso v. M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., 116; F. RIGANO, *La guerra*, cit., p. 41.

⁸⁰ «I decreti legge anomali...non pongono problemi di conversione, ma solo giudizio di responsabilità». Così e per un approfondimento G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., p. 366.

capaci di esplicare efficacia fintantoché permangano le condizioni di belligeranza⁸¹. In particolare, tali strumenti normativi dovrebbero essere adottati, pena un vuoto di disciplina non ipotizzabile nell'emergenza, allorquando la delega conferita dal Parlamento risulti lacunosa o inadeguata allo scopo o addirittura inesistente⁸².

Va da sé, comunque, che il conferimento dei “poteri necessari” espliciti la propria efficacia fintantoché sussista lo stato di guerra⁸³; cessata l'emergenza bellica, si verifica l'automatica risoluzione del rapporto di delegazione *ex art.* 78 cost. senza che sia indispensabile, a tal proposito, l'adozione di un apposito ed esplicito atto formale, ancorché paia auspicabile, in ogni caso, una deliberazione parlamentare che attesti e/o ratifichi la fine delle ostilità.

Per tale via, si riconosce che, in vista della salvaguardia delle libere Istituzioni, il Governo, in ultima analisi, ben possa godere sì di poteri nuovi e più ampi, rimanendo, però, pur sempre politicamente responsabile di fronte alle Camere⁸⁴. Per l'effetto, ancorché, temporaneamente, si acceda ad un regime derogatorio e/o eccezionale in caso di emergenza bellica, pur sempre provvisorio, non sembra, comunque, che possa parlarsi né di rottura, né di sospensione della Costituzione nel suo insieme; sarà possibile, eventualmente, assistere solo ad una momentanea compressione e/o limitazione di alcuni diritti individuali costituzionalmente garantiti, ovvero di singole norme di organizzazione costituzionale⁸⁵, ma, nel complesso, l'identità dell'ordinamento dovrà permanere immutata, pena l'inserzione di un nuovo assetto costituzionale, frutto, in prima battuta, dell'esercizio di un'attività *extra-ordinem*, capace di assumere la conformazione di un vero e proprio potere costituente una volta che il mutato sistema politico-costituzionale abbia acquisito un certo qual grado di stabilità ed effettività.

Invero, pur nella sua complessità ed articolazione, il dibattito maturato nel corso dei decenni circa i tratti caratteristici propri della funzione di indirizzo politico esercitata al cospetto dell'emergenza bellica ha

⁸¹ Il problema della durata dei provvedimenti governativi adottati nel corso dell'emergenza interessa, oltre che i decreti legge anomali, anche i decreti legislativi prodotti in attuazione della delega conferita *ex art.* 78. Il discorso è, quindi, unitario. Pur rilevando il principio della caducità, in relazione alla cessazione dello stato di guerra, degli atti legislativi posti in essere nell'esercizio dei poteri necessari, si osserva come l'effetto ghigliottina riguarderà, come visto, solo quest'ultimi, ma non potrà rigidamente applicarsi alla normativa “derivata”. La ragione è semplice: il cessare dello stato di guerra non determina la scomparsa repentina e immediata delle situazioni e delle esigenze che hanno dato luogo all'intervento del Governo; l'assetto assunto dai rapporti della vita sociale nel corso dello stato di guerra è sicuramente contraddistinto da un certo qual grado di vischiosità, che ne impedisce la rapida conversione in termini diversi. L'automatico venir meno del vigore dei decreti emanati in forza dei poteri necessari comporterebbe un vuoto legislativo difficilmente colmabile per il tramite del ricorso alla “legislazione di pace”; situazione, quindi, capace di rendere maggiormente difficoltoso, in concreto, il ritorno alla normalità. In tal senso e per un approfondimento v. M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., pp. 135 ss.

⁸² Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., pp. 374 s.

⁸³ «Lo stato di guerra è cosa diversa dalla guerra: la guerra è il complesso delle azioni violente ed ostili, è attività materiale; lo stato di guerra è uno status, una condizione giuridica in cui gli Stati possono venire a trovarsi e che è disciplinata da un ordine di norme diverso da quelle che regolano il comportamento dei soggetti internazionali in tempo di pace: il c.d. diritto internazionale bellico. Per il sorgere dello stato di guerra basta che uno Stato manifesti la volontà in tal senso, a prescindere dal compimento di atti violenti». Così M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari*, cit., p. 130.

⁸⁴ Per una disamina particolarmente approfondita della funzione di controllo esercitata dalla Camere sull'operato del Governo nel corso della crisi bellica v. M. SCUDIERO, *Aspetti*, op. cit., pp. 146 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., pp. 370 ss.

⁸⁵ In tal senso si esprime A. GIARDINA, *Art. 78*, cit., p. 110.

fortunatamente costituito, sino ai giorni nostri, come noto, un mero “esercizio di stile” non essendo mai stato necessario ricorrere all’attivazione delle clausole costituzionali dettate in tema di “*ius ad bellum*”⁸⁶.

Del resto, in luogo di una vera e propria “lotta armata tra due o più Stati”, fenomenologia entro la quale innestare il concetto “classico” di guerra, la prassi invalsa ormai da lungo tempo si è concentrata sulla differente nozione di “conflitto armato internazionale”⁸⁷, inteso, al contempo, «*come situazione giuridica e come vicenda fenomenica*»⁸⁸, contraddistinto da diversa intensità e rispetto al quale la guerra assume le vesti di ipotesi estrema e (solitamente) residuale, suscettivo di involgere molteplici forme di impiego dello strumento militare con finalità di *peacekeeping*, *peacebuilding*, *peaceenforcing*, *crisis response operations*, interventi umanitari e di stabilizzazione, tutti riconducibili, in definitiva, pur al cospetto di varietà ed eterogeneità, entro l’omnicomprensiva definizione di “*Military Operations Other Than War*”⁸⁹.

In una siffatta prospettiva, pur non essendosi mai verificato il deflagrare di una “lotta armata tra due o più Stati” che abbia interessato direttamente il nostro Paese, le forze armate italiane sono state chiamate molte volte ad assolvere compiti di pacificazione (armata) internazionale nell’ambito di molteplici “teatri operativi” sovente (dichiaratamente) “ostili”.

L’ampiezza e la pluralità dei tratti caratteristici propri delle ipotesi in cui si è assistito all’impiego delle forze armate, seppur per scopi di “pacificazione”, ha ovviamente ingenerato, nel tempo, consistenti perplessità, meritevoli di attenzione, venendo in gioco profili sia d’ordine assiologico, sia di carattere procedurale, entrambi rilevanti (ciascuno a modo proprio) nella prospettiva di garantire, pure al cospetto di uno “stato di crisi”, la salvaguardia dell’irrinunciabile principio di democraticità dell’ordinamento.

3. Operazioni militari “fuori area” e procedure parlamentari di indirizzo e controllo alla prova dei fatti

Perseguendo fattivamente l’ideale obiettivo della pacificazione internazionale, l’Italia, in ossequio ed in conformità al dettato dell’art. 11 cost., ha da sempre manifestato il proprio favore alla promozione di operazioni di mantenimento della pace⁹⁰, all’esito, in verità, sovente, di un apprezzamento “latamente

⁸⁶ Per una ricostruzione dei contenuti del disegno di legge costituzionale di riforma dell’art. 78 cost. presentato il 13 gennaio 2022 v. *ex multis*: S. LIETO, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazione dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, Napoli, 2023, pp. 141 ss.; M.C. GIRARDI, *Costituzione e stato di emergenza. Rilevi a margine della vicenda pandemica*, in *Federalismi*, 12/203, pp. 32 ss.

⁸⁷ «Dalla guerra il conflitto armato si distingue in quanto persegue obiettivi più limitati». Così M. MANCINI, *La dichiarazione di guerra*, cit., p. 132.

⁸⁸ In tal senso v. A. CURTI GIALDINO, *Guerra (diritto internazionale)*, (voce), in *Enc. Dir.*, XIX vol., Milano, 1992, p. 849.

⁸⁹ In tema, v. A. VERDASCHI, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE online*, 2024, pp. 741 ss.; ID, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Osservatorio Aic*, 2022, 3, pp. 48 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza*, cit., pp. 6 ss.

⁹⁰ La prima operazione di *peacekeeping* cui l’Italia ha preso parte, anche se solo in veste di supporto logistico, è stata l’U.N.E.F., (*United Nation Emergency Force*), condotta nel 1956 per rispondere alla crisi improvvisamente deflagrata in Egitto. Da quel momento, soprattutto nel corso dell’ultimo ventennio, gli interventi di pacificazione internazionale, che

politico” in considerazione della difficoltà, per lungo tempo avvertita, di assicurare, anche in ragione dell’*horror vacui* derivante dalla inesistenza di una (davvero) compiuta regolamentazione, il corretto riparto delle attribuzioni ascrivibili in capo al Parlamento e al Governo in occasione del compimento di scelte di politica estera ritenute significative ed impegnative per il Paese⁹¹.

In merito, secondo un primo approccio e in linea puramente teorica, ove si dovesse assumere in considerazione una visione “riduttiva” del significato da ascrivere all’art. 11 cost.⁹², potrebbe sostenersi che il “principio pacifista” si imponga solamente al cospetto di una guerra in senso tradizionale intesa, senza poter ricondurre entro la sua latitudine assiologica ed applicativa fenomeni dissimili in riferimento ai quali si assista ad un impiego (di diversa intensità) dello strumento militare⁹³.

Prospettiva, in verità, difficilmente rispondente all’idea, affermata, con forza e comunione di intenti⁹⁴, già in seno al dibattito maturato in Assemblea costituente⁹⁵, di impedire il ricorso alla violenza bellica, comunque intesa⁹⁶, se non per fini (*lato sensu*) difensivi⁹⁷, perché considerata «atto immorale, illegittimo e proibito»⁹⁸, senza eccezione alcuna⁹⁹.

Invero, il ripudio della guerra, nel porsi, storicamente, come una conquista di civiltà del tutto inedita¹⁰⁰, «sta a significare l’abbandono della proiezione, mai rinunziata, della sovranità statale oltre i confini statali - e si impone

hanno visto il nostro Paese impegnato nel ripristino della legalità (internazionale) in precedenza violata in territori martoriati da esacerbate conflittualità, si sono moltiplicati con progressione (potremmo dire) geometrica. Sul punto, v., *ex multis*: I. CARACCILO, U. MONTORO, *L’evoluzione de peacekeeping. Il ruolo dell’Italia*, Torino, 2017.

⁹¹ Per una esemplificazione delle diverse condizioni necessarie allo scopo di ritenere costituzionalmente legittima la partecipazione dell’Italia a missione di pacificazione internazionale, v. A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta per le FF. AA. italiane impegnate in operazioni di mantenimento della pace*, in N. RONZITTI (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni “fuori area” condotte sotto l’egida di organizzazioni internazionali*, CeMiSS, Roma, 1996, p. 185.

⁹² Cfr. F. RIGANO, *La guerra*, cit., pp. 3 ss.

⁹³ In tema, v. G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza*, cit., p. 7.

⁹⁴ Rileva L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., p. 162, che «l’approvazione dell’art. 11 e delle norme ad esso collegate era sorretta da un reale consenso: le formule adottate rappresentavano la traduzione cosciente di principi largamente ed effettivamente condivisi, e vennero scelte con attenta cura affinché né il loro significato, né la loro portata subissero alterazioni».

⁹⁵ Cfr. A. CASSESE, *Art. 11*, cit., p. 568.

⁹⁶ Sul punto, v. M. CECCHETTI, *Il “ripudio della guerra” contenuto nella Carta costituzionale alla luce del diritto e della prassi internazionale*, in *La Com. Int.*, 1993, pp. 284 ss.

⁹⁷ Osserva A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, I Parte, cit., p. 646, che «l’istanza pacifista trova la sua più profonda motivazione nel desiderio di trasporre, sul piano internazionale, quegli stessi principi di libertà e di rispetto della persona umana che si volevano affermare nell’ordinamento interno».

⁹⁸ In tal senso v. A. CASSESE, *Lo Stato e la Comunità Internazionale. (Gli ideali internazionalistici del Costituente)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione* cit., p. 469.

⁹⁹ In tal senso, è stato sostenuto che entro il divieto costituzionale di ricorrere alla violenza bellica possa essere ricompresa «ogni ipotesi di guerra: anzi, è la stessa guerra, quale istituto giuridico internazionale, quale procedimento tipico, cioè, di risoluzione, (in *extrema ratio*, beninteso), delle controversie internazionali, sia giuridiche che politiche, che è stato ripudiato dal Costituente italiano, senza eccezione alcuna». Così A. BARONE, *La difesa nazionale nella Costituzione*, I Parte, cit., p. 670.

¹⁰⁰ Sottolinea M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, 1, p. 5, che «l’idea del divieto della guerra è apparsa come praticabile, e come giuridicamente sanzionabile, non perché si sia fatta progressivamente strada sul piano della effettività, ma perché è stata percepita come necessaria sul piano del dover essere, contro l’effettività storica del terribile trentennio che ha preceduto la stesura della Carta ONU».

alla stregua di un - nuovo nomos che si affaccia a sfidare storia e potere, istinto e paura, in nome della ragione e del diritto»¹⁰¹.

Esso assurge a vero e proprio principio “supercostituzionale”¹⁰², espressione di «una affermazione forte, anzi fortissima»¹⁰³, priva di ambiguità¹⁰⁴, composto da «un discorso unitario condotto mediante più proposizioni tra loro coordinate»¹⁰⁵ ed avvinte da un unico filo conduttore teso a valorizzare, superando vecchi retaggi nazionalisti ed imperialisti, il principio pacifista quale valore imprescindibile di uno Stato democratico collocato all’interno di una comunità internazionale protesa alla promozione della concordia tra le Nazioni¹⁰⁶.

La lettura della prima parte dell’art. 11 cost. va condotta, però, ovviamente, non certo in chiave “autoreferenziale”, bensì nel quadro di una fattiva azione promossa dal nostro Paese in seno alla comunità internazionale¹⁰⁷, consci del fatto che, «da sola, l’Italia non potrebbe efficacemente impedire la guerra, sia nel senso che un ripudio unilaterale non contribuirebbe in maniera sufficiente (anche se un contributo senza dubbi vi sarebbe) alla scomparsa della guerra dal mondo, sia nel senso che presumibilmente neanche l’Italia riuscirebbe a star fuori a lungo dai conflitti bellici se questi continuassero ad imperversare attorno a lei»¹⁰⁸.

Va da sé, però, che, pur in ossequio alla più ampia “vocazione internazionale”, la compartecipazione ad organizzazioni che promuovano la pace e la giustizia tra le Nazioni non possa tradursi in una “apatica”

¹⁰¹ Così G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell’Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti*, in www.costituzionalismo.it, 2003, p. 7.

¹⁰² In tema, v. M. CECCHETTI, *Il “ripudio della guerra”, cit.*, pp. 280 s.

¹⁰³ Si esprime così L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione, cit.*, p. 158. Secondo R. MANFRELLOTTI, *Leges silent arma. Guerra ed altre “operazioni di pace” tra modello costituzionale e distorsione della prassi*, in L. CUOCOLO, L. LUPARIA, (a cura di), *Valori costituzionali e nuove politiche del diritto*, Matelica, 2007, p. 163, «l’affermazione dell’art. 11 della Costituzione non lascia spazio a dubbi di sorta circa il più pieno rigetto e la più profonda condanna di quello che fino al Primo Conflitto Mondiale era uno degli strumenti ordinari della gestione dei rapporti tra Stati».

¹⁰⁴ In tema, v. G. AZZARITI, *La guerra in Libia e la Costituzione*, in www.costituzionalismo.it.

¹⁰⁵ Sul punto, v. L. CARLASSARE, *L’art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, 1, p. 11.

¹⁰⁶ In merito ai rapporti intercorrenti tra i diversi commi dell’art. 11 v. M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell’ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2010, pp. 115 ss. Sul punto, v. anche R. IBRIDO, *L’art. 11 della costituzione come clausola di cooperazione societaria e fattore condizionante della politica estera italiana*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2022, pp. 37 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Articolo 11*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, p. 80; G. DE VERGOTTINI, *Il “ripudio della guerra”, il divieto dell’uso della forza e l’invio delle missioni militari all’estero*, in N. RONZITTI (a cura di), *L’articolo 11 della Costituzione baluardo della vocazione internazionale dell’Italia*, Napoli, 2013, pp. 31 ss.; L. CARLASSARE, *L’art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 11 febbraio 2013; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 1, Torino, 2006, pp. 263 ss.

¹⁰⁷ Per una compiuta analisi della consistenza assiologica e della latitudine applicativa dell’art. 11 Cost., v. A. BERNARDINI, *L’art. 11 della Costituzione rivisitato*, in *Riv. Dir. Int.*, 1997, 3, pp. 609 ss.

¹⁰⁸ Così U. ALLEGRETTI, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Il Foro It.*, 1991, V, p. 390.

cessione di sovranità che implichi una “delega in bianco” circa l’assunzione di determinazioni finanziarie essenziali per le sorti del Paese¹⁰⁹ e comunque capaci di involgere i principi supremi dell’ordinamento¹¹⁰.

Scelte politiche di fondo che, in verità, pur non dovendo necessariamente implicare di giungere alla deliberazione dello stato di guerra, in tesi difettandone i relativi presupposti assiologici, possono anche consistere in iniziative comunque di dubbia conformità a Costituzione¹¹¹, ancorché prive di effetti “irreversibili”¹¹².

Ciò, peraltro - anche al di là delle complesse questioni riguardanti i temi della legittimità della partecipazione alle c.d. “missioni fuori area”, dei limiti (assiologici ed operativi) delle “regole d’ingaggio” e delle finalità delle molteplici *crisis response operations* nel tempo condotte - nel quadro della necessità di comprendere in che termini si atteggi il rapporto tra Parlamento e Governo in ordine alla formazione di un “condiviso” indirizzo politico della difesa”, *prima facie*, alla luce della prassi parlamentare maturata in riferimento ad alcune delle operazioni militari, ritenute maggiormente significative, intraprese dalle forze armate italiane nel corso dell’ultimo trentennio e, in seconda battuta, in ragione delle più recenti previsioni normative scolpite in seno alla l. n. 145/2016¹¹³.

Invero, prima dell’entrata in vigore della l. n. 145/2016, in via di una consolidata prassi, si riteneva che, ordinariamente, all’Esecutivo spettasse l’iniziativa di coinvolgere le Camere innescando un dibattito che

¹⁰⁹ In tema, v. M. BENVENUTI, *L’Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, 1, pp. 3 ss.; M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale*, cit., pp. 1 ss.

¹¹⁰ Critica l’impostazione secondo la quale le limitazioni alla sovranità ammesse dall’art. 11 Cost. per partecipare “ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni” possano spingersi a delegare le decisioni sull’impiego della guerra anche in deroga ad altre disposizioni costituzionali e, segnatamente, alla prima parte dello stesso art. 11, R. MANFRELLOTTI, *Leges silent arma*, cit., p. 174.

¹¹¹ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, in *Quad. Cost.*, 1999, 2, p. 377.

¹¹² In passato, ad esempio, nel corso degli anni ottanta del secolo scorso, il dibattito maturato in dottrina ha investito, in modo particolare, «la questione dell’installazione degli euromissili Cruise e Pershing a Comiso. La decisione del governo italiano di impiantare sul territorio nazionale basi per missili a lungo raggio “di primo colpo” (e quindi con finalità preminentemente offensive) venne reputata da un articolato orientamento dottrinale contraria alle finalità dell’art. 11». Così C. DE FIORES, *La “guerra fredda”: dall’istituzione della Nato agli euromissili*, in AA. VV., *Guerra e Costituzione*, *Costituzionalismo.it*, 2003, 1, p. 2. In tema, v. anche, *ex multis*: A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quad. Cost.*, 1984, p. 493; S. GRASSI, *Le garanzie giuridiche in tema di pace*, in *Dem. Dir.*, 1986, pp. 79 ss.; N. RONZITTI, *Politica di difesa, Costituzione e norme internazionali*, in *Pol. internaz.*, 1984, pp. 179 ss.; U. ALLEGRETTI, *Una ricerca su Costituzione e nuove armi*, in *Dem. dir.*, 1986, pp. 99 ss. Infine, in merito alla vicenda in esame, con riferimento all’attitudine del Parlamento a svolgere un serrato monitoraggio sulle iniziative dell’Esecutivo in materia di politica estera, si esprime in senso critico C. DELL’ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani. Il potere estero fra segreto e politica*, Padova, 1990, p. 59, secondo il quale «il fatto, ad esempio, che con semplice mozione parlamentare si sia proceduto ad installare i missili Cruise senza che al Parlamento fosse possibile prendere visione del reale contenuto degli accordi Italia-Stati Uniti (ma la stessa situazione si è ripetuta per Comiso a proposito della delicata questione della “doppia chiave”) non depone certo a favore dell’adeguatezza del controllo parlamentare».

¹¹³ Per una compiuta disamina dei dati riguardanti gli orientamenti politici ed i conseguenziali voti parlamentari espressi circa l’autorizzazione allo schieramento delle forze armate italiane in operazioni “fuori area” nel periodo successivo alla Guerra Fredda sino ai giorni nostri, v. F. COTICCHIA, V. VIGNOLI, *Italian Political Parties and Military Operations: An Empirical Analysis on Voting Patterns*, in *Government and Opposition*, 2020, 55, pp. 456 ss.

potesse consentire di apprezzare la compatibilità delle finalità dell'intervento proposto con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale¹¹⁴.

Normalmente, la discussione parlamentare per tale via promossa si concludeva con un atto di indirizzo politico (mozione o risoluzione) col quale, se accolti i rilievi governativi, il raccordo fiduciario Parlamento/Governo si consolidava (ordinariamente) nel senso di avallare l'impiego, sotto la responsabilità dell'Esecutivo, di contingenti in una *crisis response operation*.

In ciò, è sempre stato ritenuto auspicabile che il Parlamento fosse coinvolto in merito alla scelta di dislocare unità militari all'estero prima che l'effettivo dispiegamento delle truppe avesse inizio e senza essere "incalzati" dall'incedere degli eventi¹¹⁵, al più investendo della questione, *prima facie*, solo le competenti Commissioni parlamentari¹¹⁶.

In casi straordinari, poi, è stato ammesso il ricorso alla decretazione d'urgenza¹¹⁷ così come, qualora si fosse al cospetto di missioni di mera osservazione, in assenza di alcun compito strettamente operativo, la decisione relativa alla partecipazione italiana avrebbe potuto essere adottata direttamente dall'Esecutivo, senza alcun coinvolgimento diretto delle Camere, salvo successivi interventi con effetti di "ratifica a posteriori"¹¹⁸.

Il Parlamento è stato chiamato a riacquistare la propria centralità, invece, allorché una operazione di supporto alla pace fosse intrapresa in assenza di (ovvero a prescindere da) una posizione condivisa all'interno della comunità internazionale – e trasfusa in seno ad una risoluzione delle Nazioni Unite – all'esito di un apposito *Memorandum of understanding* (o S.O.F.A. – *Status of forces agreement*) stipulato con lo Stato ospitante¹¹⁹.

Peraltro, in siffatte ipotesi, è stata più volte sottolineata la somma opportunità di sollecitare il Governo ad illustrare immediatamente al Parlamento, già prima della presentazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'accordo (bilaterale o multilaterale), la propria intenzione di finalizzare (ovvero di intavolare) un negoziato con uno Stato terzo al fine di legittimare l'invio di un contingente militare, pena la violazione di norme costituzionali interne relative alla competenza a stipulare¹²⁰.

Un diverso *modus operandi* sembra, però, che abbia accompagnato, nel tempo, lo svolgimento di alcune "operazioni fuori area" intraprese sotto l'egida del "Tricolore".

¹¹⁴ In tal senso e per un approfondimento v. F. DI NITTO, *Ratifiche di accordi internazionali: il problema delle operazioni militari*, in *La Com. Int.*, 1998, pp. 655 ss.

¹¹⁵ Evidenzia tale profilo F. VARI, *Dopo il Kosovo, Timor Est*, in *Quad. Cost.*, 2000, p. 119.

¹¹⁶ Circa il ruolo da ascrivere alle commissioni parlamentari in ordine alle attività di indirizzo e controllo in materia di politica estera, v., *ex multis*: F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Bologna, 2011.

¹¹⁷ Cfr. F. VARI, *Dopo il Kosovo*, *cit.*, p. 118.

¹¹⁸ Sottolineano tale aspetto A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta*, *cit.*, p. 187.

¹¹⁹ Cfr. *ex multis*: A. SARI, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice*, in *European Journal of International Law*, Vol. 19, Issue 1, 2008, pp. 67 ss.

¹²⁰ Afferma tale esigenza F. DI NITTO, *Ratifiche di accordi*, *cit.*, p. 659.

La partecipazione italiana alla *Multinational Force*, stanziata in Libano nel 1982, ne costituisce una tipica esemplificazione. Infatti, in quell'occasione, lo scambio di lettere italo-libanese, all'esito del quale il Governo di Beirut aveva richiesto l'intervento dell'Italia, è stato immediatamente attuato senza che il Parlamento potesse intervenire se non dopo un consistente periodo di tempo (tre mesi) dall'inizio dell'operazione; l'atto deliberativo, di matrice parlamentare, che ne è derivato, peraltro, è stato riconosciuto dalla dottrina come sanante o, quanto meno, "attenuante" il grado di illiceità della condotta dell'Esecutivo¹²¹.

In seguito, la violazione dell'art. 80 cost. si è verificata una seconda volta in occasione dell'invio di un contingente italiano da impiegare nella T.I.P.H. (*Temporary International Presence in Hebron*) nel 1994.

Siglato un *Memorandum of Understanding*, data l'urgenza di intervenire e la limitatezza delle risorse umane mobilitate, il governo italiano è ricorso alla decretazione d'urgenza senza aver posto in alcun modo al Parlamento la questione della ratifica del *Memorandum* in esame¹²².

Un altro esempio di impiego delle forze armate in operazioni "fuori area" rispetto al quale, in vista del perseguimento di rilevanti interessi nazionali, è stato possibile assistere ad un'interpretazione (quanto meno) elastica delle attribuzioni costituzionali conferite agli organi chiamati a partecipare all'esercizio della funzione di indirizzo politico, era maturato, in verità, già in precedenza, con riferimento all'invio di unità della Marina Militare nelle acque del Golfo Persico nel 1987 «con il compito di proteggere il naviglio nazionale e di svolgere un'azione di sminamento, dopo che un mercantile italiano era stato cannoneggiato da un natante rimasto sconosciuto»¹²³.

In tale occasione, la posizione assunta del Governo si è tradotta in una forzatura, spinta fino ai limiti della correttezza istituzionale e della legittimità costituzionale¹²⁴, dei confini, assiologici ed applicativi, entro cui ordinariamente circoscrivere le potestà decisionali dell'Esecutivo rispetto alla volontà espressa dal

¹²¹ Per una disamina degli eventi v. F. DI NITTO, *Ratifiche*, op. cit., pp. 660 s.; F. VARI, *Dopo il Kosovo*, cit., pp. 117 ss. Circa ulteriori ipotesi v. U. ROSSI MERIGHI, *Parlamento e altri organi costituzionali*, cit., p. 423. Per un approfondimento v. V. LIPPOLIS, *La crisi del Golfo Persico in Parlamento: le problematiche della guerra e le missioni militari all'estero*, in *Giur. Cost.*, 1991, pp. 1727 ss.; A. CARLEVARIS, *Accordi in firma semplificata e impegni derivanti dal trattato Nato*, in N. RONZITTI (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo*, cit., p. 118.

¹²² Per un approfondimento v. F. DI NITTO, *Ratifiche di accordi*, cit., pp. 661 ss.

¹²³ Così U. ROSSI MERIGHI, *Parlamento e altri organi costituzionali*, cit., p. 424. Sottolinea P. BARRERA, *Parlamento e politiche di sicurezza*, cit., p. 281, che siffatta operazione ha rappresentato per la prima volta nella storia della Repubblica l'invio di reparti delle forze armate in «"attività operativa"...in un'area ben lontana dal territorio nazionale, senza essere inquadrati in contingenti delle Nazioni Unite e senza che, all'origine della decisione vi fosse un accordo bilaterale o multilaterale coinvolgente il paese o i paesi verso cui si è oggettivamente diretto lo strumento militare italiano». Nell'espletamento di tali attività, l'azione della Marina italiana è stata disciplinata da R.O.E. (*Rules of Engagement*) ben precise come esaustivamente sottolinea A. MASSAI, *L'Italia, il Golfo persico e il diritto marittimo di guerra*, in *Riv. Dir. Int.*, 1988, pp. 124 ss. In tema, v. anche P.P. RIVELLO, *La missione italiana nell'area del Golfo Persico ed il ritorno di pesanti interrogativi in tema di codici penali militari*, in *Leg. Pen.*, 1991, pp. 167 ss.

¹²⁴ Cfr. L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., p. 175.

Parlamento¹²⁵, probabilmente non sanzionata (sotto il profilo politico, innanzitutto) in ragione della importanza comunque “marginale” dell’intervento militare condotto¹²⁶.

Una differente consistenza ha certamente assunto, invece, l’operazione militare intrapresa nel corso della guerra del Golfo del 1991 in nome della necessità di ripristinare la legalità internazionale violata in seguito all’invasione del Kuwait perpetrata dall’Iraq nel 1990¹²⁷.

Nell’immediato, è stato possibile assistere all’approvazione di due (tra di loro, formalmente) distinte risoluzioni, ma entrambe, in sostanza, del medesimo tenore, volte a dare attuazione alla misura dell’embargo sancita dalle Nazioni Unite a carico dell’Iraq ove emergeva l’esigenza di addivenire alla predisposizione di una strategia di gestione della crisi in quel tempo consumatasi secondo un approccio condiviso in seno alla comunità internazionale.

Il Governo, nel corso dell’intera vicenda, ha tenuto costantemente informato il Parlamento in merito all’evolversi della situazione, attuando, per tale via, un processo di c.d. “parlamentarizzazione della crisi” (*lato sensu*) bellica in atto; in un siffatto contesto, però, attese le evidenti ragioni di celerità e prontezza operativa ricorrenti in tali occasioni, onde comunque consentire una compiuta ostensione delle informazioni in proprio possesso, l’Esecutivo è stato chiamato a riferire innanzi alle Commissioni congiunte di Camera e Senato competenti per materia, in ossequio, però, ad una procedura ritenuta eccezionale¹²⁸.

¹²⁵ Invero, in questa come in numerose altre situazioni avveratesi nel corso del tempo, sottolinea C. DELL’ACQUA, *Atto politico*, cit., p. 60, che «si è verificata un’indubbia prevalenza della “ragion politica” sul corretto svolgimento delle procedure costituzionali, nella convinzione - talora condivisa dalle stesse opposizioni parlamentari - che la necessaria tempestività delle decisioni dovesse prevalere sulla loro regolarità formale».

¹²⁶ Peraltro, atteso che l’operazione militare in esame si innestava all’interno di un conflitto in atto tra due Stati sovrani (Iran e Irak), ancorché fosse strettamente difensiva e non intendesse mutare «lo stato di neutralità del nostro Paese... al senato fu operato un tentativo di contestare la legittimità della decisione governativa sulla base del fatto che la missione poteva comportare un possibile coinvolgimento in una guerra e che quindi per approvarla si sarebbe resa necessaria l’attivazione delle procedure previste ex art. 78 Cost., ma la risoluzione contenente tali affermazioni venne respinta». Così e per un approfondimento v. V. LIPPOLIS, *La crisi del Golfo Persico*, cit., pp. 1732 s.

¹²⁷ Dell’intervento militare in Iraq del 1990 può dirsi che non di guerra in senso tradizionale si è trattato, bensì di c.d. “operazione di polizia internazionale”, la cui legittimità internazionale è indiscussa e rispetto a cui la partecipazione italiana è stata considerata costituzionalmente legittima stante la necessità di ottemperare alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza volte a ripristinare la pace internazionale a seguito dell’invasione del Kuwait da parte dell’Iraq. Per una disamina della questione v. A. MIELE, *La guerra irachena secondo il diritto internazionale*, Padova, 1997, pp. 3 ss.; L. GIANFORMAGGIO, *La guerra come negazione*, cit., pp. 282 ss.; U. ALLEGRETTI, *Guerra del Golfo*, cit., 382 ss.; V. LIPPOLIS, *La crisi del Golfo Persico*, cit., pp. 1722 ss. Le reiterate violazioni delle prescrizioni, in materia (innanzitutto) di *no-fly zone* e di procedure di disarmo, imposte, in seguito, dal Consiglio di Sicurezza all’Iraq e che hanno legittimato successivi interventi militari c.d. *soft* sono analizzate, poi, da P. PALCHETTI, *L’uso della forza contro l’Iraq: la ris. 678 (1990) legittima ancora l’azione militare degli Stati?*, in *Riv. Dir. Int.*, 1998, pp. 471 ss.; U. VILLANI, *La nuova crisi del Golfo e l’uso della forza contro l’Iraq*, in *Riv. Dir. Int.*, 1999, pp. 451 ss. Infine, il fatto che, comunque, tali violazioni non potessero dar vita ad una reviviscenza della ris. 678/90, con conseguente uso della forza in assenza di altra autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, è messa in luce da C. DI TURI, *La guerra in Iraq e il diritto internazionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2003.

¹²⁸ Evidenza V. LIPPOLIS, *La crisi del Golfo Persico*, cit., p. 1710, che «la stessa formula della convocazione sottolineava l’eccezionalità degli eventi».

In seguito all'aggravarsi della crisi internazionale, nella notte tra il 16 e il 17 gennaio del 1991, il Presidente del Consiglio manifestava l'intenzione dell'Esecutivo di prendere parte alla missione militare volta alla liberazione del Kuwait, denominata “*Desert Storm*”, qualificando giuridicamente l'intervento come operazione di polizia internazionale¹²⁹.

La mattina del 17 gennaio, la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica approvavano due risoluzioni, (anche in tale circostanza formalmente distinte, ma di identico contenuto), di sostegno alla proposta del Governo¹³⁰; da quel momento, le forze armate italiane sarebbero state, politicamente, “*ready to go*”¹³¹.

Nel 1999 la NATO decideva di muovere guerra alla Serbia di Milosevic; l'intervento umanitario, necessario allo scopo di fermare il genocidio perpetrato, non poteva più attendere¹³².

In tale occasione, il Parlamento, pur essendo stato investito della vicenda sin dall'inizio, ha, di fatto, ricoperto un ruolo “marginale”, limitato ad un effettivo coinvolgimento, *a posteriori*, in seguito a decisioni già assunte¹³³ e ciò è stato ritenuto essere particolarmente grave, atteso che i tragici eventi maturati all'interno dei territori della ex Jugoslavia erano già da tempo ben noti e rispetto ad essi era stata intavolata una fitta trama di relazioni diplomatiche¹³⁴, talché l'opportunità del ricorso all'opzione militare ben avrebbe potuto risultare percepibile certamente con notevole anticipo¹³⁵; la facoltà (e l'opportunità) di «investire della questione il Parlamento, dunque, largamente c'era»¹³⁶.

¹²⁹ In merito v. il testo della dichiarazione del Presidente del Consiglio tratto dal Resoconto Stenografico della Seduta Camera dei Deputati del 16-17/01/1991.

¹³⁰ Partendo dal presupposto che l'intervento in Irak non fosse un'operazione di polizia internazionale, bensì un vero e proprio atto di guerra, evidenzia L. GIANFORMAGGIO, *La guerra come negazione*, cit., pp. 282 s., che, «se anche lo stato di guerra fosse stato costituzionalmente non inammissibile, cioè se si fosse trattato di guerra difensiva, la risoluzione del Parlamento sarebbe stata ugualmente costituzionalmente illegittima...per l'inesistenza di una norma (formal-procedurale) costituzionale di autorizzazione al compimento di detto atto».

¹³¹ Circa l'applicazione dei codici penali militari di pace e di guerra con riguardo alla conduzione dell'operazione di polizia internazionale in questione, v., *ex multis*: S. DE SANCTIS, *Problematiche militar-penalistiche della partecipazione italiana alla guerra del Golfo*, in AA.VV., *Scritti in memoria di R. Dell'Andro*, Bari, 1994, I, pp. 231 ss.; ID, *Guerra del Golfo. Problematiche giuridiche e riflessi militar-penalistici*, Napoli, 1994; S. RIONDATO, *Appunti sul regime giuridico-penale dei corpi di spedizione all'estero per operazioni militari con riferimento all'applicabilità della legge penale militare di guerra in tempo di pace*, in *Rass. giust. mil.*, 1986, pp. 199 ss.

¹³² Cfr., *ex multis*: S. ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Riv. dir. int.*, 1999, pp. 1003 ss.; N. RONZITTI, *Uso della forza e intervento d'umanità*, in ID (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., pp. 24 ss.; L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., pp. 168 ss.; A. CARLEVARIS, *Accordi in forma semplificata*, cit., pp. 85 s.

¹³³ In tal senso si esprime L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., p. 176.

¹³⁴ Per una compiuta disamina della vicenda in esame alla luce dell'evoluzione della crisi e del ruolo rivestito dagli organismi europei ed internazionali, v., *ex multis*: M. PANEBIANCO, C. ASCOLESE, A. TAFURI (a cura di), *Dossier ex-Jugoslavia*, Salerno, 1993.

¹³⁵ Per una cronologia degli eventi v. N. RONZITTI, *Raidi aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Riv. Dir. Int.*, 1999, pp. 476 ss.

¹³⁶ Così L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., p. 177.

In una mera petizione di principio si è quindi tradotta, in un siffatto contesto, l'affermazione (certamente tardiva) del Presidente del Consiglio *pro tempore* sulla centralità del Parlamento in sede di autorizzazione all'impiego di contingenti militari in missioni di pace¹³⁷.

Il contributo italiano consisteva – oltre che in un supporto logistico tradottosi nella concessione di basi aeree e navali¹³⁸ – nell'impiego di unità operative chiamate a svolgere compiti di “difesa integrata” in ottemperanza alle direttive impartite direttamente dal Comando NATO¹³⁹.

Pur se “belligerante”, comunque, il nostro Paese si è dimostrato sin da subito impegnato nella ricerca di una soluzione pacifica del conflitto, perseguendo, mediante una serrata azione diplomatica¹⁴⁰, il conseguimento dell'obiettivo del “cessate il fuoco”¹⁴¹.

In ogni caso, a giustificazione del sostegno italiano all'intervento in Kosovo¹⁴², più volte il Governo ha richiamato gli obblighi non solo di natura giuridica ma, anche, di opportunità politica¹⁴³, discendenti dalla partecipazione dell'Italia all'Alleanza Atlantica¹⁴⁴.

In questa occasione, però, al di là dei profili di interesse sin qui brevemente evidenziati, la conformità a Costituzione delle scelte politiche compiute in quelle settimane da parte del Paese (*rectius*: del Governo nell'esercizio del potere esecutivo in ossequio al rapporto di fiducia instaurato col Parlamento), non può non essere apprezzata alla luce della necessità di vagliarne la consistenza al cospetto della maturazione del concetto di “guerra giusta” o, più propriamente, di “intervento d'umanità”, letto ed interpretato, ovviamente, secondo l'irrinunciabile valore costituzionale della pace scandito dall'art. 11 della Carta del 1948¹⁴⁵.

¹³⁷ Cfr. Dichiarazione del Presidente del Consiglio D'Alema in *Senato della Repubblica - Resoconto Stenografico della Seduta Pomeridiana del 26/05/1999*.

¹³⁸ La concessione di basi militari ha sollevato alcune perplessità in ordine all'attribuzione della competenza istituzionale ad adottare un atto di tale natura. Nel caso di specie, il Governo ha ritenuto che tale atto di assenso fosse da inquadrare nei termini di adempimento alle previsioni sancite all'interno dell'art. 3 del Trattato N.A.T.O., configurando, cioè, le intese intercorse quali accordi rivolti unicamente a definire le modalità esecutive delle decisioni adottate dal Consiglio Atlantico. Per una critica, v. A. CARLEVARIS, *Accordi in forma semplificata*, cit., pp. 98 ss. In tema, v. anche C. DE FIORES, *Una guerra contro la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, 1, pp. 1 ss.; F. VARI, *Brevi considerazioni sulla seconda guerra del Golfo*, 2003, in *www.forumcostituzionale.it*; C. DI TURI, *La guerra in Iraq*, cit.

¹³⁹ In merito si vedano le *Comunicazioni del Governo sullo stato delle operazioni militari e diplomatiche nei Balcani*, *Seduta del 31/03/1999*, *Commissioni III e IV riunite del Senato della Repubblica*.

¹⁴⁰ Tale profilo è sottolineato da A. CARLEVARIS, *Accordi in forma semplificata*, cit., p. 90.

¹⁴¹ Sottolinea L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., p. 183, che il Governo si è fatto promotore di tale istanza in seguito alla constatazione del malcontento ravvisato dall'opinione pubblica in merito alla prosecuzione dei bombardamenti, con ciò rilevando l'importanza da riconoscere alla volontà popolare nelle scelte di maggior rilievo per gli interessi essenziali dello Stato.

¹⁴² Per un compiuto approfondimento v. P. GARGIULO, *La guerra: profili di diritto internazionale*, in AA. VV., *La guerra*, cit., pp. 87 ss.

¹⁴³ Evidenzia tale profilo A. CARLEVARIS, *Accordi in forma semplificata*, cit., pp. 89 s.

¹⁴⁴ In tema, v. L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., pp. 179 ss.; A. CARLEVARIS, *Accordi in forma semplificata*, cit., pp. 90 ss.

¹⁴⁵ In merito v., *ex multis*: A. MIELE, *La guerra irachena*, cit., 76 ss. Secondo D. PANIZZA, *Diritto, società internazionale e guerra*, in *Dir. e Soc.*, 1993, p. 563, «la realtà della guerra risulta accettata come fenomeno giuridico lecito solo a condizione che esista una

La vicenda in esame, infatti, ha sollevato importanti interrogativi sia in ordine all'individuazione dei casi¹⁴⁶ – e dei limiti¹⁴⁷ – in cui possa considerarsi lecita un'operazione militare volta a salvaguardare i diritti umani all'interno del territorio di uno Stato sovrano, sia in relazione ai soggetti legittimati ad intervenire in vista del perseguimento di un siffatto obiettivo¹⁴⁸, sia, infine, in merito all'esistenza di un principio di diritto internazionale (consuetudinario e/o pattizio) deputato a disciplinare tali fattispecie¹⁴⁹.

Invero, gli eventi relativi alla crisi del Kosovo, pur senza condurre all'affermazione, in termini generali, della prevalenza delle norme relative alla tutela dei diritti umani rispetto al divieto dell'uso della forza, sancito dalla Carta delle Nazioni Unite, sembrano suggerire la prospettiva di una ricostruzione dei valori che stanno alla base dell'ordinamento internazionale¹⁵⁰ che propenda per un'accentuazione del rilievo dato ai precetti che proibiscono la commissione di atti gravemente lesivi di diritti inviolabili dell'individuo¹⁵¹.

In tal senso, è stato osservato, il divieto di pregiudicare la più intima consistenza dei diritti umani sembra essere più rigoroso, in quanto privo di deroghe, della proibizione dell'uso della forza nei rapporti internazionali, posto che, per quest'ultimo, è lo stesso Statuto dell'O.N.U. a prevedere l'esistenza di alcune eccezioni.

giusta causa, corrispondente ad una particolare violazione dell'ordine etico, giuridico naturale e divino. All'obiezione che la guerra è contraria alla virtù della pace si risponde che la pace è sì un bene primario, ma non assoluto: il suo valore è subordinato alla conservazione della giustizia e del diritto. Si riferisce al concetto di "guerra giusta" come strumento di «restaurazione di diritti violati e non altrimenti reintegrabili», G. VENEROSI PESCIOLINI, *Guerra giusta*, (voce), in *Enc. Dir.*, XIX vol., Milano, 1992, p. 932, mentre M. HOWARD, *L'invenzione della pace*, cit., p. 30, configura, sulla scorta della dottrina della "chiesa secolarizzata" di Grozio, il diritto di muovere guerra nei termini di «preservazione della giustizia e del raddrizzamento dei torti». Pragmaticamente, sottolinea, infine, M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale*, cit., 7, che «l'alternativa "giusto - ingiusto" non coincide affatto con quella "ammesso - vietato"».

¹⁴⁶ In merito v. N. RONZITTI, *Uso della forza e intervento di umanità*, in N. RONZITTI, (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., pp. 6 ss.

¹⁴⁷ Scettico, in proposito, appare essere C. ZANGHÌ, *Il Kosovo fra le Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quad. Cost.*, 1999, 2, p. 385.

¹⁴⁸ Le numerose perplessità emerse in senso alla comunità internazionale sono essenzialmente dovute al fatto che l'intervento della Nato in Kosovo si è sviluppato al di fuori del quadro delle Nazioni Unite, cioè in assenza di una esplicita autorizzazione all'uso della forza. Evidenzia tale profilo A. CARLEVARIS, *Accordi in forma semplificata*, cit., p. 68. In merito, sottolinea E. CANNIZZARO, *La nuova dottrina strategica della Nato e l'evoluzione della disciplina internazionale sull'uso della forza*, in N. RONZITTI, (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., p. 58, che, secondo una certa impostazione, «l'intervento in Kosovo costituirebbe allora una violazione della legalità internazionale consapevolmente attuata per porre riparo ad un disastro umanitario non altrimenti evitabile. Essa tuttavia sarebbe di gravità modesta, in quanto l'intervento sarebbe stato correlato in qualche modo ad una attività di accertamento operata dagli organi delle Nazioni Unite, ed eccezionale, non teso quindi a modificare la disciplina dell'uso della forza».

¹⁴⁹ Secondo C. DELL'ACQUA, *La guerra negata e il nuovo ordine internazionale*, 2001, in www.forumcostituzionale.it, «l'uso della forza in base al principio della c.d. ingerenza umanitaria non rientra in nessuna delle ipotesi previste dalla Carta istitutiva dell'Onu. In questi casi si potrebbe in astratto configurare una vera e propria rottura formale del diritto internazionale scritto, mentre quest'ultimo verrebbe addirittura esaltato dall'istituzione di appositi tribunali internazionali incaricati di perseguire i responsabili di crimini contro l'umanità».

¹⁵⁰ Ritiene che l'intervento militare di natura umanitaria possa integrare un'eccezione del divieto dell'uso della forza nella definizione dei rapporti internazionali P. GARGIULO, *La guerra: profili di diritto internazionale*, cit., pp. 92 ss.

¹⁵¹ Cfr. N. RONZITTI, *Raidi aerei contro la Repubblica Federale di Yugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, in *Riv. Dir. Int.*, 1999, 478 ss.

Così, di fronte alla commissione di gravi lesioni arrecate alle libertà fondamentali della persona, sarebbe ragionevole presupporre una compressione della norma che vieta l'uso della forza in special modo ogni qual volta venga compromessa la più intima essenza della dignità umana, valore supremo sull'altare del quale possano ritenersi consentiti interventi militari che, diversamente, risulterebbero essi stessi illeciti agli occhi del diritto internazionale¹⁵².

Si tratterebbe non già di una nuova eccezione di carattere generale, ma di un bilanciamento, effettuato in concreto, tra i diversi valori in gioco¹⁵³ che consenta, caso per caso, di valutare la portata delle violazioni e di modellare un sistema decisionale in seno alla comunità internazionale dal quale possa maturare l'assenso all'uso della forza per prevenire (o per reprimere) indiscriminate aggressioni ai diritti umani in ogni data e specifica situazione¹⁵⁴.

In ciò, però, potrebbe corrersi il rischio di «trasformare in giuridico il fondamento etico della guerra umanitaria»¹⁵⁵, per tale via sovrapponendo piani concettuali diversi e offrendo la possibilità di “piegare e sviare”, per fini contingenti e non sempre nobili, i limiti di liceità del “muover guerra” secondo norme di *ius ad bellum* davvero rispettose del diritto internazionale e di inderogabili valori costituzionali.

In questa prospettiva, tuttavia, allo scopo di scongiurare siffatti pericoli, l'intervento umanitario, anche di carattere preventivo, sarebbe ammesso soltanto in casi estremi¹⁵⁶, qualora alternative misure (pacifiche) si rivelino insufficienti, cioè in occasione di violazioni dei diritti umani di livello tale da “*genuinely shock the conscience of mankind*”, purché siano rispettate sei condizioni: giusta causa, retta intenzione, autorità legittima, *extrema ratio*, proporzionalità e prospettive ragionevoli di successo¹⁵⁷.

¹⁵² Invero, sottolinea C. FOCARELLI, *La dottrina della "responsabilità di proteggere" e l'intervento umanitario*, in *Riv. dir. int.*, 2008, 02, pp. 324 ss. che l'intervento umanitario, attuativo della responsabilità di proteggere i diritti inviolabili dell'individuo da *gross violations* perpetrate da Stati sovrani, non solo è ritenuto espressione di dominio imperialistico da diversi Stati, ma, significativamente, non incontra un'incondizionata accettazione neppure tra i Paesi che si trovino nella possibilità e nelle condizioni di poter far cessare le persecuzioni e/o i genocidi mediante l'impiego della forza e ciò al fine di non vedersi obbligati ad intervenire militarmente, in terre lontane, per esclusivi motivi umanitari, in assenza di ulteriori ragioni che, agli occhi, della Nazione, possano giustificare il sacrificio richiesto.

¹⁵³ Sottolinea N. RONZITTI, *Uso della forza*, cit., p. 21, riprendendo il pensiero espresso dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nella sessione inaugurale della 54esima sessione dell'Assemblea Generale del 1999, che “*l'interesse nazionale deve essere ridefinito in relazione ai valori di democrazia, pluralismo e protezione dei diritti umani. È la traduzione, in linguaggio politico, della concezione secondo cui le norme volte a proteggere i diritti umani sono norme erga omnes. Proteggendo e promuovendo i diritti umani, si protegge e si promuove l'interesse nazionale. L'uso della forza non è escluso*”.

¹⁵⁴ In tal senso si esprime S. ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit., pp. 996 s. Critico, rispetto a tale impostazione, in ragione di una prassi internazionale lacunosa, appare N. RONZITTI, *Uso della forza*, cit., p. 14.

¹⁵⁵ In tema, v. G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza*, cit., p. 9.

¹⁵⁶ Invero, ritiene che la copertura da parte di consuetudini internazionali dell'intervento c.d. umanitario sia carente dell'elemento costitutivo della *longa repetitio* M. CAVINO, *Il governo della guerra*, in *Quad. cost.*, 2022, 4, p. 756.

¹⁵⁷ Sul punto, per un compiuto approfondimento, v., *ex multis*: C. FOCARELLI, *La dottrina della "responsabilità di proteggere"*, cit., pp. 317 ss.

Sulla scorta di tali considerazioni, la partecipazione dell'Italia all'intervento in Kosovo¹⁵⁸ è stata giustificata avanzando la tesi della copertura costituzionale dell'azione *ex art. 10*, comma 1, cost.¹⁵⁹.

Rileverebbe, cioè, l'esistenza di una prassi internazionale rivolta a legittimare il superamento del principio di "non ingerenza negli affari interni di uno Stato", ovvero di semplice monopolio dell'uso della forza da parte di uno Stato all'interno del proprio territorio, in nome della difesa dei diritti umani.

Critiche sono state mosse ad una siffatta impostazione nel senso di evidenziare come non si sarebbe di fronte ad una consuetudine radicata nella prassi internazionale, ma, al più, potrebbe parlarsi (*rectius*: avrebbe potuto parlarsi, specie in quei tempi) solo di una norma *in fieri*, come tale ancora non idonea, di per sé, a rappresentare le fondamenta e la giustificazione di una violazione di altri principi da tempo costitutivi ed integranti il diritto internazionale generale¹⁶⁰.

Inoltre, la presunta consuetudine *de qua* sarebbe in conflitto con il ripudio della guerra non difensiva dettato dall'art. 11 cost., considerato principio fondamentale e, quindi, per l'effetto, ostativo all'ingresso, all'interno dell'ordinamento italiano, di precetti normativi difformi.

Il pregio giuridico di tali argomentazioni non è discutibile, ma esse, probabilmente, si dimostrano incomplete in base ad una premessa di fondo incompleta.

Il rispetto dei diritti umani non è semplicemente un mezzo per raggiungere la pace e la sicurezza internazionale; ne rappresenta, al contrario, un contenuto necessario¹⁶¹.

Così, difendere i diritti umani, anche con la forza, non significa disconoscere i valori costituzionali enucleati in seno all'art. 11 cost., ma contribuire alla promozione della pace contro ogni sopruso.

In quest'ottica, pur non potendosi prescindere dall'uso della forza armata in caso d'aggressione militare¹⁶², la partecipazione dell'Italia ad organizzazioni internazionali con compiti di difesa e sicurezza¹⁶³ deve

¹⁵⁸ Per una disamina delle varie posizioni assunte dalla dottrina v. C. PINELLI, *Argomenti e posizioni nel dibattito dei costituzionalisti sulla guerra del Kosovo*, in N. RONZITTI, (a cura di), *Nato, Conflitto in Kosovo*, cit., pp. 193 ss.; M. RUOTOLO, *La guerra in Kosovo*, 2003, in www.constituzionalismo.it.

¹⁵⁹ Mette in risalto tale aspetto G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa*, cit., pp. 124 s.

¹⁶⁰ Evidenziano tale profilo L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., p. 168; N. RONZITTI, *Uso della forza*, cit., p. 24.

¹⁶¹ In tal senso si esprime S. ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata*, cit., p. 1003.

¹⁶² In merito, per una classificazione delle giustificazioni che possono indurre a ritenere lecito il ricorso alla forza militare, v. S. BELLOMIA, *Brevi considerazioni sulla guerra*, (a margine della recente raccolta degli scritti di Bobbio sulla guerra del Golfo), in *Dir. e Soc.*, 1992, pp. 109 ss. Per un approfondimento concernente il "crimine di aggressione" v., *ex multis*: P. PUSTORINO, *Diritto internazionale e complicità fra stati: considerazioni sull'elemento soggettivo dell'illecito*, in *Riv. dir. int.*, 2020, 3, pp. 657 ss.; E. DE WET, *Complicity in Violations of Human Rights and Humanitarian Law by Incumbent Governments through Direct Military Assistance on Request*, in *Int. comp. law quart.*, 2018, pp. 289 ss.; A. LANCIOTTI, *L'uso della forza e il crimine individuale di aggressione*, in A. TANZI, A. LANCIOTTI (a cura di), *Uso della forza e legittima difesa nel diritto internazionale contemporaneo*, Napoli, 2012, pp. 437 ss.; G. PECCHIONI, *Sull'aggressione da parte di uno Stato quale necessario presupposto del crimine d'aggressione*, in *Riv. Dir. Int.*, 2010, 04, pp. 1086 ss.; G. DELLA MORTE, *La Conferenza di revisione dello Statuto della Corte Penale Internazionale ed il crimine di aggressione*, in *Riv. Dir. Int.*, 2010, 03, pp. 697 ss.

¹⁶³ In merito v. N. RONZITTI, *Diritto internazionale per Ufficiali della Marina Militare*, CeMiSS, Roma, 1993, pp. 189 ss.; ID, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, II ed., Torino 2001, pp. 106 s.

essere sì costituzionalmente orientata al ripudio della guerra¹⁶⁴, ma anche adeguata alle istanze di sicurezza maturate in seno alla comunità internazionale¹⁶⁵.

Specie, in verità, all'interno dell'attuale contesto geopolitico, nel quadro della partecipazione ad organizzazioni regionali ove «il sentimento di solidarietà che anima più ristretti gruppi di Stati si manifesta in tali casi con un grado d'intensità superiore a quello della pura e semplice "cooperazione" internazionale e porta a definire un vero e proprio rapporto d'integrazione normativa e istituzionale»¹⁶⁶.

Va da se, però, ovviamente, che non potrebbe comunque giammai assistersi alla subordinazione dei "principi supremi" alle esigenze ed agli indirizzi propri di una organizzazione internazionale costituita da Paesi le cui tradizioni costituzionali potrebbero, in teoria, anche solamente in parte, suggerire un'esegesi della disciplina di matrice internazionale (pattizia) non pienamente conforme al perseguimento delle finalità tracciate in seno all'art. 11 cost.

Tuttavia, «nell'ottica del costituente il principio pacifista non deve essere inteso in senso assoluto, in quanto è temperato e "conformato" da quello di giustizia. Si potrebbe addirittura affermare che da un punto di vista costituzionale interno anche il discusso (e discutibile) principio di ingerenza umanitaria può trovare giustificazione nella "finalizzazione etica" del principio internazionalista»¹⁶⁷, nel quadro, comunque, del pieno e consapevole coinvolgimento della comunità internazionale e non nel senso di rimettere ogni decisione a singoli Stati, solo (eventualmente ed) occasionalmente riuniti, come, ad esempio, più di recente rispetto alla vicenda del Kosovo, ha dimostrato l'intervento militare condotto in Libia ed autorizzato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la Ris. 17 marzo 2011 n. 1973¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Per una prima disamina della questione v. M. IOVANE, *La Nato, le organizzazioni regionali e le competenze del consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *La Com. Int.*, 1998, pp. 43 ss.; U. VILLANI, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'Onu*, in *La Com. Int.*, 1998, pp. 428 ss.

¹⁶⁵ Cfr. G. OTTOGALLI, *Presentazione*, in A. CALABRÒ (a cura di), *Governare la sicurezza*, cit., pp. 13 s.

¹⁶⁶ Cfr. G. MARTINO, M. PANEBIANCO, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Milano, 1997, p. 10.

¹⁶⁷ Così C. DELL'ACQUA, *La guerra negata*, cit., p. 2.

¹⁶⁸ In tema, v. P. PICONE, *Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di sicurezza a favore di un intervento 'umanitario' in Libia*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 5, pp. 213 ss.; U. VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 5, pp. 369 ss.; E. CANNIZZARO, *Responsabilità di proteggere e intervento delle Nazioni Unite in Libia*, in *Riv. Dir. Int.*, 2011, 3, pp. 821 ss.; N. RONZITTI, *Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia?*, in *Affari Int.*, in www.affarinternazionali.it; R. FATTIBENE, *Le risoluzioni dell'Onu sul caso libico tra intervento umanitario e ripudio della guerra*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; M. BENVENUTI, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in www.costituzionalismo.it. Per una disamina dei profili contraddistinti da maggiore criticità e, in special modo, con particolare riferimento al problema rappresentato dalle possibili difformi valutazioni del par. 4 della ris. 1973, dato che la finalità di proteggere i civili poteva realizzarsi secondo diverse modalità operative, v. G. BARTOLINI, *L'operazione Unified Protector e la condotta delle ostilità in Libia*, in *Riv. dir. int.*, 2012, 04, pp. 1012 ss. Circa le conclusioni cui è giunta la Commissione internazionale di inchiesta sulla Libia, nominata dal presidente del Consiglio dei diritti umani in data 15 marzo 2011, in merito alla liceità delle condotte tenute dai contingenti dispiegati nel corso delle operazioni militari, si rinvia ai rapporti ufficiali: a) *Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya*, UN doc. A/HRC/17/44 del 1° giugno 2011; b) *Report of the International Commission of Inquiry on Libya*, UN doc. A/HRC/19/68 del 2 marzo 2012, in www.un.org. In merito, poi, alle perplessità sorte con riferimento

Circa, poi, l'importanza e la centralità del ruolo geopolitico rivestito in siffatte occasioni dalle "organizzazioni regionali" e, in particolare, dalla NATO, assume il valore di modello esemplificativo la risposta (non solo) militare attuata in seguito agli attacchi terroristici perpetrati l'11 settembre 2001 che hanno «infranto il mito dell'invincibilità americana, colpita nel cuore del proprio territorio»¹⁶⁹.

Per la prima volta nella sua storia, la NATO ha applicato l'art. 5 del Trattato Atlantico, per tale via conferendo all'operazione militare condotta le vesti di azione di legittima difesa collettiva, richiedendo, perciò, il contributo di tutti gli Stati aderenti al Trattato di Washington del 1949.

L'intervento militare intrapreso ha assunto una duplice connotazione: l'una, "*Enduring Freedom*", espressione di vera e propria azione di guerra¹⁷⁰; l'altra, *I.S.A.F. (International Security Assistance Force)*, suscettiva di tradursi in un'operazione di *peacekeeping*, non meno rischiosa, però, per ciò solo, della prima¹⁷¹.

Il Governo, in considerazione della particolare delicatezza degli interessi investiti, ha ritenuto opportuno coinvolgere le Camere¹⁷² ed inaugurare, sin da subito, il dibattito parlamentare¹⁷³, connotato da ampie ed articolate riflessioni¹⁷⁴, con particolare riferimento alla conformità degli interventi militari in corso rispetto, sotto il profilo assiologico, al precetto contemplato ex art. 11 cost. e, da un punto di vista strettamente procedurale, in ordine alla necessità di addivenire all'eventuale deliberazione dello stato di guerra ed alla sua conseguente dichiarazione da parte del Presidente della Repubblica¹⁷⁵.

La soluzione prescelta, all'esito del confronto dialettico insorto tra posizioni spesso irriducibili a sintesi e/o unità, si è concretizzata nell'approvazione di due risoluzioni mediante le quali il Parlamento ha espresso il proprio sostegno in favore dell'operato dell'Esecutivo¹⁷⁶.

all'istituzione di una *no-fly zone*, v., ex multis: L. VIERUCCI, *The No-Fly Zone over Libya: Enforcement Issues*, in *Italian Yearbook of Int. Law*, 2011, pp. 21 ss.

¹⁶⁹ Così M. FERRERI, M. MINEO, *Il terrore viene dall'Islam. Il terrorismo islamico ieri e oggi*, Palermo, 2001, p. 145.

¹⁷⁰ Cfr. Commissioni Riunite III (Affari esteri e comunitari) - IV (difesa) della Camera dei Deputati e III (affari esteri, emigrazione) - IV (difesa) del Senato della Repubblica, Seduta di giovedì 20 dicembre 2001.

¹⁷¹ Cfr. Comunicazioni del Ministro della Difesa sugli sviluppi delle operazioni dei contingenti militari in Afghanistan, Resoconto sommario della seduta n. 69 della Commissione Difesa Senato, Seduta del 25 marzo 2003.

¹⁷² Riflessioni a caldo in merito al raccordo Governo/Parlamento, nella gestione della crisi nata in seguito all'attentato dell'11/09/2001, ancor prima della discussione parlamentare, sono rinvenibili in G. DE VERGOTTINI, *La "guerra" contro il terrorismo. La "guerra" contro un nemico indeterminato*, 2001, in www.forumcostituzionale.it; C. DELL'ACQUA, *La guerra negata*, cit.

¹⁷³ Cfr. Senato della Repubblica, 50ª Seduta Pubblica, Resoconto Sommario e Stenografico Martedì 9 Ottobre 2001.

¹⁷⁴ Sul punto, a titolo esemplificativo, v., ex multis: Senato della Repubblica, 50ª Seduta Pubblica, Resoconto Sommario e Stenografico Martedì 9 Ottobre 2001.

¹⁷⁵ Cr., ex multis: Commissioni Riunite III (Affari esteri e comunitari) - IV (difesa) della Camera dei Deputati e 3ª (affari esteri, emigrazione) - 4ª (difesa) del Senato della Repubblica, Seduta di giovedì 20 dicembre 2001.

¹⁷⁶ Cfr. Senato Della Repubblica, 50ª Seduta Pubblica, Resoconto Sommario e Stenografico Martedì 9 Ottobre 2001.

In seguito, costante si è dimostrata l'attività di informazione e consultazione degli organi parlamentari in merito all'evoluzione della campagna militare intrapresa¹⁷⁷.

Nel riconoscere il giusto risalto alla dedizione ed all'impegno dimostrato dai militari dislocati all'interno del teatro delle operazioni, l'attenzione del Parlamento è stata poi indirizzata nel senso di mantenere costante il dialogo tra le Camere ed il Governo, espressione di condivisa maturità istituzionale, nonché di approfondire ogni sforzo necessario ad avviare e promuovere un'intesa attività diplomatica tesa a favorire il soccorso umanitario in favore della popolazione civile martoriata dalla guerra in corso¹⁷⁸.

Ricca di spunti di riflessione si è dimostrata, in seguito, la partecipazione dell'Italia all'operazione "Antica Babilonia", condotta in Iraq a partire dal 2003, sotto l'egida delle Nazioni Unite, per scopi di pacificazione internazionale, in seguito all'attacco sferrato dalle forze anglo-americane contro il regime di Saddam Hussein.

In merito, sono sorte perplessità d'ordine costituzionale circa la liceità, *ex art. 11 cost.*, delle risoluzioni adottate dal Parlamento in ragione del fatto che l'operazione di pacificazione internazionale così avviata, la cui denominazione sembrava essere il frutto di una evidente "ipocrisia lessicale"¹⁷⁹, almeno nelle sue fasi iniziali, non rinveniva la propria legittimazione all'interno di un'apposita risoluzione delle Nazioni Unite, ma era stata disposta su richiesta del governo americano che, probabilmente, avrebbe potuto essere qualificato alla stregua di potenza militare occupante¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Cfr. *Commissioni riunite III (affari esteri e comunitari) - IV (difesa) della Camera dei Deputati e 3^a (affari esteri, emigrazione) - 4^a (difesa) del Senato della Repubblica, Seduta di martedì 23 ottobre 2001*, p. 9; *Seduta n. 57 del 7/11/2001, Resoconto stenografico dell'Assemblea*, pp. 5 s.

¹⁷⁸ Cfr. *Commissioni Riunite III (Affari esteri e comunitari) - IV (difesa) della Camera dei Deputati e 3^a (affari esteri, emigrazione) - 4^a (difesa) del Senato della Repubblica, Seduta di giovedì 20 dicembre 2001*. Per una compiuta ricostruzione degli accadimenti verificatisi nel mese di agosto 2021, culminati con il ritiro delle truppe italiane dal territorio afgano, v. *XVIII Legislatura - Commissioni Riunite (III-IV Camera e 3a-4a Senato) - Resoconto stenografico - Seduta n. 8 del 24 agosto 2021*. Dalle parole ai fatti, sul finire dell'estate dell'anno 2021, si è assistito all'improvviso abbandono ad un destino senza speranza della popolazione afgana da parte delle forze militari impegnate in operazioni (repentinamente cessate) di *institution-building*. Per far fronte alle molteplici tragedie umanitarie già consumate e per impedirne una nuova *escalation* dovuta alla riconquista del potere da parte dei talebani è stato suggerito, all'indomani del "ritiro delle truppe", di attivare un'operazione di pacificazione internazionale sotto l'egida delle Nazioni Unite, rimessa, in massima parte, alla cooperazione di forze militari di Paesi "non occidentali" affinché possa essere "accettata" e venga ad essa riservata una "migliore accoglienza". Si tratterebbe, in sostanza, onde ripristinare l'effettività del principio di autodeterminazione dei popoli, nel quadro di un modello politico ispirato alla tutela e promozione della dignità umana, di immaginare il paradossale avvio di un'operazione di pacificazione al cospetto e con il consenso di un governo fortemente illiberale e per nulla rispettoso dei più elementari diritti dell'uomo, venuto al potere, con la forza, sovvertendo violentemente il precedente governo legittimo - di matrice (para) democratica - all'esito (e proprio a causa) della interruzione (*rectius*: del fallimento) di una (già in precedenza e da lungo tempo) insistente *crisis response operation*.

¹⁷⁹ Così M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Osservatorio Aic*, 2022, 3, p. 4.

¹⁸⁰ A fronte della "inadeguatezza" delle procedure operative vigenti in seno al Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U., è stato osservato che «*forze di mantenimento della pace, al di fuori delle Nazioni Unite, sono state create proprio per l'impossibilità di funzionamento, in determinate occasioni delle Nazioni Unite*». Così N. RONZITTI, *Diritto internazionale per Ufficiali*, cit., p. 197.

Ciò avrebbe comportato, secondo una certa opzione ricostruttiva, la sottoposizione dell'art. 11 cost. «*ad una vera e propria "violenza interpretativa" che ne vorrebbe uccidere lo spirito*»¹⁸¹; allo scopo di impedire ciò, però, chiara fu la posizione assunta dal nostro Paese già a partire dalla seduta del 19 marzo 2003 del Consiglio Supremo di Difesa¹⁸², seguita, poi, dall'approvazione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU della Risoluzione n. 1511/03, comprensiva di uno specifico "mandato internazionale di pacificazione"¹⁸³.

Il contributo offerto dal contingente italiano è rimasto sempre fedele allo spirito originario della missione umanitaria intrapresa anche all'esito di attacchi indiscriminati perpetrati contro "uomini caduti per la pace"¹⁸⁴, vittime di un atto terroristico¹⁸⁵, vile come solo il terrorismo, in ogni sua forma, sa essere¹⁸⁶.

Più di recente, poi, la prassi parlamentare (relativa alle procedure di autorizzazione e controllo dell'operato dell'Esecutivo in ordine alla partecipazione dell'Italia a missioni e/o interventi militari condotti al di fuori dei confini nazionali) si è dovuta misurare con l'emergenza umanitaria scoppiata in Libia in conseguenza della violenta repressione perpetrata dal colonello Gheddafi contro i moti popolari sorti nei primi mesi del 2011¹⁸⁷.

Pur al cospetto di «diversi margini di ambiguità»¹⁸⁸, sembra comunque possibile affermare che l'Italia non si sia sottratta alle proprie responsabilità internazionali e sicuramente abbia contribuito efficacemente alla risoluzione dell'emergenza umanitaria in atto, valorizzando, ancora una volta, lo spirito di solidarietà che ha sempre accompagnato l'intero Stato-comunità nella conduzione di operazioni di pacificazione internazionale.

¹⁸¹ Così R. MANFRELLOTTI, *Leges silent arma*, cit., p. 171.

¹⁸² Per un approfondimento v. *Risoluzione del Consiglio Supremo di Difesa del 19/03/2003*, in *Rass. Parl.*, 2003, 851 ss. In quella vicenda, è stato sottolineato, il Presidente della Repubblica esercitò con vigore la sua "moral suasion" indirizzata nei riguardi del Governo affinché l'azione politica dell'Italia fosse improntata ad una linea di rigoroso rispetto dell'articolo 11 cost., occasione per giungere alla conclusione secondo la quale, imposta una "collaborazione forzata", il Consiglio Supremo di Difesa sia divenuto «*sede decisionale in cui si è formato l'indirizzo poi seguito dagli altri organi costituzionali*». In tal senso e per un approfondimento v. G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza*, cit., pp. 18 s.

¹⁸³ Cfr. *Seduta congiunta IV Commissione Difesa della Camera e IV Commissione Difesa Senato del 17/12/2003*.

¹⁸⁴ In merito v. l'Ordine del Giorno del 12/11/2003 del Capo di Stato Maggiore della Difesa *pro tempore*.

¹⁸⁵ In ricordo della strage di Nassiriyah (12 novembre 2003) con l. n. 162 del 12 novembre 2009 è stato istituito il "Giorno della Memoria dei militari italiani caduti per la Pace".

¹⁸⁶ Cfr. *Seduta congiunta IV Commissione Difesa della Camera e IV Commissione Difesa Senato del 17/12/2003*.

¹⁸⁷ In merito alla crisi libica si vedano, *ex multis*: a) l'informativa al Parlamento dei Ministri Frattini e La Russa - 3^a e 4^a Senato e III e IV Camera - Venerdì 18 marzo 2011; b) la Risoluzione 7-00520 approvata al termine della seduta del 18 marzo dalle Commissioni riunite Affari esteri e Difesa della Camera e identica risoluzione approvata in pari data dalle omologhe Commissioni del Senato (Doc XXIV, n. 17); c) l'informativa al parlamento del Ministro Frattini - 3^a e 4^a Senato e III e IV Camera - Martedì 19 aprile 2011; d) le comunicazioni sulla crisi libica rese alla Camera nella seduta n. 452 di giovedì 24 marzo 2011, dai Ministri degli Affari esteri e della Difesa sugli sviluppi dell'intervento militare multilaterale; e) le due risoluzioni approvate al termine del dibattito svoltosi nella citata seduta n. 452: una presentata dalle forze di maggioranza (6-00071) e l'altra dall'opposizione (6-00072); f) le mozioni discusse e votate nella seduta n. 471 del 4 maggio 2011 alla Camera sull'impegno italiano in Libia.

¹⁸⁸ Così e per un approfondimento v. M.P. IADICICCO, *Le istituzioni italiane e la crisi libica*, in *Rivista AIC*, 3/2011, pp. 1 ss.

Degna di nota è, infine, la situazione di crisi inverteasi nel 2014 in territorio iracheno in conseguenza dell'improvvisa recrudescenza di focolai terroristico/eversivi sorretta dall'intendimento di affermare il predominio di un "auspicato, unico califfato".

Innanzi a un'organizzazione che, pur operando in territori lontani, guarda(va) con ferocia all'Occidente ed ai valori di libertà contemplati in seno ad ordinamenti costituzionali di ispirazione democratica, è emersa preponderante l'esigenza, in ambito internazionale, di impegno fattivo allo scopo di neutralizzare una così spietata, disumana e sanguinaria congrega sovversiva, tradottosi, *prima facie*, nell'invio di materiale bellico in favore delle forze governative di resistenza e, in prospettiva, nell'avvio di un dibattito in merito ad un eventuale intervento militare internazionale¹⁸⁹.

Per l'effetto, il 20 agosto 2014, il Governo ha ritenuto opportuno rendere una propria informativa alle Commissioni congiunte Esteri e Difesa di Camera e Senato, ricorrendo, per vero, ad una prassi invalsa nel tempo, ancorché fortemente criticata in base ad uno specifico approccio ricostruttivo¹⁹⁰.

Il confronto dialettico che ne è derivato è quindi sfociato nell'approvazione, ancorché separata, di distinte risoluzioni, pur se del medesimo tenore, da parte delle due Commissioni permanenti della Camera e delle due omologhe del Senato, mediante le quali il Governo ha ottenuto il ricercato sostegno parlamentare per procedere alla fornitura di armi ai peshmerga curdi impegnati, all'interno del teatro d'operazioni, a contrastare l'avanzata delle milizie dell'Isis¹⁹¹.

Da ultimo, sempre nel solco della partecipazione del nostro Paese a processi di "stabilizzazione" della crisi promossi mediante iniziative di supporto offerto, in chiave internazionale, ad una comunità politica "sotto assedio", le (tristemente) note vicende che, anche in questi giorni, continuano ad interessare, ormai da tre anni a questa parte, il martoriato territorio ucraino hanno assunto il valore di "novello" banco di prova che, al di là dei temi di "diritto interno" relativi al raccordo fiduciario intercorrente tra Parlamento e Governo, investe direttamente il lungo incedere del percorso di costruzione di una sola e (davvero) comune identità politica europea con conseguente rimediazione dell'idea di legittimazione democratica del potere sovrano, specie al cospetto dell'emergenza (non solo) bellica¹⁹².

¹⁸⁹ Per una compiuta ricostruzione della progressiva affermazione militare dell'Isis in territorio iracheno, v., in particolare, la Nota n° 60 del 19 agosto 2014 del Servizio Studi della Camera dei Deputati intitolata *Recenti sviluppi della situazione in Iraq*.

¹⁹⁰ Cfr. C. DELL'ACQUA, *Atto politico, cit.*, p. 64, secondo il quale, laddove fosse necessario investire le Camere in merito all'insorgenza di fattori di (possibile) destabilizzazione dell'ordinamento legati ad una crisi (militare) di matrice internazionale, «la strada della "corresponsabilizzazione" delle Commissioni parlamentari permanenti per la Difesa incontrerebbe limiti funzionali e materiali ben precisi, non potendo in alcun caso surrogare le funzioni del Parlamento nella gestione di situazioni ad alto rischio istituzionale».

¹⁹¹ Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari - Commissioni riunite (III e IV)*, Martedì 20 agosto 2014.

¹⁹² In verità, particolare consistenza assume il tema delle azioni di supporto promosse (non solo) dal nostro Paese con riferimento alla emergenza bellica maturata nel 2022 in Ucraina in conseguenza dell'aggressione militare perpetrata da parte della Federazione Russa. In ordine a siffatta crisi internazionale, è maturata la necessità di ricorrere a fonti di rango primario onde approvare misure, anche di natura militare, a sostegno dell'Ucraina. Si faccia riferimento, *inter alia*, al

4. La l. n. 145/2016 tra “tradizione e innovazione”

In seguito all'entrata in vigore della l. n. 145/2016, introduttiva di una regolamentazione organica in materia di partecipazione dell'Italia alle missioni militari (di pacificazione) internazionali¹⁹³, «punto di arrivo di un lungo processo normativo»¹⁹⁴, in fase di prima applicazione della novella legislativa, tutte le diverse operazioni “fuori area”, in corso o di nuova attivazione¹⁹⁵, sono state autorizzate dal Parlamento *ex novo* mediante specifici atti di indirizzo¹⁹⁶ susseguenti ad una apposita deliberazione resa da parte del Consiglio dei Ministri¹⁹⁷.

decreto legge n. 14 del 2022 (nel quale è stato trasposto il contenuto del decreto legge n. 16 del 2022), convertito con la legge n. 28 del 2022, che ha autorizzato fino al 31 dicembre 2022, la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell'Ucraina, in deroga alle disposizioni di cui alla legge n. 185 del 1990 e agli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66. L'efficacia della nominata disciplina normativa è stata dapprima prorogata mediante l'articolo 1 del D.L. 185/2022 e, più di recente, sino al 31 dicembre 2024, mediante l'articolo 1 del decreto-legge n. 200/2023. Per un commento, v. G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra e il diritto costituzionale*, in *DPCE online*, 2024, pp. 7 ss.; 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 *DPCE online*, 2024, pp. 615 ss.; A. LATINO, *L'invio di armi all'Ucraina fra Costituzione e diritto internazionale*, in *DPCE online*, 2024, pp. 693 ss.; L. VENTURA, V. PUPO, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022, pp. 1 ss.; V. PIERGIGLI, *op. cit.*, pp. 79 ss. Sul punto, però, secondo A. MAZZOLA, *Il ripudio alla guerra*, *cit.*, 202, le regole procedurali sono state infrante perché l'invio del materiale bellico all'Ucraina è avvenuto con decreto-legge, al quale è seguita una risoluzione parlamentare, per tale via invertendo l'ordine procedurale indicato dall'art. 2, secondo comma, legge n. 145 del 2016. Più in generale, in ordine a molteplici profili di perplessità riguardanti la conformità a Costituzione della summenzionata disciplina di rango primario, v. M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali*, *cit.*, pp. 16 ss.; M. CAVINO, *Il governo della guerra*, *cit.*, pp. 764 ss.

¹⁹³ Circa la genesi del procedimento di approvazione della l. n. 145/2016 v., *ex multis*: 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, pp. 1 ss.; ID, *Audizione resa il 16 aprile 2015 innanzi alle Commissioni riunite III (Affari esteri e comunitari) e IV (Difesa) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti “Legge quadro missioni internazionali”*, in *Oss. AIC*, 2015, pp. 1 ss.; N. RONZITTI, *La legge italiana sulle missioni internazionali*, in *Riv. Dir. Int.*, 2017, 02, pp. 474 s. Per una compiuta disamina, v. T. FENUCCI, *Ripudio della guerra e missioni internazionali tra Costituzione, prassi e recente evoluzione legislativa*, in A. DI STASI, G. FAUCEGLIA, G. MARTINO, P. PENNETTA (a cura di), *Liber Amicorum per Massimo Panebianco*, Napoli, 2020, pp. 1059 ss.; P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, *cit.*, pp. 59 ss.; G. DI MUCCIO, *L'autorizzazione parlamentare delle missioni internazionali dell'Italia nella legge 21 luglio 2016, n. 145*, in *Federalismi*, 7/2017, pp. 1 ss.; E. GRIGLIO, *I seguiti parlamentari della nuova legge quadro sulle missioni internazionali*, in *Quad. cost.*, 2/2017, pp. 397 ss. Per un approccio di diritto comparato, volto a confrontare i principali istituti disciplinati dalla l. n. 145/2016 con similari previsioni contemplate in seno a modelli normativi stranieri, v. S. BAGNATO, C. PICCOLO, *Costituzioni pacifiste e tutela umanitaria: i procedimenti deliberativi delle missioni in Italia, Germania e Giappone attraverso il prisma degli organi costituzionali*, in *DPCE online*, 2024, pp. 85 ss.

¹⁹⁴ In tema, v. G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza*, *cit.*, p. 10.

¹⁹⁵ Circa l'ambito di applicazione della l. n. 145/2016 v. N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, 2017, Torino, pp. 111 ss.; ID, *La legge italiana*, *cit.*, pp. 476 ss.

¹⁹⁶ Sul punto v. 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, p. 22 ss.; ID, *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la legge 21 luglio 2016, n. 145*, in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all'estero e principi costituzionali*, in *Il Filangeri, Quaderno 2017*, pp. 103 ss.

¹⁹⁷ In sede di prima applicazione della l. n. 145/2016, sono intervenute, al riguardo, le risoluzioni della Camera dei deputati (n. 6-00290 e n. 6-00292) e del Senato della Repubblica (Doc. XXIV, n. 71), approvate l'8 marzo 2017, che hanno autorizzato le missioni internazionali e gli interventi di cooperazione allo sviluppo per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione previsti dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 14 gennaio 2017, nonché le risoluzioni della Camera dei deputati (n. 6-00338) e del Senato della Repubblica (Doc. XXIV, n. 78 e n. 80), approvate il 2 agosto 2017, che hanno autorizzato la missione internazionale di cui alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2017. In merito alla disamina della procedura descritta all'interno della l. n. 145/2016 v., *ex plurimis*: M. BENVENUTI,

In data 28.12.2017, poi, in attuazione dell'art. 3 l. n. 145/2016, il Governo ha trasmesso alle Camere la prima relazione analitica descrittiva di ciascuna delle missioni in corso, delle operazioni concluse e degli obiettivi conseguiti, nonché degli interventi di cooperazione allo sviluppo condotti a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione¹⁹⁸.

In uno con la redazione di un documento di sintesi operativa, finalizzato ad esplicitare, *inter alia*, in riferimento a ciascuna missione, i dati identificativi degli interventi in corso di svolgimento (mandato internazionale, durata, sede, personale nazionale e internazionale impiegato, termine di conclusione, etc.)¹⁹⁹, ai fini della prosecuzione delle operazioni militari per l'anno successivo, è stata allegata alla documentazione sottoposta al vaglio parlamentare la relazione tecnica concernente la quantificazione dei relativi oneri²⁰⁰.

L'impianto originario della l. n. 145/2016, nel tempo, ha subito alcune emende²⁰¹ e, in verità, pur assistendo, in talune occasioni, ad un ritardo nella formazione degli atti la cui redazione è obbligatoria in base alla disciplina in esame²⁰², è sin da subito emerso l'elevato livello di complessità delle diverse situazioni di crisi in cui l'Italia è stata chiamata a fornire il proprio contributo nella direzione del ripristino di condizioni di pacificazione tra le varie fazioni in lotta, nonché in vista della promozione delle libertà fondamentali della persona²⁰³.

Luci ed ombre della l. n. 145/2016, cit., pp. 29 ss. Sul punto, v. anche G. U. RESCIGNO, *Gli interventi militari all'estero tra Governo, Presidente della Repubblica e Consiglio supremo di difesa*, in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all'estero*, cit., pp. 39 ss. Diversamente, in ordine ad una compiuta analisi della proceduralizzazione della decisione di invio delle truppe italiane in missioni militari all'estero secondo la previgente l. n. 25/1997, v., *ex multis*: P. CARNEVALE, *La Costituzione va alla guerra?*, Napoli, 2013, pp. 25 ss.

¹⁹⁸ Sul punto, v. N. RONZITTI, *La legge italiana*, cit., pp. 484 ss.; D. CABRAS, *I poteri di indirizzo*, cit., p. 20.

¹⁹⁹ Circa l'individuazione delle condizioni indispensabili al fine di circoscrivere con chiarezza l'impegno richiesto all'Italia in riferimento ad una specifica missione internazionale v. A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta*, cit., pp. 185 ss.

²⁰⁰ Sul punto v. M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016, cit.*, pp. 46 ss.; D. CABRAS, *I poteri di indirizzo*, cit., pp. 20 ss. Invero, «la tendenza generale, soprattutto in passato, è stata quella di utilizzare per la copertura delle spese i fondi di bilancio del Ministero della Difesa e, per le missioni più impegnative, i fondi di bilancio del Ministero degli Affari Esteri, stornandoli dalle destinazioni originarie». Così A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta*, cit., p. 188.

²⁰¹ Da ultimo, *inter alia*, con riguardo alle modalità procedurali di autorizzazione e finanziamento, la legge distingue tra l'avvio di nuove missioni (articolo 2) e la proroga delle missioni già in corso per l'anno successivo (articoli 3 e 4). In tema, v. *Camera dei Deputati - Servizio Studi - Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali - A.C. 2049 - Dossier n° 153 del 8 ottobre 2024*, in <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/Cost153.pdf>.

²⁰² Nella prassi, difatti, la tempistica prevista dalla legge 145/2016 è stata raramente rispettata. Negli ultimi anni, in particolare, si è assistito a un notevole ritardo nell'approvazione delle delibere governative, allungando, ovviamente, a cascata, il processo di autorizzazione. La delibera per il 2019 è stata adottata dal Governo il 23 aprile dello stesso anno (invece del 31 dicembre 2019), nel 2020 il 21 maggio, nel 2021 il 17 giugno, nel 2022 il 15 giugno, nel 2023 il 1° maggio. Sul punto, v. *Camera dei Deputati - Dossier n° 153 del 8 ottobre 2024, cit.*

²⁰³ Circa il rapporto intercorrente tra le operazioni militari di cui alla l. n. 145/2016 e le missioni di intelligence a compartecipazione militare disciplinate dalla l. n. 198/2015 v. N. RONZITTI, *La legge italiana*, cit., p. 478. In merito v. anche A. SOI, *Il supporto dell'intelligence italiana alle missioni militari all'estero: il quadro normativo attuale*, in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all'estero*, cit., pp. 143 ss.; L. SALVADEGO, *La nuova disciplina italiana sulle operazioni di «intelligence di contrasto» all'estero*, in *Riv. Dir. Int.*, 2016, pp. 1187 ss.

Invero, la disciplina in esame, di natura “materialmente costituzionale”²⁰⁴, in ossequio ad un approccio (solo apparentemente) ridondante, richiama la necessità di inscrivere entro l'alveo assiologico riconducibile all'art. 11 cost. le varie ed articolate “operazioni fuori area” rispetto alle quali possa essere autorizzato l'invio di un contingente italiano²⁰⁵.

Al di là dell'ipotesi in cui si assista deflagrare di un conflitto di matrice bellica che necessiti l'attivazione delle procedure descritte dagli articoli 78 e 87, nono comma, della Costituzione, la partecipazione del nostro Paese a “missioni internazionali istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene o comunque istituite in conformità al diritto internazionale, comprese le operazioni militari e le missioni civili di polizia e per lo Stato di diritto dell'Unione europea, nonché a missioni finalizzate ad eccezionali interventi umanitari”, postula il definitivo superamento dell'idea secondo la quale il principio pacifista fosse destinato a “fissare” i confini dell'impiego dello strumento militare esclusivamente in caso di guerra in senso classico intesa²⁰⁶.

Al contempo, è stato detto, eccettuato il richiamo alla disciplina costituzionale della deliberazione (e conseguente dichiarazione) dello stato di guerra, la regolamentazione di rango primario in esame consente di estendere la propria latitudine applicativa ad ogni ipotesi di impiego dello strumento militare, ivi compresi veri e propri conflitti armati, tracciando, per tale via, una linea di demarcazione fra operazioni militari di natura bellica che richiedono la deliberazione dello stato di guerra, assoggettate sotto l'impero degli artt. 78 e 87 Cost., e operazioni militari che, pur condividendo quella natura, tuttavia non esigano la torsione costituzionale che quella deliberazione comporta²⁰⁷.

Sotto il profilo procedurale, l'impianto complessivo della regolamentazione in esame sembra essere improntato all'esigenza di coniugare (e bilanciare) diversi profili di interesse funzionali ad ascrivere in favore del Governo la potestà di definire compiutamente le determinazioni politiche e operative di volta in volta necessarie per fronteggiare efficacemente la crisi (specificando natura e tipologia della missione militare e/o civile, precisandone la base giuridica e stabilendo la durata dell'intervento nonché la quantificazione dei relativi fabbisogni logistici e finanziari) accompagnata sia da un'irrinunciabile azione di indirizzo e controllo, sempre di matrice politica, ricondotta al Parlamento (chiamato ad autorizzare, o

²⁰⁴ Così P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge: qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in *Diritto e società*, 2019, 2, p. 167.

²⁰⁵ In tema, v. M. CAVINO, *Il governo della guerra*, cit., pp. 761 ss.

²⁰⁶ Sul punto, v. A. RUFFO, *La difesa europea (PSDC) e la Costituzione italiana alla prova della Bussola Strategica 2022*, in *Federalismi*, 2024, 7, pp. 215 ss.

²⁰⁷ «Se, infatti, l'assenza della deliberazione in questione non comporta di per sé l'impedimento della qualificazione bellica dell'operazione militare, ma più semplicemente è frutto della valutazione della non necessità, a fronte di quell'operazione, di instaurare lo stato di eccezione che ne deriverebbe, allora è evidente che ben possono rientrare fra le missioni internazionali cui va applicata la legge in questione anche quelle militari comportanti il coinvolgimento in veri e propri conflitti armati». Così P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 169.

meno, la singola missione mediante il ricorso, appunto, ad appositi atti di indirizzo)²⁰⁸, sia da un altrettanto “indefettibile” accertamento di conformità ai valori supremi dell’ordinamento costituzionale “presidiati” dal Presidente della Repubblica *ex se* ovvero entro le correlate prerogative svolte in seno al Consiglio Supremo della Difesa, convocabile “ove occorra”²⁰⁹.

Siffatta ultima previsione, però, se raffrontata con la precedente disciplina contemplata in seno alla l. n. 25/1997, ha destato alcune perplessità non foss’altro perché, allo stato attuale, il ruolo da ascrivere in capo al Consiglio Supremo della Difesa in consimili occasioni sarebbe solo meramente eventuale, a dispetto di un coinvolgimento “obbligatorio” risultante dalla pregressa regolamentazione²¹⁰.

Tuttavia, la dizione letterale contemplata in seno alla l. n. 145/2016 non dovrebbe trarre in inganno circa le attribuzioni proprie del Consiglio Supremo di Difesa; la sottoposizione ad “esame” della delibera governativa, ove venga all’uopo convocato detto organo a rilevanza costituzionale, difficilmente potrebbe postulare l’adozione di una formale delibera di “approvazione” (ovvero, per contro, di rigetto), non foss’altro poiché la responsabilità (politica ed istituzionale) in tema di decisioni relative alla difesa e alla sicurezza nella forma di governo parlamentare italiana non può che essere ascritta al solo raccordo Governo-Parlamento nel quadro di un rapporto fiduciario rispetto al quale quantomeno “inconferente” risulterebbe essere sia una eventuale “interferenza” diretta del Presidente della Repubblica, sia una indiretta “influenza” esercitata in seno al Consiglio nell’ambito delle cui attribuzioni costituzionali di certo non rientra il potere di definire rapporti, equilibri e delimitazioni delle sfere di competenza tra gli organi “indefettibili” dello Stato²¹¹.

Diversamente opinando, potrebbero emergere “severi” dubbi d’ordine costituzionale ove un organo (anche e prevalentemente) di garanzia (il Consiglio Supremo di Difesa) assuma “con regolarità” le vesti di mezzo attraverso il quale fortemente “orientare”, ovvero, più propriamente, vincolare l’azione dell’organo (il Governo) naturalmente contraddistinto dal potere di determinare (sì discrezionalmente, ma sempre in ossequio alle coordinate assiologiche dettate dall’art. 11 cost.), in uno con il Parlamento, l’indirizzo politico (pure) in materia di sicurezza militare e difesa dello Stato²¹².

²⁰⁸ Sul punto, circa la possibile distinzione tra atto di approvazione e di autorizzazione, v. P. CARNEVALE, *Guerra, op. cit.*, pp. 176 ss.

²⁰⁹ «*Qui l’organo individuale scompare perché il soggetto titolare dell’ufficio viene assorbito nell’organo collegiale, del quale egli è chiamato ad assumere le presidenze*». Così P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958 p. 327. In senso contrario, però, G. MOTZO, *Comando Forze Armate*, (voce), in *Enc. Dir.*, VII vol., Milano, 1960, p. 711, secondo il quale «*la Presidenza del Consiglio di difesa non può considerarsi come un ufficio distinto dall’ufficio di Presidenza della Repubblica e pertanto il contenuto del comando presidenziale è concretamente delimitato dalle competenze attribuite al Consiglio supremo di difesa e dalla particolare posizione che il Capo dello Stato occupa in seno al collegio*».

²¹⁰ In tema, v. G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza, cit.*, p. 13.

²¹¹ G. DE VERGOTTINI, *Guerra, op. cit.*, p. 16.

²¹² In tal senso, anche alla luce dei più recenti avvenimenti concernenti il conflitto insorto in Ucraina e delle conseguenti vicende riguardanti le determinazioni assunte dall’Italia, v. A. MAZZOLA, *Il ripudio alla guerra, cit.*, pp. 203 ss.

SI assisterebbe, cioè, alla maturazione di una “prassi” contraria alla “successione procedimentale” scandita dalla disciplina di rango primario in vigore uno dei cui tratti caratteristici risiede proprio nell’impedire che, per tale via, «il (Presidente della Repubblica “in”) Consiglio supremo di difesa²¹³, organo di garanzia - metta - di fronte al fatto compiuto il Consiglio dei ministri, organo di indirizzo politico»²¹⁴.

Resta, però, pur sempre possibile che, con riferimento a situazioni critiche che investano le sorti del Paese, dovendo promuovere un indirizzo politico della difesa che non smarrisca, comunque e ad ogni costo, il senso più profondo del valore costituzionale della pace, in seno al Consiglio Supremo di Difesa possa emergere un orientamento capace di configurare l’organo a rilevanza costituzionale in questione alla stregua di (forse - non tanto - anomala) sede di codeterminazione fra Governo e Presidente della Repubblica nella adozione di scelte concernenti i profili internazionali della sicurezza²¹⁵, espressione, in definitiva, a tutela dei supremi valori dell’ordinamento costituzionale italiano, di partecipazione effettiva del Capo dello Stato al momento decisionale in materia di difesa e missioni all’estero²¹⁶.

Una “torsione costituzionale” che, in definitiva, configurerebbe l’iscrizione nei riguardi del Presidente della Repubblica della veste di “co-decisore”, pienamente partecipe della politica di sicurezza (militare) condotta dal Governo, per tale via corroborando il suo ruolo costituzionale di «Capo dello Stato», «rappresentante dell’unità nazionale», nonché «comandante delle Forze armate»²¹⁷, in ordine ad una determinazione prettamente di matrice politica, in verità da incardinare primariamente in seno al “connubio” (*rectius*: rapporto fiduciario) intercorrente tra Parlamento e Governo, giustificata non solamente dalla necessità di soddisfare un’esigenza conoscitiva direttamente discendente dall’impianto degli artt. 78 e 87, nono comma, della Costituzione, ma anche proiettata nell’ottica della garanzia di effettività del rispetto dei limiti (assiologici) tracciati in seno all’art. 11 della Carta fondamentale²¹⁸.

Diversamente, nell’ambito della l. n. 145/2016 non può comunque essere disconosciuto un ruolo di primo piano imputabile al raccordo sussistente tra potere esecutivo ed assemblea legislativa ove matura una precipua funzione di indirizzo e controllo in capo al Parlamento, proiezione naturale del principio di

²¹³ In tema, v. R. BELLANDI, *Il consiglio supremo di difesa*, cit., pp. 178 ss.

²¹⁴ Così M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali*, cit., p. 14.

²¹⁵ Si assuma in considerazione, ad esempio, il ruolo rivestito dal Presidente della Repubblica e dal Consiglio Supremo di Difesa in occasione della gestione della crisi libica del 2013. Sul punto, v. A. RANDAZZO, *Contributo allo studio del “potere estero” del Presidente della Repubblica con particolare riferimento all’esperienza più recente*, Napoli, 2024, pp. 243 ss.; R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa e la crisi libica: quando il Capo dello Stato si fa partecipe dell’indirizzo politico*, in *Quad. Cost.*, 2011, 3, pp. 664 ss. Più di recente, v. M. FERRARA, *La geopolitica del Quirinale: una road map per l’uscita dal conflitto russo-ucraino*, in *Quad. cost.*, 2022, 3, pp. 587 ss.; ID., *L’influenza presidenziale sull’indirizzo estero nel settennato Mattarella. Una retrospettiva*, in *Quad. cost.*, 2021, 4, pp. 881 ss.; ID., *La Presidenza Mattarella tra politica estera e garanzia interordinamentale*, in *Quad. cost.*, 2020, 2, pp. 388 ss.

²¹⁶ In tema, v. G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra*, cit., p. 17.

²¹⁷ In tema, v. R. BELLANDI, *Il ruolo del Quirinale nella politica estera e di difesa durante il settennato di Ciampi*, in *Quad. Cost.*, 2012, 4, pp. 881 ss.

²¹⁸ Sul punto, v. P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., pp. 171 ss.

sovranità popolare in seno ad un modello di democrazia rappresentativa specie ove vengano in discussione interessi fondamentali per le sorti dell'intero Paese²¹⁹.

Coerente con una siffatta prospettiva dimostra di essere, al di là delle prerogative sino a questo momento evidenziate, anche la previsione di una apposita sessione parlamentare annuale sull'andamento delle missioni autorizzate, occasione non solo certamente utile per apportare ogni necessaria modifica in corso d'opera circa le missioni già in precedenza autorizzate, ma perfino preziosa onde poter beneficiare di un quadro d'insieme dalla cui disamina possano emergere profili d'interesse, connessioni e visione complessiva funzionali a meglio comprendere le (articolate) dinamiche proprie delle relazioni tra Stati sovrani ed organizzazioni internazionali (pure non governative), specie in momenti particolarmente delicati ascrivibili a molteplici fattori d'instabilità.

La sessione parlamentare in esame, in questa direzione, lungi dal costituire una ridondante riproposizione di contenuti già conosciuti e vagliati durante la discussione concernente le singole "operazioni fuori area",

²¹⁹ In ordine alla configurazione della natura giuridica dell'atto con il quale il Parlamento è chiamato ad autorizzare, su iniziativa governativa, l'avvio o la prosecuzione di un'operazione "fuori area", specificando le ragioni poste a favore di un provvedimento di indirizzo politico (mozione, risoluzione) ovvero di una vera e propria legge, v. P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., pp. 179 ss. In verità, come si avrà modo di evidenziare a breve, la l. n. 145/2016 sembra sia chiara nel richiedere il ricorso all'atto normativo di rango primario solamente in particolari ipotesi (ove, ad esempio, sia necessario postulare l'applicazione del codice penale militare di guerra) di talché sembra che, per esclusione, ciò non sia necessario ove non sussistano quegli specifici presupposti esplicitamente dettati dalla disciplina in esame. Qualora, peraltro, venisse riconosciuta la "necessità" di ricorrere ad una fonte di rango primario, a meno di non ipotizzare una "riserva parlamentare" assimilabile alla competenza concernente l'approvazione della legge di bilancio (ciò che, però, andrebbe precisato in seno al testo costituzionale), in ipotesi pure il Governo potrebbe, *prima facie*, adottare un decreto-legge suscettivo di essere poi ritualmente convertito entro i canonici successivi sessanta giorni. Ciò, però, pregiudicherebbe, di certo, la *ratio* sottesa all'impianto della l. n. 145/2016 volta, in verità, ad ascrivere sin da subito in capo al Parlamento un ruolo decisivo in ordine al compimento della scelta politica di intraprendere o meno un'operazione "fuori area". Non giustificerebbe il generale ricorso all'atto legislativo, poi, un'esigenza di garanzia della "legalità costituzionale" suscettiva di poter essere compiutamente soddisfatta in ragione del consequenziale potere di promulgazione ascritto in favore del Presidente della Repubblica della legge di autorizzazione che il Parlamento sarebbe chiamato ad approvare. Il Capo dello Stato, difatti, si è visto, ben può già esercitare in altra sede la propria "pervasiva moral suasion" che difficilmente il Governo potrebbe realmente disattendere. Quanto, poi, all'ipotetica soggezione al sindacato della Corte Costituzionale di una legge di autorizzazione di una missione militare ex l. n. 145/2016, molteplici appaiono essere le argomentazioni volte ad evidenziare la sostanziale (astratta e, al contempo, concreta) inutilità di siffatto orientamento: le tempistiche riguardanti lo svolgimento del giudizio potrebbero, ad esempio, rivelarsi inidonee a censurare una legge i cui effetti materialmente si siano già esauriti (stante, ad esempio, la brevità della durata dell'intervento militare condotto) al momento della declaratoria di incostituzionalità; trattandosi, poi, sovente, di un provvedimento che difficilmente sia capace di incidere su posizioni giuridiche soggettive, diversi appaiono essere i limiti riguardanti il concreto ricorso al rimedio giurisdizionale da cui possa derivare un giudizio di legittimità costituzionale promosso in via incidentale. Diversamente, proprio la configurazione dell'autorizzazione alla stregua di atto non legislativo potrebbe paradossalmente meglio rispondere alle esigenze di tutela prima descritte, potendo il provvedimento in discussione divenire oggetto di sindacato (questa volta) in sede di conflitto d'attribuzione. Ragionando, infine, per similitudine rispetto all'ipotesi di (eventuale) deliberazione dello stato di guerra formalizzata mediante il ricorso all'atto legislativo, suggestiva, ma, in concreto, difficilmente praticabile, sembra essere l'idea di prediligere l'atto legislativo perché suscettivo di divenire potenzialmente oggetto di referendum abrogativo ex art. 75 cost. Evidenzia, però, P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., p. 186, che «basterebbe all'uopo tener conto dell'autorevole insegnamento kantiano circa l'assoluta differenza di senso per la collettività nazionale, fra decidere di "dare inizio" e di "concludere" le ostilità per comprendere che, nella prospettiva garantistica in cui è evocato il ricorso al referendum, la prima decisione avrebbe un significato assolutamente incommensurabile rispetto alla seconda. Come potrebbero essere messe sullo stesso piano, infatti, l'opposizione alla guerra e quella alla pace?».

assurge, per tale via, a modello ideale di acquisizione di ogni indispensabile, completa ed interconnessa informazione riguardante vicende immediatamente riferibili alla promozione e garanzia di valori e principi irrinunciabili in seno ad una comunità (internazionale) evoluta.

In ciò, accade che le singole missioni internazionali siano contraddistinte da reciproche “interferenze ed interconnessioni” tali da influenzare non solamente, in chiave pratica, la determinazione dei tratti caratteristici propri dei diversi teatri operativi, bensì anche (e soprattutto) gli (instabili e precari) equilibri politici ad essi sottesi sia in chiave interna, sia in ambito internazionale.

Per tali motivi, si ritiene che “l’informativa” del Governo, sia nel caso di prima deliberazione riguardante una singola e specifica operazione fuori area, sia in ordine alla estrinsecazione del quadro d’insieme, con cadenza annuale, debba essere sempre compiuta e dettagliata, involgendo ogni profilo (anche solo) potenzialmente rilevante nell’ottica di un processo democratico di deliberazione politica.

In merito, in ossequio ad una certa opzione ricostruttiva, si lamenta un possibile “deficit di trasparenza” (secondo alcuni, “lacuna considerevole”)²²⁰ in ordine alla specificazione delle c.d. “regole d’ingaggio”²²¹ poste a presidio della disciplina del ricorso all’uso della forza militare all’interno del teatro delle operazioni²²², invero contraddistinte da una ben definita base giuridica di fondo²²³.

Si confrontano, in tema, due diverse prospettive: l’una, protesa nella direzione di promuovere la più ampia condivisione allo scopo di consentire una cosciente e consapevole valutazione da parte del Parlamento delle possibili implicazioni riguardanti l’impiego delle armi ricorrendo determinati presupposti; l’altra, indirizzata nell’ottica della “necessaria elasticità” (o, addirittura, indeterminatezza a priori) della definizione delle condizioni e dei casi al ricorrere dei quali ritenere lecito l’impiego della violenza militare, non foss’altro poiché, sovente, il comando tattico ed operativo sul campo viene ordinariamente ricondotto al comandante della coalizione la cui direzione non sempre viene affidata al nostro Paese²²⁴.

²²⁰ Cfr. M. BENVENUTI, *Luci ed ombre*, cit., p. 42.

²²¹ Sul punto v. V. FARA, *Regole di ingaggio, bandi militari e costituzione*, in *Dir. Pubbl. Comp. e Europ.*, 2006, pp. 528 ss.

²²² Sul punto, v. P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit., pp. 174 s.

²²³ Invero, al di là delle coordinate assiologiche ascrivibili al dettato dell’art. 11 cost., rilevano, sul punto: la generale attribuzione di competenza di indirizzo al Consiglio dei ministri (Legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 2); la competenza del ministro della difesa a emanare “direttive in merito alla politica militare” (Legge 18 febbraio 1997, n. 25, art. 1, comma 1, lettera b); la puntuale competenza che la legge assegna al Capo di stato maggiore della difesa in tema di impiego delle forze armate (Legge 18 febbraio 1997, n. 25, artt. 3, comma 3 e 7, comma 1); la specificazione del procedimento decisionale in materia di missioni internazionali prevista dalla risoluzione della Commissione difesa della Camera dei deputati n. 7-1007 del 16 gennaio 2001 (c.d. Risoluzione Ruffino), considerata nella prassi come testo ricognitivo delle regole costituzionali, legislative e convenzionali disciplinanti le missioni; la disciplina dell’articolo 2 della legge 145/2016. In tal senso, v. G. DE VERGOTTINI, *La persistenza della guerra*, cit., pp. 16 s. Per una compiuta disamina della prassi parlamentare maturata alla luce della “risoluzione Ruffino” v. R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in *Federalismi*, 2011, 7, pp. 9 ss.

²²⁴ Si pone, in ogni caso, a monte, il problema se il Comandante supremo sia il Presidente del Repubblica, titolare del comando formale delle FF. AA. ex art. 87, IX comma, cost., ovvero chi ne ha il comando operativo (il Capo di Stato Maggiore della Difesa), ovvero ancora chi ha il potere dell’indirizzo politico militare (il complesso Parlamento-Governo in un sistema di matrice parlamentare). In tal senso F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi*, cit., p. 524.

Esigenze inderogabili di riservatezza, poi, onde non pregiudicare l'assolvimento del mandato conferito, suggerirebbero una certa cautela nel procedere ad una "pubblica condivisione" delle "rules of engagement". In verità, entrambi i profili sinteticamente accennati non giustificano appieno l'incondizionato imporsi, in ogni caso, di un (eventuale) assoluto "riserbo istituzionale" (quantomeno e specie) innanzi al Parlamento²²⁵.

Da un lato, infatti, l'iscrizione del comando in capo a forze della coalizione diverse dal contingente nazionale non giustifica una "disattenzione" del nostro Paese dal rispetto di inderogabili valori di civiltà giuridica, tali anche nel corso dell'emergenza, né, men che meno, una supina e passiva accettazione di regole eterodirette in assenza di una fattiva partecipazione nel procedimento relativo alla loro formazione. Dall'altro lato, non si tratta di condividere scelte tattiche o strategiche che possano pregiudicare l'efficacia delle iniziative intraprese all'interno del teatro delle operazioni, o addirittura esporre ad ingiustificato pericolo l'incolumità del personale (civile e militare) colà stanziato, bensì ci si riferisce a quelle "sole" regole volte a disciplinare il corretto impiego delle armi coerentemente con le finalità proprie del mandato (internazionale) conferito alle forze di coalizione²²⁶.

Prospettiva che non può non assumere una spiccata connotazione di matrice prettamente politica e, come tale, soggiacere al vaglio dell'organo parlamentare, oltre che al successivo (o precedente, dipende da come si interpreti, si è visto, il ruolo del Presidente della Repubblica - anche in seno al - e del Consiglio Supremo di Difesa) controllo di conformità al dettato costituzionale condotto alla luce dell'art. 11 della Carta fondamentale²²⁷.

Sul punto v. anche: F. MODUGNO, *L'ordinamento militare è in via d'estinzione?*, in *Studi in onore di V. Bechelet*, I, Milano, 1987, p. 455; C. CARBONE, *Sulla validità dei bandi*, cit., pp. 61 ss.; A. MANZELLA, *Il Capo dello Stato in Consiglio Supremo di Difesa*, in *Quad. Cost.*, 1987, pp. 243 ss.; S. GALEOTTI, *Brevi note in tema di potere estero e divisione del potere nella Costituzione italiana*, in *Iustitia*, 1987, pp. 218 ss.; C. CERETI, *Il Presidente del Repubblica quale comandante delle F.A.*, in *Scritti in onore di T. Perassi*, Milano, 1957, I, pp. 369 ss.

²²⁵ Sul punto, v. P. BARRERA, *Parlamento e politiche di sicurezza*, cit., 322 ss., il quale sottolinea che «è certo affascinante l'opinione secondo cui non può essere opposto nessun tipo di segreto militare al parlamento, perché solo un controllo ampio ed articolato consente alle Assemblee di adeguare continuamente la propria legislazione alle esigenze del settore. Al tempo stesso, però, se si continua a ritenere coesistente ad una politica di difesa una ragionevole necessità di riservatezza, nessun ostacolo insuperabile sembra contrapporsi alla ricerca degli strumenti e delle procedure più idonee ad assicurare comunque l'efficacia del controllo parlamentare. Occorre innanzitutto menzionare la possibilità di una convocazione del Parlamento in seduta segreta, ai sensi dell'art. 64.2 Cost.».

²²⁶ In merito, un peculiare esempio è rappresentato dalla regolamentazione dell'operazione di disarmo delle fazioni contrapposte, nel corso di una guerra civile, condotta dalle truppe impegnate in un intervento di *peacekeeping*, per una casistica v. F. PAGANI, *I poteri della forza di pace nel territorio dello Stato in cui è stanziata*, in N. RONZITTI, (a cura di), *Lo status delle forze armate italiane impegnate in operazioni "fuori area" condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, CeMiSS, Roma 1996, pp. 165 ss.

²²⁷ In questa direzione va altresì letta, poi, la previsione contemplata in senso alla l. n. 145/2016 secondo la quale, onde postulare l'applicazione ad una specifica missione delle norme del codice penale militare di guerra, per tale via derogando al principio generale secondo il quale al personale che partecipa alle missioni internazionali, nonché al personale inviato in supporto alle medesime missioni, si applica il codice penale militare di pace, il Governo debba presentare al Parlamento un apposito disegno di legge. La necessità di provvedere ad una siffatta statuizione deriva, probabilmente, in particolare, dal fatto che, in passato, in assenza di una formale deliberazione dello stato di guerra e senza che fosse comunque prevista una regolamentazione specifica sul punto, fossero sorte numerose perplessità in merito alla

5. La l. n. 145/2016 e le sue (indirette) implicazioni in chiave internazionale ed eurounitaria

Le coordinate assiologiche, procedurali ed operative fin qui tracciate, per vero, vanno (altresì) lette non solamente entro “ristretti” confini nazionali, ma sono chiamate ad essere apprezzate entro una latitudine di (ben) più ampio respiro.

Ciò, in particolare, innanzitutto, in una prospettiva di matrice eurounitaria, rilevato che, di recente, il legislatore è intervenuto allo scopo di conformare la disciplina in esame anche in ossequio ad un indirizzo (politico) europeo - già maturato, in verità, nel corso degli ultimi anni - trasfuso, da ultimo, in seno alla c.d. “*Strategic Compass*”²²⁸.

In chiave europea, in specie, è stata decisamente accolta con favore l’istituzione (per vero, non propriamente “nuova”) di una forza di dispiegamento rapido, di consistenza pari, al massimo, a cinquemila unità, basata sull’esperienza dei gruppi tattici dell’UE (*Battlegroups*)²²⁹.

Trattasi di contingenti militari di reazione rapida dell’UE costituiti da circa 1.500 uomini - già operativi ma mai utilizzati - dispiegabili in 5-10 giorni dalla decisione del Consiglio dell’UE e in grado di svolgere tutte le c.d. “missioni Petersberg”, elencate all’art. 43 del TUE, per almeno 30 giorni e fino a un massimo di quattro mesi²³⁰.

In ciò, già in passato, si era intravista la possibilità di istituire un vero e proprio “esercito europeo”²³¹, contingente militare alle esclusive dipendenze (politiche) delle istituzioni europee, capace di sintetizzare,

possibilità di diretta applicazione del c.p.m.g. In tema, v. G. FIANDACA, *Quale specialità per il diritto penale militare?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2008, 03, pp. 1059 ss.; P. BENVENUTI, *Il ritardo della legislazione italiana nell’adeguamento al diritto internazionale umanitario, con particolare riferimento alla disciplina dei conflitti armati non internazionali*, in P. LAMBERTI ZANARDI, G. VENTURINI (a cura di), *Crimini di guerra e competenza delle giurisdizioni nazionali*, Milano, 1998, pp. 107 ss.; R. MESSINA, *Guerra nel Golfo e legislazione militare di pace*, in *Foro It.*, V vol., 1991, pp. 416 ss.; S. RIONDATO, *Appunti sul regime giuridico-penale dei corpi di spedizione all’estero per operazioni militari con riferimento all’applicabilità della legge penale militare di guerra in tempo di pace*, in *Rass. Giust. Mil.*, 1986, pp. 201 ss.

²²⁸ In tema, v. A. RUFFO, *La Bussola Strategica 2022. Nuove metodologie e approcci bellici dell’UE*, in *DPCE online*, 2024, pp. 499 ss.; ID, *La difesa europea (PSDC) e la Costituzione italiana alla prova della Bussola Strategica 2022*, in *Federalismi*, 7/2024, pp. 191 ss.; G. FIENGO, *La Bussola strategica nel quadro degli strumenti di politica di difesa e sicurezza comune*, in *St. integr. eur.*, 2024, pp. 219 ss.; M. SUS, *Exploring the dynamics of policy change in EU security and defence: policy entrepreneurs behind the Strategic Compass*, in *West European Politics*, 2023, 47(4), pp. 942 s.; S. SWEENEY, N. WINN, *Understanding the ambition in the EU’s Strategic Compass: a case for optimism at last?*, in *Defence Studies*, 2/2022, pp. 192 ss.

²²⁹ Cfr., *ex plurimis*: G. PEROTTO, *Gli EU Battlegroups, l’Eurocorpo e altre forme di cooperazione fra Stati membri in materia di difesa*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell’Unione Europea*, Padova, 2023, pp. 257 ss.

²³⁰ Cfr. Camera dei Deputati – Ufficio Rapporti con l’Unione europea, XIX Legislatura, *La politica dell’UE in materia di sicurezza e difesa - Dossier n° 6*, 9 novembre 2022, p. 4.

²³¹ Prospettiva ritenuta da un certo orientamento interpretativo ancora lontana ed irrealistica, concentrandosi le iniziative PESCO verso l’attuazione di strategie che possano rendere più efficaci i movimenti transfrontalieri delle forze armate, migliorare il supporto logistico e le capacità mediche per le operazioni congiunte e le missioni dell’Unione, ottimizzare l’utilizzo dei dispositivi e delle aree di test, intensificare la cooperazione e migliorare capacità nella difesa cibernetica, nell’azione di intelligence o nella guerra elettronica. In tal senso e per un approfondimento v. P. HRIVÍK, *PESCO, or a Common European Army?*, in *University Review*, 2019, Vol. 13, Issue 1, p. 8. Circa i nodi problematici, d’ordine costituzionale ed alla luce degli obblighi derivati dalla partecipazione alla NATO, correlati all’attivazione di procedure di formazione di un esercito europeo v. E. MINNITI, *L’Articolo 11 Cost. e la logica funzionalista. Evoluzione strategica della NATO e costituzione dell’esercito europeo*, in C. SBAILÒ (a cura di), *Difesa europea. Quali prospettive*, in *Federalismi*, 2019, pp. 55 ss.

mettendo a frutto risorse sufficienti rispetto agli obiettivi perseguiti²³², un processo di effettiva unificazione nel campo della difesa comune²³³.

In merito, però, sovengono all'attenzione dell'interprete alcune perplessità, tra le quali, in un quadro sovranazionale, impattano almeno due diversi ordini di problemi: *in primis*, la definizione degli ambiti di (rispettivo e reciproco) interesse ascrivibili al ruolo della NATO al cospetto del consolidamento, in sede eurounitaria, di politiche della difesa comuni; in seconda battuta, in una prospettiva di diritto (e assiologia) costituzionale interno, la garanzia dell'intangibilità della supremazia del potere civile su quello militare onde mantenerne intonsa la fonte di legittimazione ed il relativo controllo democratico.

Sul punto, sotto il primo profilo, certamente, molteplici dimostrano di essere gli interessi comuni ascrivibili a UE e NATO²³⁴; le sfide con cui confrontarsi, difatti, appaiono essere massimamente condivise²³⁵ e solo mediante una progressiva, reciproca cooperazione²³⁶ sono destinate ad essere adeguatamente fronteggiate²³⁷.

Permangono, però, ovviamente, alcune differenze di fondo, in parte legate alla composizione delle due organizzazioni internazionali²³⁸, in parte correlate, comunque, ad interessi ed approcci strategici sovente diversificati²³⁹.

²³² Sul punto v. P. FERRARA, *La sicurezza dell'Europa e la difesa europea nel mondo multipolare: sfide, minacce, opportunità*, in R. GUALTIERI, J.L. RHI-SAUSI, *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2011, pp. 50 ss.

²³³ Cfr. E.J. GARCÍA, *The European Army and the PESCO: NATO or nothing*, in *Ieee.es*, 2019, 97, pp. 11 ss.; T. TARDY, *European defence: what impact for NATO?*, in *NATO Defense College*, 2018, 5, p. 6

²³⁴ Sul punto, v. le conclusioni adottate dal Consiglio europeo nella riunione del 16 dicembre 2021, EUCO 22/21 CO EUR 19, CONCL 6, p. 4.

²³⁵ Circa le relazioni intercorrenti tra NATO e UE onde qualificarne i rapporti in termini di concorrenza o partnership con riguardo ad un "comune" progetto di difesa europea v. J. E. PERRIN, *The development of a european defence and its relations with NATO*, in *Diritto costituzionale*, 2022, 1, pp. 49 ss.

²³⁶ In tema, v., *ex plurimis*: S. BISCOP, *The Future of the Transatlantic Alliance: Not Without the European Union*, in *Strategic Studies Quarterly*, 2020, Vol. 14, No. 3, pp. 81 ss.; P. PETROV, L. SCHÜTTE, S. VANHOONACKER, *The future of EU-NATO relations: doing less better*, in *Atlantisch Perspectief*, 2020, Vol. 44, No. 2, pp. 38 ss.; E.J. GARCÍA, *The European Army and the PESCO: NATO or nothing*, in *Ieee.es*, 2019, 97, pp. 11 ss.; R. CALVANO, *Il ruolo della NATO nello sviluppo di una cooperazione europea*, in S. LA PORTA (a cura di), *NATO e Costituzione*, Milano, 2019, pp. 43 ss.; T. TARDY, *European defence: what impact for NATO?*, in *NATO Defense College*, 2018, 5, pp. 1 ss.

²³⁷ Cfr. G. GRIMALDI, *La politica europea di sicurezza e di difesa comune. Attualità, progetti e proposte*, in *Il Politico*, 2001, Vol. 66, No. 3, pp. 448 ss.; A. MANOLEA, *Aspects of the common security and defence policy of the European Union*, in *Annals – Series on Military Sciences*, 2019, 1, pp. 89 ss.

²³⁸ «Basti considerare la storica contrapposizione tra la Turchia, membro della NATO e non dell'UE, e Cipro, membro dell'UE e non della NATO. Ma le differenze sono destinate a crescere in seguito alla Brexit, con la prospettiva concreta che la NATO, influenzata dall'asse anglo-americano, possa esprimere strategie e obiettivi differenti da quelli che potrebbero essere definiti in ambito eurounitario». Così M. FRAU, *I nodi irrisolti della difesa comune europea. Una prospettiva federalista*, in *Federalismi*, 2022, 6, p. 6.

²³⁹ In un siffatto contesto, il problema diviene quello di promuovere una politica di difesa comune europea nel quadro di un solido e rinnovato rapporto transatlantico fondato su una più equa ripartizione delle responsabilità, comprensiva, per ciò che concerne i singoli Stati membri dell'Unione, sul piano politico-militare, della necessità di una chiara esplicitazione del pensiero nazionale da sostenere con coerenza al tavolo della discussione e, su quello più strettamente operativo, della presa di coscienza di una crescita dei relativi oneri, invero non solo economico-finanziari. Sul punto v., *ex plurimis*: B. INCISA DI CAMERANA, *Italia ed Europa: un punto di vista militare*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1997, Vol. 64, No. 1, p. 96.

Ancor oggi, poi, difetta, in capo all'Unione Europea, uno strutturato assetto logistico ed operativo, accompagnato da una correlata catena di comando²⁴⁰ che consenta di promuovere interventi tattici e/o di medio e lungo periodo senza che, di necessità, debba essere assunto dalla UE un ruolo da gregario se non, addirittura, secondario e/o subordinato²⁴¹.

Del resto, si osserva, l'assetto istituzionale ed operativo della NATO postula il ricorso a molteplici strumenti di coordinamento che, al contempo, implicano cooperazione politica in uno con un costante processo di integrazione operativa di forze militari appartenenti ai diversi Stati aderenti all'Alleanza nordatlantica.

Basti solo pensare ai modelli di integrazione degli Stati Maggiori e di parte degli eserciti nazionali dei singoli Stati membri, nonché, in chiave di mutua assistenza, al mantenimento di elevati livelli di sicurezza mediante l'articolato sistema di dislocazione strategica di basi militari all'interno del territorio dei Paesi membri dell'Alleanza.

Ciò, per vero, nella prospettiva, rilevante sino a qualche tempo addietro, secondo la quale tutto l'assetto militare-organizzativo della NATO dovesse essere inteso nel senso di operare esclusivamente in tempo di guerra, in specie in ipotesi di attacco armato sferrato anche contro solo uno degli Stati firmatari del Trattato.

Alcune vicissitudini maturate in occasione di un recente passato, in realtà, hanno però determinato un significativo e netto cambio di rotta, pur se accompagnato da non poche perplessità, anche d'ordine costituzionale, così ingenerando il convincimento di ritenere la NATO strumento di garanzia della sicurezza internazionale e non solo di "mera mutua difesa" degli Stati che compongono l'Alleanza Atlantica²⁴².

In ciò, emerge l'ulteriore "criticità" che accomuna l'azione della NATO rispetto alla edificazione di un possibile "esercito europeo", in entrambe le prospettive, anche se, ovviamente, in chiave diversa, consistente nella necessità di rappresentare con chiarezza l'istituzione di una catena di comando²⁴³ che

²⁴⁰ Cfr., *ex multis*: E. CARLI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, Torino, 2019, pp. 68 ss.

²⁴¹ Si faccia riferimento, sino ad un recente passato, ad esempio, alla portata degli accordi Berlin Plus intercorsi nell'anno 2003 mediante i quali, se è vero che «l'Unione europea ha potuto avvalersi degli apparati della NATO per assumere la conduzione di missioni prima dirette da quest'ultima, come è avvenuto per la gestione delle crisi in Macedonia e in Bosnia, è altresì vero che l'UE ha continuato a operare per il tramite di strutture di comando che non le appartenevano, risultando de facto collocata in una posizione subordinata rispetto al Patto atlantico e rivelando al contempo il macroscopico deficit del suo quadro istituzionale, anche con riferimento alla capacità di gestione delle crisi». Così M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., p. 7.

²⁴² Circa la capacità dell'Alleanza (euro)atlantica di adattarsi al mutare delle sfide che si propongono, con rapidità, in seno ad un contesto geopolitico in continua evoluzione, v. M. GAY, *Le minacce ibride NATO e UE si mobilitano per la guerra del terzo Millennio*, in *IRLAD Review. Studi sulla pace e sui conflitti*, 2022, 10-11, pp. 39 ss.; K.H. KAMP, *NATO's coming existential challenge*, in *NATO Defense College*, 2020, pp. 11 ss.; P. RICKETTS, *Rediscovering a Strategic Purpose for NATO*, in *PRISM*, 2020, Vol. 9, No. 1, pp. 22 ss.; A. MARRONE, K. MUTI, *Il futuro della Nato: l'Alleanza euro-atlantica nella guerra in tempo di pace*, in *LAI Papers*, 2020, pp. 1 ss.

²⁴³ In tema, v. A. RUFFO, *La difesa europea*, cit., pp. 212 ss.

non (tanto e) solo sia pienamente rispondente alla esigenza di superare finalmente la ritrosia degli Stati (membri della UE e componenti della NATO) di cedere, con cautela, in questi ambiti, frazioni della propria sovranità²⁴⁴, bensì - anche (e soprattutto) - che dimostri di essere davvero espressione del principio di democraticità del sistema di governo²⁴⁵.

Così, nell'ambito dell'ordinamento italiano, nel coniugare le due diverse esigenze in esame (garantire prontezza operativa senza pretermettere il controllo democratico, atteso che proprio «l'emergenza ha bisogno del Parlamento»)²⁴⁶, è stato previsto che, in ossequio alla procedura concernente le deliberazioni con le quali chiede al Parlamento l'autorizzazione alla partecipazione alle diverse missioni internazionali, il Governo possa individuare dei contingenti di forze ad alta e altissima prontezza operativa da impiegare all'estero al verificarsi di crisi o situazioni d'emergenza (quindi al di fuori delle missioni già deliberate)²⁴⁷.

Anche (ed *a fortiori*) in queste occasioni, cioè, la l. n. 145/2016 riconosce, al pari delle “ordinarie” ipotesi di autorizzazione allo svolgimento di missioni all'estero, una posizione “centrale” in favore del Parlamento, funzione “assistita” comunque dal ruolo di garanzia sempre affidato al Presidente della Repubblica, direttamente e/o nell'ambito del Consiglio Supremo della Difesa qualora ricorrano, *ex lege*, i presupposti giustificativi della convocazione di siffatto organo a rilevanza costituzionale²⁴⁸.

Così, in ragione di (certamente) significative novelle di recente intercorse, ci si muove, implementandone la consistenza e adeguando alle attuali esigenze operative i relativi contenuti, nel solco (solo parzialmente e, comunque, in maniera insufficiente) in passato tracciato in seno alla previgente l. n. 25/1997, posta a definizione della “decisione sulla guerra senza deliberazione dello stato di guerra”²⁴⁹, onde confermare, rimarcare e rendere ancor più chiara la “primazia” del Parlamento circa “l'ultima parola” da affermare con riguardo allo svolgimento di operazioni “fuori area” promosse su iniziativa dell'Esecutivo; ciononostante, però, oggi come allora, si avverte la “pressante” esigenza di garantire effettività al dettato

²⁴⁴ In merito, v., *ex multis*: A. LANG, M.P. MARIANI, *La politica estera dell'Unione Europea*, Torino, 2014, pp. 94 ss.

²⁴⁵ Cfr., *ex multis*: E. TIRA, *La politica europea di sicurezza e difesa comune e l'istituzione di PESCO: alcuni problemi di ordine costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2020, pp. 131 ss.; M. FRAU, *I nodi irrisolti*, cit., p. 5.

²⁴⁶ Così A. D'ALOIA, *L'emergenza e... i suoi 'infortuni'*, 26.03.2020, in *Dirittifondamentali.it*, pp. 5 ss.

²⁴⁷ Cfr. *Camera dei Deputati - Dossier n° 153 del 8 ottobre 2024*, cit.

²⁴⁸ Per una compiuta disamina dei tratti caratteristici propri del Consiglio Supremo di Difesa, v., *ex multis*: R. BELLANDI, *Il consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, 2011; G. GUIGLIA, *Il comando delle Forze Armate e il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa alla luce della nuova legge sui vertici militari*, in *Rassegna Parlamentare*, 1997, pp. 873 ss.; G. DE VERGOTTINI, S. FOIS, G. MOTZO, *Sulla validità della normativa per il funzionamento del Consiglio Supremo di Difesa*, in 1989. *Riv. dir. pubbl.*, 1993, I, pp. 275 ss.; G. GUIGLIA, *Il regolamento d'attuazione del Consiglio Supremo di Difesa e i rapporti tra il Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. Cost.*, I, 1991, pp. 124 ss.; S. LABRIOLA, *Il Consiglio Supremo di Difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1973; G. MOTZO, *Consiglio Supremo di Difesa* (voce), *Enc. Dir.*, VII vol., Milano, 1961, pp. 338 ss.; E. PERGOLES, *Consiglio Supremo di Difesa*, (voce), in *Nss. Dig. It.*, IV vol., Torino, 1959, pp. 221 ss.; A. PREDIERI, *Il Consiglio Supremo di Difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi Decennali sulla Costituzione*, III, 1958, pp. 229 ss.

²⁴⁹ In tal senso, v. P. CARNEVALE, *Guerra, Costituzione e legge*, cit. pp. 162 ss.

normativo, superando, in via definitiva, il “vezzo” dell’abitudine ad eccessivi “protagonismi” governativi²⁵⁰.

Va da sé, comunque, che, in ogni possibile scenario operativo, nel quadro della condivisione di intenti e capacità in seno alla comunità internazionale²⁵¹, il nostro Paese abbia sempre orientato tutti gli sforzi nella direzione di consolidare i processi di stabilizzazione all’interno di aree martoriolate da indiscriminati attacchi illecitamente sferrati contro la sovranità (non solo) territoriale di uno Stato e da azioni violente di guerriglia e di matrice terroristica, in uno con la promozione di politiche di cooperazione allo sviluppo e di rafforzamento dei percorsi di costruzione di sistemi democratici di governo²⁵².

In tale ottica, l’inquadramento giuridico delle operazioni militari e di pacificazione avviate, pur se riconducibile, *prima facie*, alle prescrizioni contemplate in seno alla l. n. 145/2016, tese a razionalizzare le procedure costituzionali da seguirsi in occasione dell’invio di missioni all’estero, va sicuramente apprezzato alla luce dei principi di fondo che permeano la Costituzione del 1948 di modo da permettere un’esegesi delle singole disposizioni normative di rango primario pienamente conforme alla più intima essenza del valore costituzionale della pace sacralizzato all’interno dell’art. 11 della Carta fondamentale²⁵³.

Si dimostra indispensabile, cioè, un’interpretazione della legge preordinata a consentire, nel quadro delle norme di natura procedurale colà inserite²⁵⁴, un consapevole esercizio della funzione di indirizzo e controllo parlamentare sull’operato dell’Esecutivo²⁵⁵ che non si riduca ad una valutazione meramente

²⁵⁰ In tema, v. P. CARNEVALE, *Guerra, cit.*, p. 65.

²⁵¹ Sul punto, v. B. KONDOCHI (a cura di), *International Peacekeeping*, New York, 2016; J. KOOPS, J.A. KOOPS, N. MACQUEEN, T. TARDY, P. D. WILLIAMS (a cura di), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford University Press, 2015; R. MURPHY, *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo: Operational and Legal Issues in practice*, Cambridge University Press, 2007; M. BOTHE, *Peace-Keeping*, in B. SIMMA (a cura di), *The Charter of the United Nations. A Commentary - Volume I*, II ed., Oxford University Press, 2002, pp. 648 ss.; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 2001; P. GARGIULO, *Le peace-keeping operations delle Nazioni Unite. Contributo allo studio delle missioni di osservatori e delle forze militari per il mantenimento della pace*, Napoli, 2000; A. DEL VECCHIO, *Consiglio di Sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *La Com. Int.*, 1995, pp. 229 ss. In merito, v. anche G. MARTINO, M. PANEBIANCO, *Elementi, cit.*, pp. 142 ss.

²⁵² Per una descrizione delle ragioni che hanno condotto alla proliferazione delle missioni militari all’estero, a partire dagli inizi degli anni ’90 del secolo scorso sino a tempi recenti, v. P. CARNEVALE, *La Costituzione, cit.*, pp. 22 ss.

²⁵³ In tema, v. V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale dell’emergenza*, Torino, 2023, pp. 74 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in P. CARNEVALE, G.M. SALERNO (a cura di), *Missioni militari all’estero, cit.*, pp. 5 ss.

²⁵⁴ Circa il ruolo riservato dalla l. n. 145/2016 al Presidente della Repubblica ed al Consiglio Supremo di Difesa in materia di partecipazione dell’Italia a missioni militari internazionali v., *ex plurimis*: M. BENVENUTI, *Luci ed ombre della l. n. 145/2016, cit.*, pp. 18 ss.; D. CABRAS, *I poteri di indirizzo, cit.*, 15 ss.

²⁵⁵ In tema, v. L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione, cit.*, p. 172, che evidenzia l’esigenza secondo la quale «l’affermazione di una politica pacifista e rispettosa del diritto internazionale - debba accompagnarsi - al rafforzamento del potere parlamentare rispetto a quello governativo - Ciò, poiché - fra le direttrici essenziali delle norme internazionalistiche della Costituzione, oltre al pacifismo, vi è sicuramente l’istanza garantista, ossia la necessità di assicurare che certi momenti salienti della vita del nostro Stato... siano controllati dal Parlamento, affidati alla sua libera determinazione e sottratti all’esecutivo, alle scelte arbitrarie del Governo». Per una recente ricostruzione, in chiave comparata, delle principali esperienze maturate in seno ai sistemi di governo democratico, v. A. CARMINATI, M. FRAU, *L’emersione del principio costituzionale di autorizzazione parlamentare degli interventi armati nei sistemi parlamentari e la sua elusione nel contesto italiano*, in *DPCE online*, 2024, pp. 646 ss.; A. FONZI, *L’influenza*

“politica”²⁵⁶ in merito all’opportunità della conduzione di operazioni militari “fuori area”²⁵⁷, bensì sia frutto di un giudizio di valore perimetrato entro i limiti di natura assiologica sì “ripresi” dalla l. n. 145/2016²⁵⁸, ma, in realtà, direttamente ascrivibili (oltre che al diritto internazionale, generale e/o pattizio) alla Costituzione repubblicana²⁵⁹.

della forma di governo sulle dinamiche relative alle decisioni sulla guerra. Spunti di riflessione fra il semipresidenzialismo francese e il parlamentarismo italiano, in *DPCE online*, 2024, pp. 679 ss.

²⁵⁶ In assenza di una legge-quadro sulle missioni militari all’estero, richiamavano l’attenzione sulla necessità della ricerca di una piena condivisione di intenti e valori tra il Parlamento ed il Governo nella formazione di un indirizzo politico della difesa che implicassero scelte di politica estera ritenute significative ed impegnative per il Paese, A. DE GUTTRY, N. RONZITTI, *Codice di condotta*, cit., pp. 186. ss. Sul punto v. anche C. DELL’ACQUA, *Atto politico*, cit., pp. 108 ss.

²⁵⁷ In merito alla prassi invalsa in precedenza all’entrata in vigore della l. n. 145/2016 v., *ex multis*: U. ROSSI MERIGHI, *Parlamento e altri organi costituzionali*, cit., pp. 423 ss.; V. LIPPOLIS, *La crisi del Golfo Persico*, cit., pp. 1710 ss.; A. CARLEVARIS, *Accordi in forma semplificata*, cit., pp. 118 ss.; L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione*, cit., pp. 175 ss.

²⁵⁸ Secondo N. RONZITTI, *La legge italiana*, cit., 480 s., «meraviglia che tra le condizioni poste - dalla l. n. 145/2016 - per l’invio di missioni all’estero non sia stato fatto riferimento al “diritto dei rifugiati”».

²⁵⁹ In tema, v. R. CAMPIONE, F. RUSCHI (a cura di), *Guerra, diritto e sicurezza nelle relazioni internazionali*, Torino, 2019.