

CONVEGNO "DIRITTO E FORZE ARMATE. NUOVI IMPEGNI"
PADOVA, 30 NOVEMBRE 2000*

L'IMPIEGO DI FORZE ARMATE ALL'ESTERO: PROFILI PROCEDURALI

Guglielmo Cevolin

Sommario: §1. L'impiego di Forze Armate all'estero; §2. Le principali problematiche costituzionali; §3. Analisi dei casi, dei provvedimenti normativi adottati e delle prassi procedurali seguite; §3.1. Le prime missioni di pace: la partecipazione alla forza multinazionale di pace inviata in Libano, lo sminamento delle acque del Mar Rosso e del Canale di Suez, la tutela del naviglio e lo sminamento delle acque del Golfo Persico; § 3.2. L'invio di reparti militari nel Golfo Persico: la c.d. 'Guerra del Golfo'; §3.3. La partecipazione alle missioni successive alla c.d. Guerra del Golfo: le missioni in Somalia e Mozambico, la partecipazione italiana alla missione della forza multilaterale nella città di Hebron, la partecipazione italiana alla missione U.E.O. a Monstar, la missione di pace in Bosnia, la missione in Albania; §3.4. La partecipazione simultanea a più missioni di pace; §4.1. Osservazioni conclusive. Cenni interpretativi sulla c.d. "guerra del Kosovo". Legittimità costituzionale e aspetti procedurali.

* *Testo provvisorio.*

§1. L'impiego di Forze Armate all'estero.

Per chi come me si occupa un po' di questo tema in ambito universitario, è forse un dovere cercare di spiegare anche ai civili che cosa significa impiego di Forze Armate all'estero. In primo luogo questo ci serve, tra l'altro, per capire l'inattualità della previsione costituzionale in questa materia. Il primo aspetto è dettato dal fatto che i militari all'estero partecipano a *operazioni umanitarie*. Significa che sono a volte dei semplici osservatori con funzioni di inchiesta, altre volte intervengono nella zona di crisi a supporto di organizzazioni caritatevoli non governative o religiose. Qui il problema che si pone è che i militari sono impiegati in forza delle loro capacità tecniche, della loro preparazione, però sono impiegati in un modo particolare, sono disarmati e devono, come è accaduto per esempio nell'operazione Pellicano in Albania, portare aiuto alla popolazione civile mentre l'ordine pubblico viene tenuto da milizie del Paese ospitante che a volte non sono in grado di gestire questo tipo di problema.

Un'altra attività che viene svolta dai militari è stata classificata come *missioni per il mantenimento della pace* o *peace-keeping di prima generazione*. Queste operazioni sono caratterizzate dall'autorizzazione dello Stato ospitante, dalla stretta neutralità della forza di intervento, dalla mancanza di un nemico da sconfiggere, dalla stretta proporzionalità dei mezzi impiegati rispetto ai fini. Anche questo tipo di operazione pone dei problemi perché i militari devono intervenire in una posizione di stretta neutralità, hanno le armi solo per una autodifesa passiva. Poi ci sono le operazioni di *peace-keeping di seconda generazione* e cioè quando i militari, oltre ai compiti propri delle missioni di mantenimento della pace, devono convivere con una notevole componente civile che interviene comunque in questa missione di pace, con la finalità di salvaguardia e miglioramento delle condizioni di vita della popolazione del Paese ospitante. Infine ci sono *le operazioni di imposizione della pace* o *peace-keeping di terza generazione* che sono difficili da distinguere dalla guerra in senso tradizionale per quanto riguarda la flessibilità e l'adattamento alle circostanze militari. Questa attività di *peace-keeping di terza generazione* è molto vicina alla guerra e la difficoltà di distinguerla da un vero e proprio conflitto bellico è anche data dal fatto che

successivamente allo svolgimento di compiti prima inquadrabili in questa categoria, missioni di pace di terza generazione, il nostro paese ha partecipato ad una missione come quella in Kosovo che forse ha prevaricato addirittura questi compiti di imposizione della pace arrivando, forse come già accennato nella relazione del Professor de Vergottini¹, a una guerra in senso quasi tradizionale.

§2. Le principali problematiche costituzionali.

Le attività svolte dai militari all'estero² sono un fenomeno plurale. Di fronte a questa varietà risulta molto chiara la difficoltà di inquadrare, dal punto di vista della Costituzione del 1948, queste

¹ Nell'imminenza dei bombardamenti iniziati nel marzo del 1999 sul primo numero di *Quaderni Costituzionali* di quell'anno Giuseppe de Vergottini ha proposto, evidenziando anche la possibilità di qualificare come guerra le operazioni in corso, due traiettorie per una legittimazione della partecipazione del nostro paese all'intervento nei Balcani: da un lato la nostra partecipazione alla N.A.T.O. e all'O.S.C.E. ci consente di utilizzare la violenza bellica in reazione alla violazione del diritto umanitario nel territorio europeo attraverso il secondo periodo dell'art. 11 della costituzione; dall'altro, secondo questo autore, in presenza di un mutato sentire della comunità internazionale può dirsi superato sulla base dell'art. 10 della costituzione il principio di territorialità e affermata una consuetudine abilitante l' "ingerenza umanitaria" (DE VERGOTTINI G., *La costituzione e l'intervento Nato nella ex Jugoslavia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1999, pp. 122ss..

² Sulla proliferazione quantitativa e diversificazione qualitativa delle missioni di pace all'estero vedi: ROMANO S., *Guida alla politica estera italiana*, Milano, 1993; CACCAMO G., *Presupposti concettuali e dottrinali per la configurazione di una futura forza di intervento*, Roma, 1994; ISRENIA P., *Gestione delle crisi: metodologie e strumenti*, Roma, 1994; JEAN C., *Geopolitica*; Bari, 1995; CALIGARIS L., *Paura di vincere. L'Occidente tra guerra e pace alla soglia del Duemila*, Milano 1995; FAGIOLO S., *La pace fredda*, Venezia, 1996; LIZZA G. *Territorio e Potere. Itinerari di Geografia politica*, Torino, 1996; INCISA DI CAMERANA L., *La vittoria dell'Italia nella Terza Guerra Mondiale*, Roma-Bari, 1996; LELLOUCHE P., *Légitime défense – Vers une Europe en sécurité au XXI siècle*, Parigi, 1996; PICONE P., *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1/1996, pp. 5ss.; PORTINARO P.P., *Interesse nazionale e interesse globale. L'età della competizione geoeconomica*, Milano, 1996; ZANNONI F. *La logica del disordine. La politica di sicurezza italiana nell'era post-bipolare*, Milano, 1997; PANEBIANCO A., *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna, 1997; JEAN C., *Guerra, strategia e sicurezza*, Roma-Bari, 1997; vedi inoltre i seguenti testi normativi: Legge 5 dicembre 1985, n. 726; Decreto legge 28 giugno 1988, 238; Decreto legge 23 agosto 1990, n. 247; Decreto legge 19 gennaio 1991, n. 17; Decreto legge 4 dicembre 1992, n. 469; Decreto legge 30 dicembre 1993, n. 55; Decreto legge 20 giugno 1994, n. 397; Decreto legge 19 maggio 1995, n. 180; Decreto legge 1° luglio 1996, n. 346; Decreto legge 24 aprile 1997, n. 108; Decreto legge 13 gennaio 1998, n. 1; legge 3 agosto 1998, n. 270; Decreto legge 28 gennaio 1999, n. 12; Decreto legge 21 aprile 1999, n. 110; Decreto legge 17 giugno 1999, n. 180; Decreto legge 25 ottobre 1999, n. 371 e corrispondenti leggi di

attività. In particolare già per le operazioni di imposizione della pace, quando i militari sono in una situazione di non stretta neutralità, devono intervenire per cercare di ottenere il cessate il fuoco, si pongono dei *notevoli problemi di ordine costituzionale*. E' già stato evidenziato, con riferimento a questi temi dalla Professoressa Carlassare, i problemi del *controllo parlamentare* e della *legittimazione democratica* di queste operazioni che comportano l'uso della forza in un territorio straniero. E' forse il caso di evidenziare anche delle altre esigenze, la tempestività, la segretezza e l'unità di comando a fronte ovviamente delle problematiche relative al controllo parlamentare e alla legittimazione democratica.

Un altro aspetto fondamentale è il *principio nazionale*. Il principio nazionale ci impone, se vogliamo utilizzare l'articolo 11 per legittimare dal punto di vista costituzionale questo tipo di operazioni, le *condizioni di parità del nostro Paese*. A condizioni di parità è ammessa una limitazione di sovranità, nel Consiglio di Sicurezza sapete tutti che invece ci sono dei Paesi che hanno una situazione di privilegio con il diritto di veto, anche se forse si potrebbe dire che è stato attenuato questo tipo di problema con la legittimazione implicita che è avvenuta della guerra del Kosovo. Ci riferiamo alla votazione che ha respinto nell'ambito del Consiglio di sicurezza la richiesta di risoluzione finalizzata ad ordinare la fine dei bombardamenti N.A.T.O. Se si accetta come legittima la decisione in sede N.A.T.O. dell'intervento umanitario, pur sulla base di alcune precedenti risoluzioni delle Nazioni unite, e si riconosce valore di autorizzazione *ex post* alla mancata approvazione da parte del Consiglio di sicurezza della risoluzione sulla sospensione dei bombardamenti N.A.T.O. in Kosovo, è chiaro che, da un punto di vista formale, si attenuano alcune difficoltà connesse al principio nazionale. Un'altra problematica molto importante che ci impone il principio nazionale, è il fatto che comunque ci sono dei cittadini italiani, anche se militari, che sono impegnati all'estero sotto il comando generalmente di nazioni straniere o comunque di comandanti stranieri incaricati da organizzazioni internazionali, e questi comandi comunque gestiscono la vita di alcuni nostri concittadini militari.

conversione; sia consentito poi rinviare a CEVOLIN G., *Inquadramento costituzionale, fonti utilizzate e codeterminazione governo parlamento nell'impiego di Forze Armate italiane all'estero* (relazione alla presentazione della ricerca "La costituzione repubblicana e il comando delle forze armate" a cura dell'ISTRID – Istituto Studi Ricerche informazioni Difesa, tenutasi a Roma il 17 dicembre 1997 presso il Centro Alti Studi Difesa), in *Archivio giuridico*, volume CCXIX, fascicolo II, 1999, pp. 179-227.

Un altro problema, sempre posto dal profilo della considerazione del principio nazionale, è dettato dal fatto che spesso in queste operazioni di pace si svolge una *attività di intelligence*, e tale attività dei nostri militari deve essere rivolta all'interesse nazionale e subisce le regole della nostra bandiera. Poi si pongono tutta un'altra serie di problematiche relative all'unità di comando. Di fronte a questi tipi di problemi e di fronte alla diversificazione quantitativa e qualitativa delle missioni di pace all'estero, ci troviamo la Costituzione del 1948 che vede la complessità dei fenomeni bellici contemporanei in un modo sorpassato. Da molto tempo non si applica più la comunicazione degli agenti diplomatici dell'inizio delle ostilità. Di fronte al vuoto costituzionale ci siamo inventati un tipo di procedura per rispondere in qualche modo a queste mutate condizioni delle operazioni belliche. Si è distinto tutto sommato il momento dell'approvazione della missione di pace, che avviene nella forma di una ratifica di una decisione governativa, dalla disciplina concreta della missione di pace che avviene per decreto legge. Tra l'altro il decreto legge a volte è successivo alla partenza dei militari. Con il decreto legge si dà una copertura di ordine finanziario, si richiama a volte il principio di ordine internazionale che giustifica l'attività militare, si specifica qualche obiettivo puntuale della missione, si stabiliscono le condizioni economiche dei militari impiegati, le previsioni per i casi di decesso e di invalidità di servizio, quali sono le indennità da riconoscere ai militari.

E' forse opportuno a questo punto studiare l'evoluzione di questa disciplina che si è continuamente arricchita nello sforzo di disciplinare il più possibile nel dettaglio le attività militari poi all'estero.

Con la legge 2 agosto 1999, n. 269, che ha convertito in legge, con modificazioni il decreto legge 17 giugno 1999, n. 180 si è stabilita la semplificazione dei procedimenti amministrativi per l'acquisto e per l'approntamento di infrastrutture all'estero da parte dei militari italiani. E' stato previsto, per esempio, l'uso del telefono di servizio gratuito ai militari nel caso in cui sul territorio estero non ci siano dei servizi telefonici che consentono ai militari di mettersi in contatto con i familiari. Infine molti di questi decreti legge prevedono la possibilità di cedere gratuitamente mezzi non militari, non armati alle popolazioni civili o comunque alle legittime Autorità del Paese ospitante in modo da favorire una ripresa generalmente al momento della fine delle operazioni.

§3. Analisi dei casi, dei provvedimenti normativi adottati e delle prassi procedurali seguite.

Analizziamo ora i provvedimenti con i quali sono stati inviati all'estero contingenti militari italiani e le relative prassi adottate³. L'analisi prevede in primo luogo l'indicazione dei provvedimenti normativi con i quali sono in concreto poste le discipline giuridiche delle varie missioni; un secondo momento riguarda la valutazione dei presupposti giuridici della missione di pace, la descrizione della prassi governativa e il momento di raccordo con il parlamento; infine si cercherà di descrivere la disciplina della missione operata dai vari provvedimenti normativi.

§3.1. Le prime missioni di pace: la partecipazione alla forza multinazionale di pace inviata in Libano, lo sminamento delle acque del Mar Rosso e del Canale di Suez, la tutela del naviglio e lo sminamento delle acque del Golfo Persico.

La *partecipazione italiana alla forza multinazionale di pace inviata in Libano* è stata disposta con decreto legge 27 settembre 1982, n. 686, convertito con legge 8 novembre 1982, n. 820, successivamente integrato dalla legge 20 febbraio 1984, n. 11. La non applicabilità dell'articolo 9 del codice penale militare di guerra a questa missione ha costituito l'oggetto di un emendamento che non ha avuto seguito nei lavori parlamentari e che avrebbe risolto alla radice il problema interpretativo. La medesima soluzione in questa missione è invece stata raggiunta attraverso la qualificazione dei compiti affidati ai contingenti italiani nello specifico caso quali

³ Per una analisi delle prassi seguite nelle diverse missioni all'estero vedi: V. LIPPOLIS, *La crisi del Golfo Persico in parlamento: le problematiche della guerra e le missioni militari all'estero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pp. 1709ss.; F. FABBRI, *La gestione della crisi ed il coordinamento difesa-esteri nell'intervento in Somalia*, Roma, 1994; P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995; P. PETRONI, *Comando e organizzazione nella missione italiana in Somalia*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 3/1996, pp. 131ss.; D. CABRAS, *Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace*, in *IAI Quaderni*, n.2/1996, pp. 31ss.; DE LEONARDIS M. *Costituzione, politica estera italiana e scenario internazionale*, in AA.VV., *Costituzione e difesa*, Roma, 1997.

corpi di spedizione all'estero svolgenti funzioni di ordine pubblico interno dello stato libanese, poiché i compiti affidati ai contingenti di militari italiani non comportavano l'impiego della forza militare di tipo bellico ma esclusivamente azioni di legittima difesa da considerarsi attività funzionale all'espletamento di mere attività di ordine pubblico⁴. La formazione della forza multinazionale avviene su richiesta formale del governo libanese in seguito all'invasione compiuta dall'esercito israeliano per distruggere le basi palestinesi dalle quali partivano gli attacchi terroristici ai territori settentrionali di Israele. La decisione del nostro governo di partecipare con le forze armate italiane alla formazione di una forza di interposizione viene presa *senza alcuna preventiva approvazione parlamentare*. Il governo *semplicemente informa le commissioni esteri di Camera e Senato*, riunite per la discussione della questione libanese, dell'intenzione di partecipare alla forza di interposizione multinazionale *senza ottenere una approvazione formale dalle commissioni* e nemmeno delle particolari manifestazioni di dissenso. Successivamente alla richiesta formale del governo libanese il nostro governo predispone la partenza di un contingente che sorveglia le operazioni di evacuazione dei guerriglieri dell'O.L.P. assediati a Beirut. La base giuridica ritenuta sufficiente in questa occasione dal governo italiano è costituita da uno *scambio di comunicazioni tra il governo ospitante e il governo italiano*, senza che il parlamento prendesse delle posizioni sul testo dell'accordo. Il disegno di legge di autorizzazione arriva davanti alla commissione affari costituzionali del Senato al termine della missione. Il governo sostiene che la partecipazione alla forza di interposizione multinazionale rientra nei poteri del governo in politica estera e data la necessità e l'urgenza della situazione si ritiene giustificato semplicemente ad esercitare *una attività informativa al parlamento anche dopo aver dato inizio alle operazioni*, chiedendo una approvazione *ex post* alla missione, ritenendo che anche alla fine delle operazioni l'approvazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'accordo con il governo libanese fosse sufficiente ad integrare la procedura costituzionalmente prevista per queste operazioni. Anche la seconda spedizione, subito seguita alla prima, viene decisa dal governo sempre su richiesta del governo libanese, tramite scambio di comunicazioni che avviene successivamente

⁴ G. GIACALONE – G. RAIMONDI, *Il regime penale e disciplinare dei militari italiani in Libano*, in A. MIGLIAZZA (a cura di), *Le forze multinazionali nel Libano e nel Sinai*, Milano, 1988, Milano, 1988, pp. 236-266.

all'arrivo sul territorio libanese dei primi militari italiani. Anche per la seconda spedizione che viene *eseguita anticipatamente all'accordo con il governo libanese*, il parlamento viene semplicemente informato dal governo attraverso *una comunicazione alle commissioni esteri e difesa di Camera e Senato*⁵. In concreto i temi su cui si incentra l'attività parlamentare di controllo sulla prima missione del contingente italiano sono ridotti a due aspetti: il completamento delle procedure di ratifica dell'accordo e l'analisi delle cause dei guasti alle navi militari da trasporto. Il controllo parlamentare sui trattati internazionali che hanno comportato l'invio di contingenti militari italiani all'estero in concreto si è limitato ad aspetti marginali. Le esigenze della necessaria immediata applicazione degli impegni internazionali hanno fatto considerare inapplicabile il procedimento legislativo ordinario per la ratifica dei trattati e hanno portato alla creazione della seguente prassi: l'assunzione dell'impegno internazionale a partecipare ad una forza di interposizione viene sottoposta al fine di ottenere un *assenso politico di massima alle commissioni parlamentari esteri e difesa* e poi il testo dell'accordo viene presentato al parlamento per l'autorizzazione alla ratifica in un secondo momento, quando la missione è in fase di compimento.

Il coinvolgimento delle forze armate italiane nelle operazioni di *sminamento delle acque del Mar Rosso e del Canale di Suez* avviene prima ancora che sia firmato il trattato di adesione alla Forza Multinazionale Osservatori con la preparazione del contingente navale italiano. La partenza del primo dragamine avviene subito dopo la presentazione al parlamento del disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica del trattato e la discussione avanti le commissioni esteri e difesa dei due rami del parlamento di una comunicazione del governo riguardante la partecipazione del governo alla Forza Multinazionale Osservatori. In sostanza il governo dà *esecuzione provvisoria* al trattato (prevista dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati) senza che le camere ne avessero autorizzato la ratifica. Il compito assegnato dalla Forza Multinazionale Osservatori è quello di garantire la libertà di navigazione attraverso lo stretto di Tiran. Il governo italiano in ogni caso fornisce alla Forza Multinazionale Osservatori anche una sede in Roma. Con legge 5 dicembre 1985, n. 726 viene prevista l'applicazione al personale italiano facente parte della missione inviata nelle acque del Mar Rosso e del Canale di Suez a seguito di accordi internazionali del trattamento

⁵ A. MASSAI, *Il controllo parlamentare e le operazioni della forza di pace*, in A. MIGLIAZZA (a cura di), op. cit., Milano, 1988, pp. 155-166.

economico previsto dalla legge 8 luglio 1961, n. 642 concernente il trattamento economico del personale dell'esercito, della marina, dell'aeronautica destinato isolatamente all'estero presso delegazioni o rappresentanze militari ovvero presso enti, comandi ed organismi internazionali. Il trattamento assicurativo invece è quello tratto dalla legge 18 maggio 1982, n. 301 recante norme a tutela del personale militare in servizio per conto dell'O.N.U. in zone di intervento. Gli oneri finanziari dell'operazione trovano copertura finanziaria mediante utilizzazione di precedenti accantonamenti in materia di assunzioni di medici e veterinari civili presso le forze armate.

Per autorizzare l'attività di *tutela del naviglio e di sminamento nel Golfo Persico* viene emanato il decreto legge 22 gennaio 1988, n. 13, convertito in legge 11 maggio 1988, n. 74, successivamente integrato dal decreto legge 28 giugno 1988, n. 238, convertito dalla legge 5 agosto 1988, n. 332. L'invio della forza navale avviene nel 1987 in seguito ad un attacco subito da una nave mercantile italiana che navigava nelle acque internazionali. La decisione viene in questo caso presa *al di fuori di ogni accordo con altre nazioni*, addirittura dopo il rifiuto a partecipare ad un'iniziativa congiunta di alcuni paesi occidentali, (con la motivazione che l'azione non era guidata dall'O.N.U.) e finalizzata a costituire una squadra navale che garantisse la libertà di navigazione proprio nell'area dove il mercantile italiano era stato attaccato. Questa missione ha come obiettivo di *garantire la sicurezza delle navi italiane nella zona* pur mantenendo una posizione di equidistanza nei confronti del conflitto Iran-Iraq che aveva causato la fine della libertà di navigazione nel Golfo Persico. La verifica della legittimità costituzionale di questa missione deve essere misurata sull'articolo 11 della costituzione, e cioè sul ripudio della guerra, e sull'articolo 78 della costituzione. Si ritiene che questi articoli non trovino applicazione in questo caso poiché questa spedizione non è una guerra né un attacco ad uno stato sovrano. Quindi il governo si è ritenuto libero da ogni vincolo formale e ha comunque ritenuto quantomeno politicamente necessario un momento di raccordo con il parlamento, e sollecitato un dibattito parlamentare di indirizzo senza voto sulla base della procedura seguita nei casi precedenti⁶.

⁶ A. MASSAI, *La spedizione navale italiana nel Golfo Persico*, in "Quaderni costituzionali", n. 1/1988, pp. 209-213.

§ 3.2. L'invio di reparti militari nel Golfo Persico: la c.d. 'Guerra del Golfo'.

L'invio di reparti militari nel Golfo Persico viene disposto con decreto legge 23 agosto 1990, n. 247, convertito con modificazioni dalla legge 19 ottobre 1990, n. 298, poi integrato dal decreto legge 19 gennaio 1991, n. 17, convertito con modificazioni dalla legge 20 marzo 1991, n. 88. La disciplina degli aspetti più squisitamente economici della missione, in materia di trattamento economico dei sottufficiali delle forze armate e di altre spese connesse alla crisi nel Golfo Persico, viene disposta con decreto legge 4 dicembre 1992, n. 469, convertito dalla legge 2 febbraio 1993, n. 23. In seguito all'invasione irachena del Kuwait il Consiglio di sicurezza dell'O.N.U. approva due risoluzioni: una di condanna dell'occupazione e di richiesta di ritiro delle truppe irachene dal territorio del Kuwait (risoluzione n. 660 del 2 agosto 1990⁷), l'altra rivolta ad istituire un blocco sulle merci in entrata ed uscita dai due paesi e a vietare ogni tipo di collaborazione economica con questi due stati (risoluzione n. 661 del 6 agosto 1990⁸, embargo commerciale, finanziario e militare nei confronti dell'Iraq). Il nostro paese decide di dare esecuzione alle risoluzioni delle Nazioni Unite, manifestando la disponibilità a collaborare con la marina alle operazioni di controllo e di rispetto dell'embargo. In questa prima fase il *raccordo governo-parlamento avviene in sede di commissioni permanenti* a causa della necessaria rapidità delle decisioni da prendere e della sospensione estiva dei lavori. Le prime comunicazioni del governo avvengono a distanza di pochi giorni dalle risoluzioni, *in sede di commissioni esteri e difesa riunite*, sia della Camera che del Senato, ove il Ministro degli affari esteri manifesta subito la "possibilità di usare anche strumenti militari nell'ambito di una politica di pace"⁹. Nel corso di una intensa successiva seduta della Camera dei deputati il Ministro degli esteri spiega il significato delle comunicazioni del governo sulla crisi: il ministro intende compiere una "rilettura critica" degli avvenimenti degli ultimi giorni, essendo tutti gli elementi in possesso del governo noti all'opinione pubblica attraverso la stampa

⁷ Cfr.: CAMERA DEI DEPUTATI, *La guerra nel Golfo Persico. I dibattiti alla Camera in Assemblea e in Commissione (agosto 1990-febbraio 1991)*, Roma 1991, I, pp. 191ss.

⁸ *Ibidem*, pp. 192ss.

⁹ Commissioni riunite (esteri e difesa) Camera e Senato, seduta dell'11 agosto 1990, resoconto stenografico pubblicato integralmente in CAMERA DEI DEPUTATI, *La guerra*, cit., I, p.55.

nazionale e internazionale, per fornire al parlamento le valutazioni del governo e spiegare le decisioni assunte sia in sede multilaterale, tramite le varie organizzazioni internazionali alle quali l'Italia partecipa, che autonomamente dal governo¹⁰. In occasione di questa seduta è intervenuto anche, a titolo strettamente personale, Giuseppe Guarino segnalando la non illimitatezza delle opzioni politiche e la possibilità di scelta tra alternative coerenti con il dettato costituzionale; la mera guerra di legittima difesa, con conferimento dei poteri necessari tramite deliberazione dello stato di guerra da parte delle camere appare la soluzione più fedele al testo costituzionale. Poiché le azioni di guerra non riguardavano al momento il nostro paese Guarino conclude che da un punto di vista costituzionale sono consentite solo le azioni di guerra *deliberate e disposte* da un'organizzazione sovranazionale a carattere universale; rientrano nelle azioni belliche anche il blocco delle merci da e verso un paese terzo attuato con l'uso o la minaccia della forza. Il Presidente del consiglio dei ministri spiega che il governo intende muoversi nel senso previsto dalle deliberazioni delle Nazioni Unite non solo in riferimento all'indubbio peso politico dell'O.N.U. ma anche per le potenzialità giuridico-costituzionali che il riferimento all'organizzazione comporta. Al termine della seduta *viene approvata dalla Camera una risoluzione che sulla base delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza impegna il governo provvedere all'attuazione delle misure di embargo contro l'Iraq e "a compiere i passi necessari per il rispetto delle altre risoluzioni dello stesso Consiglio di sicurezza"*. Il parlamento, tramite l'audizione da parte delle commissioni riunite esteri e difesa della Camera del ministro degli affari esteri e del ministro della difesa, ai sensi dell'articolo 143, comma 2 del regolamento della Camera, viene informato che il governo, al termine della precedente seduta e della relativa risoluzione, ha riscontrato le condizioni per un'estensione della missione navale dal Mediterraneo orientale al Golfo Persico, applicando scrupolosamente la risoluzione delle Nazioni Unite del 25 agosto 1990, n. 665, che autorizza al fine dell'applicazione dell'embargo deliberato con la risoluzione n. 661, i paesi che hanno provveduto a dislocare delle forze militari nel Golfo a disporre le *misure necessarie*, proporzionate alle situazioni concrete che si verranno a creare. Successivamente il Consiglio di sicurezza il 29 novembre 1990

¹⁰ Camera dei deputati, seduta del 23 agosto 1990, resoconto stenografico pubblicato integralmente in *La guerra*, cit., I, p.67.

delibera la risoluzione n. 678, che come abbiamo visto, autorizza contro l'Iraq tutti i mezzi che sarebbero stati necessari al ripristino della legalità internazionale in mancanza di un ritiro unilaterale dal territorio kuwaitiano entro il 15 gennaio 1991. Il governo pone in essere una serie di iniziative per predisporre l'invio di aerei dell'aeronautica militare, in osservanza degli obblighi derivanti dalla nostra appartenenza alla N.A.T.O., per contribuire alla difesa del territorio della Turchia, stato membro dell'alleanza. Il governo poi predispone un calendario dei lavori parlamentari che individua il giorno successivo alla scadenza dell'*ultimatum* come la sessione prevista per il dibattito parlamentare sulle conseguenze del possibile mancato rispetto del termine da parte dello stato iracheno. Allo scadere del termine, non avendo ancora lo stato iracheno osservato le risoluzioni delle Nazioni Unite lo scontro bellico diviene inevitabile e *il Presidente del consiglio dei ministri nel corso del dibattito alla Camera nel giorno successivo alla scadenza del termine manifesta la decisione di partecipare alle operazioni*, in quanto il nostro paese risulta vincolato in tal senso dalla adesione alle Nazioni Unite. Questa decisione trova il suo presupposto nella risoluzione del Consiglio di sicurezza che nell'interpretazione del governo autorizza esplicitamente l'uso della forza ("tutti, dico tutti, i mezzi necessari per sostenere e mettere in atto le risoluzioni"¹¹) e perciò la decisione del governo non riguarda la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, si ispira invece alla previsione del secondo periodo dell'articolo 11 della costituzione, non comporta il ricorso alla deliberazione dello stato di guerra ai sensi dell'art. 78 della costituzione ma solamente il sostegno del parlamento per l'azione da svolgersi per l'esecuzione delle misure previste dalla risoluzione n. 678 per la difesa della pace e il ripristino della sicurezza internazionale. Le critiche all'operato del governo si possono ricostruire in riferimento a due piani: da un lato la critica politica dell'adesione ad operazioni militari guidate dagli Stati Uniti diventati unica superpotenza egemone, dall'altro il rispetto dei vincoli costituzionali derivanti dal sistema degli articoli 11, 78 e 87 della costituzione che avrebbe sancito l'*impossibilità giuridica dello ius ad bellum*. Una mozione critica come ingiustificata giuridicamente la presenza di forze armate italiane nel Golfo Persico e in Turchia, prospettando persino per l'eventualità del coinvolgimento delle forze armate italiane nelle operazioni la

¹¹ Camera dei deputati, seduta del 16 gennaio 1991, resoconto stenografico pubblicato integralmente in *La guerra*, cit., II, p. 674.

violazione della costituzione, i reati di attentato alla costituzione (art. 283 c.p.) e di strage (art. 422 c.p.)¹². Il ministro per i rapporti con il parlamento pochi giorni prima dello scadere dell'ultimatum in occasione di una seduta della Camera dei deputati evidenzia l'urgenza e l'importanza data dal governo alla discussione in parlamento delle problematiche connesse alla crisi del Golfo. Egli segnala come lo svolgimento di diversi dibattiti in aula, sia alla Camera che al Senato, sia nelle commissioni, riunite anche in seduta comune il governo abbia manifestato la piena disponibilità al confronto parlamentare¹³. Infatti la gravità e l'importanza della missione ha imposto al governo un comportamento meno disinvolto rispetto alle precedenti missioni di pace nelle quali il governo ha deciso la partecipazione alle missioni senza alcuna preventiva consultazione. Il decreto legge 23 agosto 1990, n. 247, che provvede al divieto di forniture, esportazioni o trasporto di beni nei confronti dell'Iraq e alla disciplina del trattamento economico e assicurativo del personale impiegato nella missione navale nel Golfo Persico, viene emanato richiamando espressamente la risoluzione n. 661 del Consiglio di sicurezza come decisione vincolante per gli stati membri sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, le deliberazioni del Consiglio dei ministri nelle quali viene ribadito l'impegno dell'Italia al ripristino della legalità internazionale in riferimento alla situazione nel Golfo Persico, le risoluzioni della Camera e del Senato successive ai dibattiti parlamentari sulla crisi determinata dall'aggressione irachena. Insomma alcuni forti argomenti giustificativi che in precedenti missioni il governo non aveva ritenuto indispensabili. Soprattutto in questa occasione *l'impiego di forze militari* all'estero viene intrapreso *solo successivamente al raccordo con il parlamento tramite le approvazioni di due risoluzioni di Camera e Senato praticamente contestuali*. Il governo si è probabilmente orientato a svincolarsi dalla sottoposizione alla procedura della dichiarazione dello stato di guerra per la maggiore intensità del controllo al quale sarebbe stata sottoposta la missione e soprattutto in considerazione degli strettissimi tempi decisionali e del rischio di una parlamentarizzazione di questo tipo di operazioni

¹² Camera dei deputati, seduta del 16 gennaio 1991, resoconto stenografico pubblicato integralmente in *La guerra*, cit., II, pp. 669-670.

¹³ Camera dei deputati, seduta del 16 gennaio 1991, resoconto stenografico pubblicato integralmente in *La guerra*, cit., II, p. 579.

militari. Inoltre la dichiarazione dello stato di guerra introduce un elemento di controllo ulteriore, quello del capo dello stato, secondo il ruolo di garanzia che egli riveste in tutti i settori dell'ordinamento delle forze armate, manifestando il triplice concorso di tre organi costituzionali nelle determinazioni relative alle situazioni di crisi (governo, parlamento e capo dello stato)¹⁴. Nei primi giorni del 1991, durante la c.d. "guerra del Golfo", quando si è verificata la crisi internazionale che ha costretto il nostro paese a misurarsi con le tematiche della legittimità costituzionale dei procedimenti di deliberazione delle decisioni connesse all'invio all'estero di contingenti militari italiani, il Presidente Cossiga ha provveduto a sollecitare il parere ad alcuni giuristi sulle procedure per dichiarare il consenso del paese alla richiesta della parte militarmente attaccata, avanzata a norma degli articoli 5 e 6 del Trattato del Nord Atlantico, e in particolare sulla necessità di adottare o no il procedimento previsto dagli articoli 78 e 87 della costituzione. Le risposte degli esperti non sono univoche: Piero Alberto Capotosti e Silvano Labriola ritengono necessaria l'adozione della procedura più "pesante"; Giovanni Motzo la qualifica invece come opportuna ma non necessaria; Giuseppe de Vergottini non ritiene sussistere una correlazione necessaria tra la difesa di un alleato ai sensi del Trattato NATO e la dichiarazione-delibera dello 'stato di guerra in senso tecnico-formale, potendo l'esigenza dell'immediatezza dell'aiuto richiesto dall'Alleanza non consentire i tempi di attesa connessi alla procedura prevista dagli art. 78 e 87 della costituzione e costringere legittimamente il governo, sotto la propria responsabilità politica, impegnare delle unità militari, riferendo immediatamente al parlamento; Carlo Mezzanotte, anche se considera doverosa l'osservanza della procedura prevista dalla costituzione, ammette che, in considerazione dell'evoluzione tecnologica, il governo, in caso di urgenza di risposta immediata all'aggressione, possa disporre l'impiego delle forze armate, a condizione dell'immediata convocazione delle Camere in funzione di una deliberazione legittimante *ex post* con il conseguente esonero dalla responsabilità del governo. Per quanto riguarda il ruolo del capo dello stato i costituzionalisti interpellati sottolineano l'importanza dell'assenso del Presidente della Repubblica ai fini di garanzia costituzionale (Mezzanotte) e il suo concorso con il governo nell'assumere nell'urgenza e nell'immediatezza tutte le misure urgenti attraverso decreti-cassetto, con forme

¹⁴ Cfr. sul punto le considerazioni della Commissione istituita dal Governo Gorla per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle forze armate la cui relazione conclusiva è pubblicata in "Quaderni costituzionali", n. 2/1988, pp. 318ss.

anche atipiche di esternazione, ad esempio comunicati televisivi, ovvero con la procedura prevista per i decreti legge (Motzo).

Durante la crisi del Golfo al fine di esercitare il proprio ruolo di garanzia di capo dello stato Cossiga in realtà ha sollecitato al governo un flusso di informazioni tale da profilare una sorta di vero e proprio controllo puntuale al limite della codecisione. Lo strumento adottato per consolidare questo tipo di comportamento degli organi costituzionali è stato quello delle convenzioni costituzionali, intese attraverso le quali gli organi costituzionali pongono in essere le regole sulla base delle quali orientare i propri comportamenti di relazione. Natura convenzionale sembrano aver assunto le prassi adottate durante la presidenza Cossiga in tema di informazioni fornite al presidente sul governo. Altra regola convenzionale emersa è la predisposizione di decreti legge-cassetto per l'assunzione nel più breve tempo possibile delle decisioni sulle crisi. I poteri presidenziali in tema di poteri di crisi sono effettivamente modesti nella costituzione italiana. Sebbene i compiti del capo dello stato nella ricostruzione della dottrina costituzionalistica si riducono a poteri sostanzialmente di prevenzione, ne è possibile l'estensione in momenti di macroscopica crisi dei grandi partiti nazionali, come è avvenuto durante la presidenza Cossiga. In tema di invio di contingenti militari nell'ambito di operazioni di mantenimento o imposizione della pace il capo dello stato esercitando poteri di messaggio alle Camere o di comando delle forze armate può sollecitare gli altri organi costituzionali a seguire procedimenti ritenuti costituzionalmente più corretti¹⁵.

§3.3. La partecipazione alle missioni successive alla c.d. Guerra del Golfo: le missioni in Somalia e Mozambico, la partecipazione italiana alla missione della forza multilaterale nella città di Hebron, la partecipazione italiana alla missione U.E.O. a Monstar, la missione di pace in Bosnia, la missione in Albania.

Dopo la Guerra del Golfo altri contingenti militari sono inviati all'estero per ulteriori missioni di mantenimento o imposizione della pace o per missioni umanitarie: in Somalia e Mozambico, nella

¹⁵ ANGIOLINI V., *Presidente della Repubblica e stati di crisi*, in LUCIANI M. e M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 401ss.

città di Hebron, a Mostar, in Bosnia e in Albania. La frequenza delle missioni di pace ha manifestato che le azioni di supporto della pace sono una attività propria delle nostre forze armate. Le missioni di pace all'estero non possono più quindi essere considerate delle eventualità straordinarie per le nostre forze armate e per il nostro ordinamento, come dimostra il numero dei decreti legge emanati e convertiti in leggi. E' probabilmente opportuna la sottrazione della tematica alla disciplina degli stati d'eccezione e l'approvazione di *norme di revisione costituzionale* che consentano di distinguere con chiarezza le diverse fattispecie.

Le missioni in Somalia e Mozambico sono state disciplinate dal decreto legge 30 dicembre 1993, 551, convertito con modificazioni dalla legge 22 febbraio 1994, n. 125, poi dal decreto legge 11 gennaio 1994, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 22 febbraio 1994, n. 151. Le disposizioni relative al ritiro delle forze militari che hanno partecipato alla missione sono disposte con il decreto legge 19 maggio 1995, n. 180, convertito con legge 13 luglio 1995, n. 295. Uno degli ostacoli maggiori alla partecipazione italiana alla missione viene indicato nella tendenza dell'O.N.U. a non coinvolgere in operazioni di mantenimento o imposizione della pace nazioni confinanti con il paese destinatario dell'intervento, oppure stati che abbiano con il medesimo dei contenziosi non risolti o relazioni tali da mettere in pericolo il risultato della missione, come le nazioni ex colonizzatrici. Un altro problema che si è posto in questa missione è costituito dalla divergente politica dell'Italia rispetto ai contingenti degli altri paesi. Una politica decisamente orientata alla ricerca di una soluzione dei problemi attraverso il dialogo. Anche in riferimento a questa missione di pace per valutarne la legittimità secondo il nostro ordinamento bisogna affrontare il tema della legittimità delle risoluzioni delle Nazioni Unite che hanno autorizzato le forze italiane a porre in essere *tutti i mezzi necessari* per intervenire in una situazione oggettivamente diversa dalla Guerra del Golfo. Nel caso somalo non si è richiesta l'autorizzazione dello stato ospitante poiché in quella situazione la mancanza di una autorità di riferimento non ha consentito questa soluzione alla legittimazione dell'intervento. La partecipazione alla missione viene interpretata come attività di esecuzione dell'accordo di adesione del nostro paese all'O.N.U. e quindi si indica il secondo periodo dell'articolo 11 della costituzione come norma legittimante l'intervento. Durante la missione a causa della carenza di addestramento comune della forza multinazionale i comandanti dei contingenti nazionali, pur sottomettendosi alla gerarchia del

comandante in capo, si sono decisamente orientati alle determinazioni della madre patria prima di intraprendere delle azioni che comportassero l'eventualità concreta della perdita della vita dei militari. Il coinvolgimento dei paesi direttamente presenti nelle operazioni è sembrato modesto e soprattutto è emersa la problematica della indeterminatezza delle risoluzioni autorizzative e lo scarso rapporto di compatibilità tra fini e mezzi per non rischiare di trasformare le missioni di pace in operazioni di guerriglia. Particolarmente intenso è stata l'opera di *coordinamento esteri-difesa* attraverso intense consultazioni trilaterali ministro degli affari esteri-ministro della difesa-presidenza del consiglio. La disciplina della missione posta in essere, sulla base di risoluzioni dell'O.N.U. richiamate espressamente dai i sopracitati decreti legge, parte da una scarna regolamentazione del mero trattamento economico ed assicurativo del personale militare impiegato nella missione, per poi vedere inseriti nelle leggi di conversione degli articoli che autorizzano la cessione gratuita di mezzi, materiali e servizi ai paesi interessati alle operazioni umanitarie in Somalia e Mozambico oppure che consentono al nostro paese di fornire gratuitamente formazione, materiali di addestramento ed equipaggiamento di dotazione al fine di ricostruire, in adesione al programma delle Nazioni Unite, il corpo di polizia somalo. In questo processo di *progressivo arricchimento normativo dei decreti legge* si scorge con chiarezza la sentita urgenza di fissare con atti aventi forza di legge le regole dei comportamenti del contingente, non in riferimento alle regole di ingaggio ma con attenzione alla disciplina di quelle attività che pur orientate alle finalità dell'operazione di supporto alla pace costituiscono dei comportamenti che potrebbero costituire dei reati, in assenza di una norma di autorizzazione.

La *partecipazione dell'Italia alla missione U.E.O. a Mostar* viene disposta con decreto legge 8 febbraio 1995, n. 34, decaduto e reiterato dal decreto legge 7 aprile 1995, n. 107, convertito dalla legge 7 giugno 1995, n. 222. Alla partecipazione italiana alla missione a Mostar nella ex Jugoslavia segue la *partecipazione di contingenti italiani alla missione di pace in Bosnia* in attuazione della risoluzione n. 1031/1995 del Consiglio di sicurezza dell'O.N.U. e sulla base dell'accordo di pace sottoscritto fra i presidenti della Serbia, della Bosnia-Erzegovina e della Croazia. Per la disciplina della partecipazione italiana alla missione sono stati emanati il decreto legge 2 gennaio 1996, n. 1, poi decaduto per mancata conversione e reiterato con il decreto legge 1° marzo 1996, n. 99. Successivamente sono stati emanati il decreto legge 29 aprile 1996, n. 236 e il

decreto legge 29 aprile 1996, convertito in legge 8 agosto 1996. *La prosecuzione della partecipazione alle missioni all'estero viene ormai disposta con uno stesso provvedimento normativo per più missioni.* Ad esempio la partecipazione alla missione di pace in Bosnia è stata disposta con legge 25 marzo 1997, in sede di conversione del decreto legge 31 gennaio 1997, n. 12 che riguarda la partecipazione del contingente italiano alla *missione di pace a Hebron*. Anche per questa missione di pace il quarto comma dell'articolo 3 del decreto legge 20 giugno 1994, n. 397, convertito dalla 3 agosto 1994, n. 482 ha espressamente previsto l'applicazione al personale militare del codice militare di pace. Con legge 25 luglio 1997, n. 239 viene convertito in legge il decreto legge 5 giugno 1997, n. 144 che autorizza la *partecipazione di un contingente dell'Arma dei carabinieri alla Forza di polizia internazionale (IPTF) in Bosnia.*

L'invio di *reparti militari italiani in Albania* viene autorizzata in attuazione alla risoluzione n. 1101/1997 del Consiglio di sicurezza dell'O.N.U. del 28 marzo 1997. Il decreto legge 24 aprile 1997 n. 108 la richiama espressamente insieme alla decisione del Consiglio permanente dell'OCSE del 27 marzo 1997 e dell'Unione Europea del 24 marzo 1997. Il primo comma di questo articolo autorizza espressamente la partecipazione del contingente militare italiano. Nelle prime missioni di pace all'estero come si è visto il decreto legge non autorizza la missione ma provvede alla disciplina del trattamento economico dei militari impiegati nel contingente e alla copertura finanziaria della missione. Il secondo comma si occupa proprio della materia tradizionalmente contenuta nei decreti legge sulle missioni di pace all'estero: la consueta disciplina del trattamento economico ed assicurativo del personale militare. Il terzo comma prevede la possibilità di cessioni a titolo gratuito alle autorità albanesi di beni e di servizi, come in precedenza si è notato per altre operazioni di pace. L'articolo quattro del decreto autorizza il Ministero della difesa ad effettuare acquisti e lavori in economia in caso di necessità e urgenza e il quinto articolo prevede interventi umanitari e nel settore dell'istruzione in Albania. Gli ultimi articoli provvedono alla copertura finanziaria.

Il decreto legge 24 aprile 1997, n. 108 costituisce l'esempio dell'aumento quantitativo non solo delle missioni di pace e delle missioni umanitarie ma anche dell'*allungamento progressivo della relativa disciplina* e il maggior numero di funzioni che sempre di più investono il contingente militare inviato all'estero: la cessione di beni e di servizi per finalità umanitarie e per l'attivazione del processo di ricostruzione dell'Albania, la realizzazione di progetti internazionali umanitari,

interventi di manutenzione sulle unità navali di proprietà dello stato albanese e che si trovino a qualsiasi titolo nella disponibilità delle autorità italiane. Per quanto riguarda la copertura finanziaria degli interventi militari all'estero è intervenuta la legge 28 dicembre 1995, n. 549, (art. 1, commi 63-64) che prevede la possibilità di utilizzare il meccanismo di spesa indicato dall'articolo 9 della legge 5 agosto 1978, n. 646, previa deliberazione del consiglio dei ministri, su proposta del ministro del tesoro per le missioni la cui effettuazione derivi dall'attuazione di accordi internazionali. Per gli interventi militari autorizzati dal parlamento è prevista la possibilità di attingere ad un *Fondo di riserva per le spese impreviste* che può essere utilizzato per esigenze contingenti e senza determinare impegni per gli esercizi successivi. Con la legge 31 luglio 1997, n. 260 viene convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 14 giugno 1997, n. 214 che autorizzava e provvedeva alla prosecuzione della partecipazione italiana alle iniziative internazionali in favore dell'Albania.

§3.4. La partecipazione simultanea a più missioni di pace.

Come già evidenziato in precedenza in relazione alla missione di pace a Hebron e alla missione di pace in Bosnia, disposta in sede di conversione del decreto legge concernente la missione a Hebron, si è manifestata la tendenza di *disporre con uno stesso provvedimento normativo la disciplina o la prosecuzione di più missioni umanitarie o a supporto della pace*. Con il decreto legge 13 gennaio 1998, n. 1, convertito con legge 13 marzo 1998, n. 2 si è provveduto contemporaneamente a porre delle disposizioni urgenti in materia di collaborazione tra Italia e Albania nel settore difesa, si è disposta la proroga della permanenza dei contingenti militari italiani in Bosnia-Erzegovina e la proroga della partecipazione italiana al gruppo di osservatori temporanei a Hebron. Con la legge 3 agosto 1998, n. 270 viene prorogata la presenza del contingente militare delle Forze armate italiane nei territori della ex-Jugoslavia, al quale viene applicato il trattamento economico previsto dal decreto legge 1° luglio 1996, n. 346, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1996, n. 428; il trattamento economico previsto dal provvedimento normativo appena richiamato viene esteso anche alla partecipazione delle Forze armate italiane ad altre missioni internazionali; sempre con la legge 3 agosto 1998, n. 270 viene autorizzata la

partecipazione dell'Arma dei carabinieri alla missione MSU (Multinational Specialized Unit) e la partecipazione di personale dell'Arma dei carabinieri in qualità di addestratori alla missione MAPE (Multinazionale Advisory Police Element); viene poi prorogata con la medesima legge la partecipazione di trentuno unità militari italiane al gruppo di osservatori temporanei a Hebron TIPH (Temporary Internazionale Presence in Hebron) e prorogata la permanenza dell'Arma dei carabinieri a Brcko nell'ambito della Forza di polizia internazionale in Bosnia (IPTF). La legge 3 agosto 1998, n. 270, dopo aver provveduto ad applicare il medesimo trattamento economico al personale impiegato in queste missioni provvede ad estendere l'applicazione di precedenti provvedimenti normativi in relazione alla cessione gratuita di beni o servizi, con l'eccezione dei sistemi d'arma, ai paesi interessati dalle operazioni, dispone in materia di rischi connessi alle missioni disciplinate, provvede agli stanziamenti necessari ad assicurare la copertura finanziaria della partecipazione dei militari alle operazioni internazionali. Con il decreto legge 28 gennaio 1999, n. 12, convertito nella legge 29 marzo 1999, n. 77, prosegue la tendenza a disciplinare con disposizioni urgenti la partecipazione italiana a diverse missioni internazionali di pace: in questo caso in attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite n. 1203 del 24 ottobre 1998 viene autorizzata, e ne viene disciplinato il trattamento economico e previdenziale, in relazione la *partecipazione di centocinquanta unità alla missione in Kosovo di osservatori dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa* e la partecipazione di un contingente di 250 unità militari da inviare in Macedonia in appoggio agli osservatori OSCE in Kosovo; vengono poi prorogate le precedenti partecipazioni italiane a contingenti internazionali (MAPE, MSU, TIPH, IPTF). La medesima tendenza viene confermata dal decreto legge 21 aprile 1999, n. 110, convertito nella legge 18 giugno 1999, n. 186, con il quale viene autorizzata la partecipazione di un contingente militare e di un ulteriore contingente alla forza multinazionale N.A.T.O. operante in Albania, allo scopo di fornire assistenza alle missioni internazionali per il supporto della pace ed aiuto ai profughi del Kosovo, e al fine di soccorrere i profughi del Kosovo, di approntare campi di accoglienza e ospedali da campo e di garantire il regolare afflusso e la distribuzione degli aiuti umanitari, nonché le necessarie condizioni di sicurezza per le missioni internazionali di supporto alla pace nel territorio albanese.

Il decreto legge 17 giugno 1999, n. 180, convertito nella legge 2 agosto 1999, n. 269, provvede alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali nei territori della ex Jugoslavia, in Albania e ad Hebron e ad autorizzare l'invio di un ulteriore contingente di militari in Macedonia per le operazioni di pace in Kosovo, per le finalità previste nella risoluzione dell'ONU n. 1244 del 10 giugno 1999. Per la proroga della partecipazione militare italiana a missioni internazionali di pace e alla contemporanea autorizzazione *all'invio di un contingente di militari in Indonesia e in Australia per la missione internazionale di pace a Timor Est* si provvede con il decreto legge 25 ottobre 1999, n. 371 convertito nella legge 22 dicembre 1999, n. 487¹⁶. Alla proliferazione quantitativa e qualitativa delle missioni di pace all'estero il nostro paese risponde partecipando contemporaneamente ad una pluralità di missioni, provvedendo alla loro autorizzazione e disciplina mediante decreti legge che contengono i provvedimenti urgenti necessari a realizzare gli interventi militari, senza che sia prevista una organica disciplina generale di livello legislativo delle missioni di pace all'estero.

§4.1. Osservazioni conclusive. Cenni interpretativi sulla c.d. “guerra del Kosovo”. Legittimità costituzionale e aspetti procedurali.

Alla fine dell'analisi delle procedure seguite durante le diverse missioni di pace all'estero si possono trarre alcune considerazioni generali sulla legittimità costituzionale della prassi ormai ultra decennale del procedimento di deliberazione dell'invio all'estero di contingenti militari finalizzati alla partecipazione ad una missione umanitaria, di mantenimento o imposizione della pace. Un primo aspetto che si profila è la stretta dipendenza della questione della legittimazione costituzionale della partecipazione italiana ad una missione di pace dalla legittimità dal punto di vista del diritto internazionale della stessa¹⁷. A causa della clausola contenuta nel secondo periodo

¹⁶ VARI F., *Dopo il Kosovo, Timor Est*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2000, pp. 117ss.

¹⁷ Per un inquadramento costituzionale della problematica della legittimità delle missioni di mantenimento o di imposizione della pace vedi: CASSESE A., *Art. 11*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A., *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1975, pp. 565ss.; GIARDINA A., *Art. 78*, in BRANCA G. e

dell'articolo 11 della costituzione la questione di legittimità costituzionale delle operazioni di supporto della pace deliberate da organizzazioni sovranazionali è una legittimazione di tipo derivato. La valutazione della legittimità costituzionale dipende inoltre dalla valutazione della partecipazione del nostro paese all'organizzazione sovranazionale a condizioni di parità e da questo punto di vista le considerazioni degli internazionalisti non sono univoche, anche se la disegualianza operata nello statuto dell'O.N.U. tra due categorie di stati (i membri permanenti del Consiglio di sicurezza e quelli che non lo sono) era a conoscenza dei costituenti e non ha comportato dei dubbi per i membri dell'assemblea costituente sulla necessità per il nostro paese di aderirvi. Un ulteriore profilo del problema è la valutazione se le operazioni di *peace keeping* e *peace enforcement* deliberate dall'O.N.U. in quanto autorizzano all'utilizzo di tutti i mezzi necessari per consentire il rispetto della pace internazionale violata consentono in astratto tutte le azioni militari possibili o se operi il limite del primo periodo dell'articolo 11 della costituzione del ripudio della guerra come mezzo per la soluzione delle controversie internazionali. Poiché le missioni di pace hanno obiettivi diversi dalla guerra come intesa nel primo periodo dell'articolo 11 e cioè finalizzata a portare offesa alla libertà di altri popoli, non comportano affatto il conferimento di poteri d'eccezione capaci di innescare velleità e dinamiche autoritarie, e l'applicazione delle norme

PIZZORUSSO A., *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1979, pp. 94ss.; CASSESE A., Art. 87, VIII-IX (seconda parte), in BRANCA G. e PIZZORUSSO A., *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1978, pp.270ss.; DE VERGOTTINI G., Art. 87, IX comma (prima parte), in BRANCA G. e PIZZORUSSO A., *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1978, pp. 240ss.; ALLEGRETTI U., *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Il foro italiano*, 1991, V, 382 ss.; BETTINELLI E., *Guerre e operazioni di polizia internazionale*, in *Il foro italiano*, 1991, V, pp. 375ss.; BETTINELLI E., Art. 52, I e II comma, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A., *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1992; ROSSI E., Art. 52, III comma, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A., *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1992; MOTZO G.-FOIS S.-DE VERGOTTINI G., *Sulla legittimità della normativa per il funzionamento del Consiglio Supremo di Difesa*, in "1989" *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, n. 2/1993, pp. 275ss.; MASSAI A., *Parlamento e politica estera*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, pp. 559ss.; DEMANDT A., *Processare il nemico*, Torino, 1996; JEAN C., *L'uso della Forza –Se vuoi la pace comprendi la guerra*, Bari Roma, 1996; PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 224-232; CECCUTI C., *La costituzione e le forze armate*, in AA.VV. *Costituzione e difesa*, Roma, 1997; MOTZO G., *Presidente e politica militare*, in *Ideazione*, 1997, p. 189 ss.; ANGIOLINI V., *Presidente della Repubblica e stati di crisi*, in LUCIANI M.-VOLPI M.; *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997; BERNARDINI A., *L'art. 11 della costituzione rivisitato*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/1997, pp. 609ss.; CONSORTI P., *Il diritto alla pace nella costituzione italiana*, in *Archivio giuridico*, n. 1/1997, pp. 109; ANNIBALE S., *Erroneo richiamo e violazione dell'art. 11 della costituzione italiana*, in *Archivio giuridico*, n. 1/1997, pp. 387ss.

penali di guerra è sistematicamente esclusa in tutte le fasi dell'azione, è forse possibile concludere che la partecipazione a missioni di pace non incontra il limite in questione e che esso operi comunque in ogni situazione riferibile al concetto giuridico di guerra e non in altre situazioni ormai divenute *ordinarie*. Chi scrive è consapevole che, come sopra ricordato, spesso da un punto di vista strettamente militare è difficile distinguere l'operazione di *peace enforcement* dalla guerra intesa in senso tradizionale e quindi la differenza tra guerra e invio di truppe all'estero è una differenza che si profila su un piano giuridico in riferimento agli obiettivi, da una parte l'annientamento dell'avversario, dall'altro l'imposizione del cessate il fuoco, il ristabilimento della pace internazionale e gli ulteriori nuovi compiti umanitari assunti dalle missioni a supporto della pace.

Di questa tendenza a distinguere da un punto di vista giuridico le missioni di pace dalla guerra tradizionalmente intesa è espressione anche il testo dell'articolo 100 del progetto di legge costituzionale così come trasmesso dalla Commissione parlamentare sulle riforme costituzionali alle Camere il 4 novembre 1997¹⁸.

La valutazione della legittimità giuridica dei *raid* N.A.T.O. cominciati il 24 marzo 1999 impone una riflessione a tutto campo sia sotto il profilo del diritto internazionale che dal punto di vista costituzionale¹⁹. I due punti di vista sono strettamente collegati: la legittimità costituzionale di

¹⁸ Si propone qui di seguito una rassegna degli articoli del progetto di riforma costituzionale rilevanti per il comando delle Forze armate e la gestione delle crisi:

Articolo 58 Spetta allo Stato la potestà legislativa in riferimento a: a) politica estera e rapporti internazionali; (...); d) difesa e Forze armate; (...) o) ordine pubblico e sicurezza; (...)

Articolo 64 Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto (...)

Articolo 65 Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato.

Rappresenta l'unità della nazione e ne garantisce l'indipendenza e l'integrità.

Vigila sul rispetto della Costituzione.

Assicura il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia ad organizzazioni internazionali e sovranazionali.

Articolo 66 Il Presidente della Repubblica:

a) presiede il Consiglio Supremo per la politica estera e la difesa, istituito con legge approvata dalle due Camere, e ha il comando delle Forze armate; (...);

m) dichiara lo stato di guerra, deliberato dal Parlamento in seduta comune; (...)

Articolo 71 Gli atti del Presidente della Repubblica adottati su proposta del Primo ministro o dei ministri sono controfirmati dal proponente che se ne assume la responsabilità (...)

Articolo 72 Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento e per attentato alla Costituzione (...)

operazioni militari per mantenere o imporre la pace nell'ordinamento italiano è stato finora individuata sulla base del parametro della seconda parte dell'articolo 11 della costituzione (L'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni). Conseguentemente l'ammissibilità da un punto di vista giuridico della partecipazione ad operazioni militari all'estero dipende dalla riconducibilità dell'impiego di forze armate all'O.N.U. e dalla verifica della legittimità, secondo lo statuto dell'O.N.U. o il diritto internazionale generale²⁰, delle risoluzioni autorizzative.

In assenza di un organo specificamente costituito secondo il diritto internazionale a sindacare la legittimità delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, si può ritenere che spetti ad un organo costituzionale compiere tale verifica. L'affermazione di un principio di 'ingerenza umanitaria' come consuetudine di diritto internazionale -- la principale che consente di giustificare da un punto di vista giuridico "la guerra dei Balcani" -- contrasta con il permanente ruolo del principio di sovranità. Lo stato non è più l'unico soggetto della vita giuridica sul pianeta come nella

Articolo 73 il Governo della Repubblica è composto dal Primo ministro e dai ministri che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il governo dirige la politica nazionale. Dispone dell'amministrazione e delle Forze armate, nell'ambito delle norme della Costituzione e della legge.

Il Primo ministro dirige l'azione del Governo (...)

Articolo 100 Il Parlamento in seduta comune delibera lo stato di guerra, conferisce al Governo i poteri necessari e stabilisce, ove occorra, di prorogare la durata delle Camere.

La Camera dei deputati delibera, su proposta del Governo, l'impiego delle Forze armate fuori dai confini nazionali per le finalità consentite dalla Costituzione.

¹⁹ Sul tema v. almeno: BUONUOMO V. e EICHBERG F., *L'uso della forza secondo Papa Wojtyla*, in *Limes*, n. 1/2000, pp. 53ss.; CASSESE A., *Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in *European Journal of International Law*, 1999, pp. 23ss.; PAGANI F., *Quando è lecito intervenire in nome dell'umanità?*, in *Limes*, n. 4/1999, pp. 241ss.; PINELLI C., *Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari*, in *Diritto Pubblico*, 1999, p. 61ss; RONZITTI N., *Lessons of International Law from N.A.T.O.'s Armed Intervention Against the Federal Republic of Yugoslavia*, in *The international Spectator*, 1999, n. 3, pp. 45ss.; VILLANI A., *La guerra del kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?*, in *Volontari e Terzo Mondo*, 1999, p. 26ss.; RESCIGNO G.U., *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1999, pp. 376-378; ZAGHI' C., *Il Kossovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1999, pp. 378-386; ZAPPALA' S., *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4/1999, pp. 975ss.

²⁰ Sul punto v.: P. PICONE, *La "guerra del Kosovo" e il diritto internazioanle generale*, In *Rivista di diritto internazionale*, 2/2000, pp. 309ss.

stagione dello *ius publicum europaeum*. Non pare nemmeno destinato, anche nel lungo periodo, alla estinzione se solo si prendono in considerazione il ruolo svolto dagli Stati Uniti in questa guerra e la conclamata crisi delle Nazioni Unite²¹. Una giustificazione costituzionale della partecipazione italiana alle attività belliche che hanno avuto inizio il 24 marzo 1999 si presenta estremamente problematica soprattutto in considerazione del difficile inquadramento di queste operazioni nell'ambito delle più recenti operazioni nella categoria delle missioni per il mantenimento (*peace keeping operations*) o l'imposizione della pace (*peace enforcement operations*), nei confronti delle quali, con una certa difficoltà per le attività di *peace enforcement*, si è giunti ormai ad un certo consenso in dottrina sulla ammissibilità da un punto di vista costituzionale e sul riconoscimento di prassi consolidate. Infatti mentre per queste operazioni, pur con qualche opinione dottrinale ancora dissenziente, è stata individuata una giustificazione costituzionale nel periodo dell'articolo 11 della costituzione che consente le limitazioni di sovranità necessarie a consentire la partecipazione dell'Italia alle organizzazioni internazionali che sono rivolte all'affermazione della pace e della giustizia tra le nazioni, per quanto riguarda la nostra partecipazione ad una guerra offensiva vera e propria, il ripudio della guerra, posto dal primo periodo del medesimo articolo, non consentirebbe una adeguata 'copertura costituzionale'.

La costituzione italiana si caratterizza, rispetto ad altre costituzioni europee (come per esempio la c. d. costituzione di Weimar all' articolo 48 secondo comma²², la costituzione francese del 1958 all'articolo 16²³, la costituzione svedese del 1974 al capitolo XIII²⁴, la costituzione greca del 1975

²¹ Sul punto sia consentito rimandare alla bibliografia richiamata in CEVOLIN G., *Sovranità e Stato nazionale nell'attuale prospettiva sovranazionale e interna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/1999, pp. 37-53; v. anche: CIARLO P., *Globalizzazione e sovranità: il paradigma della guerra balcanica del 1999. Dialogando con Claudio Zaghì*, in *Quaderni costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2000, pp. 623ss.

²² Abilitazione del Presidente del Reich a prendere le misure necessarie al ristabilimento della sicurezza e dell'ordine pubblico.

²³ Abilitazione del Presidente della Repubblica ad adottare le misure richieste dalle circostanze di minaccia grave ed immediata alla sicurezza dell'ordinamento e interruzione del regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali; per il rapporto tra l'ordinamento francese, gli interventi militari e la guerra cfr. HADAS-LEBEL R., *La V République et la guerre*, in *Pouvoirs*, n. 58, 1999, pp. 5ss.; COHEN S., *Le Président chef des armées*, in *Pouvoirs*, n. 58, 1999, pp. 33ss.; CARCASSONNE G., DUHAMEL O., MENY Y., *Pouvoirs-débat: Parlements et démocraties en guerre*, in *Pouvoirs*, n. 58, 1999, pp. 75ss.

all'articolo 48²⁵, la costituzione spagnola agli articoli 55 e 116²⁶), per una assenza della previsione di poteri di crisi, soprattutto con riferimento alle crisi interne e per una visione ormai inattuale degli eventi bellici. Infatti la previsione costituzionale contenuta nell'articolo 78 della costituzione riferita alla *deliberazione parlamentare* dello stato di guerra non regge ai tempi moderni nei quali la guerra non è più dichiarata dagli agenti diplomatici ma semplicemente, e drammaticamente, iniziata senza preavviso.

Dalla disciplina costituzionale della forma della dichiarazione e della proclamazione della guerra viene desunta l'applicazione di questo schema a tutti i casi di ricorso alla violenza armata. Il principio della conformità tra l'ordinamento democratico e l'ordinamento delle forze armate (articolo 52 della costituzione) comporta necessariamente che l'impiego delle forze armate avvenga sotto lo stretto controllo parlamentare²⁷.

Da un esame realistico della disciplina costituzionale degli stati di crisi nell'ordinamento italiano si possono ricavare le seguenti considerazioni: in primo luogo *l'inattualità dell'istituto della dichiarazione e proclamazione dello stato di guerra* così come previsto dagli articoli 78 e 87 della costituzione; poi bisogna constatare *l'assenza di una disciplina costituzionale degli stati di crisi diversi dalla guerra intesa in senso classico* e di una disciplina costituzionale dell'uso della forza militare in forma circoscritta e con obiettivi limitati come avviene nelle missioni di pace all'estero.

²⁴ Previsione dello stato di guerra o del pericolo imminente di guerra. Possibilità del Governo di affidare ad un altro organo statale i compiti che spettano a norma di legge costituzionale allo stesso Governo (art. 8 emend. con la legge 1988/1438)

²⁵ Deliberazione della Camera dei deputati dello stato d'assedio in caso di guerra, di mobilitazione a causa di pericoli di carattere internazionale o di minaccia immediata contro la sicurezza nazionale, nel caso di una azione svolta da un movimento armato allo scopo di rovesciare il regime democratico.

²⁶ Rispettivamente: -art. 55 sospensione dei diritti e delle libertà in caso di dichiarazione dello stato d'assedio o dello stato d'eccezione; -art. 116 previsione stato d'allarme, stato di eccezione, stato d'assedio.

²⁷ MARANINI G., *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, pp. 319; BETTINELLI E., *Art. 52, I e II comma*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A., *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1992; ROSSI E., *Art. 52, III comma*, in BRANCA G. e PIZZORUSSO A., *Commentario della costituzione*, Bologna-Roma, 1992; CECCUTI C., *La costituzione e le forze armate*, in AA.VV., *Costituzione e difesa*, Roma, 1997, pp. 83-84.

E' forse necessario fare qualche precisazione, sicuramente non definitiva, in ordine alla c.d. "guerra del kosovo". Per quanto riguarda la legittimità sotto il profilo del diritto internazionale una prima risoluzione del Consiglio di sicurezza (n. 1160 del 31 marzo 1998) ha stabilito l'embargo totale di armi e strumenti di guerra nei confronti della Jugoslavia. Una seconda risoluzione (n. 1199 del 23 settembre 1998) ha chiesto la cessazione delle violenze e ha avvertito che se le misure concrete richieste anche con la precedente risoluzione non fossero adottate sarebbero state considerate ulteriori misure per mantenere o imporre la pace. La terza risoluzione (n. 1203 del 24 ottobre 1998) ha chiesto che sia lasciata libertà di movimento alla missione O.S.C.E., che sia riaffermato il diritto dei rifugiati e profughi a ritornare alle proprie abitazioni. Tutte e tre le risoluzioni richiamano espressamente il Capo VII della Carta delle Nazioni Unite relativo all'uso della forza per la pace e la sicurezza internazionale. Comunque non siamo di fronte ad una risoluzione che autorizzi *esplicitamente* gli stati a porre in essere le misure necessarie al ristabilimento della pace.

Una forma di *legittimazione indiretta* può essere rintracciata nella *bocciatura della proposta di risoluzione* (documento S/1999/328) *presentata al consiglio da Russia, Bielorussia e India*. Questa proposta chiedeva al Consiglio di sicurezza di riconoscere la violazione da parte della N.A.T.O. degli articoli 2, 24 e 53 della Carta delle Nazioni Unite e dell'art. 1 della Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale, e di ordinare la cessazione dell'uso della forza contro il territorio della Repubblica Federale di Jugoslavia, stato sovrano. Il 26 marzo 1999 il Consiglio di sicurezza respinge con dodici voti contrari questa proposta. Favorevoli Russia, Cina e Namibia.

I *raids* N.A.T.O. hanno realizzato un intervento contro uno stato terzo estraneo all'organizzazione (c.d. intervento "fuori area") e non quindi un intervento realizzato in un quadro regionale secondo la previsioni dell'art. 53 (c.d. intervento "nell'area"). Tuttavia mentre quelli iniziati a partire dal febbraio 1994 e cessati nel settembre 1994 in Bosnia Erzegovina erano stati realizzati con un preavviso di mezz'ora dato dalla UNPROFOR ai serbo-bosniaci per evitare il coinvolgimento di civili e per mantenere il contatto con i belligeranti, i bombardamenti del 1999 compiono una attività in tutto assimilabile alla guerra internazionale.

Ora alcune considerazioni generali in riferimento a tutti i tipi di missioni di pace sopra delineate anche in relazione con il difficile problema dell'intervento in Kosovo. Per quanto riguarda il

momento procedurale *l'aspetto della fase dell'approvazione va distinto da quello della disciplina* perché la vera e propria approvazione della missione avviene attraverso la codeterminazione Governo-Parlamento, che si esplicita attraverso una delibera del Consiglio dei Ministri, a volte anche attraverso la mera informazione del Parlamento. Ovviamente le cose cambiano a seconda anche della natura della missione di pace, e pertanto il Parlamento può venire semplicemente informato. In altri Paesi succede proprio così, non c'è una necessità di una vera e propria delibera parlamentare sulle missioni, di approvazione delle missioni. Peraltro, alcune volte addirittura alla delibera del Governo, è seguita una ratifica di questa delibera da parte di un solo ramo del Parlamento; a volte non si è compiuta una votazione vera e propria, e si è chiuso il dibattito semplicemente riconoscendo che ormai la decisione era già stata presa, e si è passati a valutare la disciplina della missione. Nella procedura che ci siamo inventati a seconda delle diverse missioni di pace vi è una diversa incidenza del Parlamento. A questo proposito si può ricordare tuttavia come nel caso della c.d. "guerra del Kosovo", vi siano stati tutta una serie di comunicati della Presidenza del Consiglio dei Ministri che costituivano i prodromi dell'intervento e che non sono stati presi in sufficiente considerazione dal Parlamento. Si pensi ad esempio al comunicato n. 157 del 12 ottobre 1998 (Governo Prodi) con il quale si informava che il nostro paese autorizzava il rappresentante permanente d'Italia presso la N.A.T.O. ad aderire al c.d. "ordine di attivazione" (Act Ord), con la conseguenza, già esplicitata da allora che "l'Italia metterà a disposizione le proprie basi qualora dovesse risultare necessario l'intervento militare da parte dell'Alleanza Atlantica per fronteggiare la crisi nel Kosovo.

Alcune considerazioni sul progetto della Bicamerale in materia di revisione dell'articolo 78 della costituzione. L'unico merito che ha avuto questo progetto è forse quello di aver distinto la guerra in senso tradizionale ottocentesco, se non addirittura settecentesco, dall'invio di militari all'estero. Infatti il progetto ha previsto una procedura diversa per la guerra in senso tradizionale e sorpassato: la delibera delle Camere riunite. Invece per l'invio dei contingenti militari il progetto della Bicamerale ha previsto l'approvazione di una sola Camera. Però con questa disciplina poteva sorgere il dubbio di una necessaria delibera, anche se della sola Camera, per l'invio di contingenti militari in esercitazioni al di fuori del territorio nazionale. La sensazione è che in Italia decidere su queste cose a livello parlamentare è veramente difficile.

Si possono richiamare le conclusioni di Giovanni Motzo²⁸ e affermare che è stata *decostituzionalizzata la procedura relativa al meccanismo di proclamazione della guerra*. Non è previsto in modo chiaro un intervento del Presidente della Repubblica e del Consiglio Supremo di Difesa in questo tipo di attività. Alla fine si è affermata la procedura sopra descritta, distinta, tra la ratifica dell'operato governativo con l'approvazione parlamentare o con un passaggio parlamentare e invece l'attività di disciplina della missione che passa attraverso la decretazione d'urgenza, a volte per operazioni già intraprese.

La proliferazione qualitativa e quantitativa delle missioni di pace all'estero dimostra che la partecipazione del nostro paese ad operazioni di mantenimento o imposizione della pace (senza entrare nel problema della qualificazione dell'ultimo intervento nel Kosovo) non sono degli episodi passeggeri. Ci saranno anche per il futuro. Non penso di prevedere una cosa da indovino nel dire che ci saranno probabilmente anche delle altre missioni di pace alle quali il nostro Paese parteciperà.

Quindi come diceva il Professor Conso, bisognerebbe pensarci prima, con una chiara disciplina di livello costituzionale e legislativo. Però forse, di fronte anche alle soluzioni proposte dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali è meglio invece che rimanga la certezza, data da quella procedura si è consolidata in via di prassi e che ci ha consentito di eseguire questi nuovi compiti internazionali. Seguendo la relazione del Professor De Vergottini abbiamo visto che recentemente in qualche modo è stata data una certa copertura, solo di tipo ovviamente legislativo, a questo tipo di procedura che ci siamo inventati, riaffermando la distinzione operata dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Il riferimento è alla nuova legge sull'istituzione dell'esercito militare professionale (legge 14 novembre 2000, n. 331)²⁹.

²⁸ G. MOTZO, *Costituzione e guerra giusta alla periferia dell'impero*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1999, pp. 373ss.

²⁹ Si riportano i testi dei primi due articoli della legge 14 novembre 2000, n. 331, recante "*Norme per l'istituzione del servizio militare professionale*", con evidenziati in neretto le disposizioni di maggiore interesse:

Art. 1.

(*Compiti delle Forze armate*)

1. Le Forze armate sono al servizio della Repubblica.

Un ulteriore problema: il Consiglio Atlantico di Washington nell'aprile del '99 ha ammesso gli interventi fuori area in modo esplicito, ha considerato che questi interventi fuori area in ambito N.A.T.O. non sono obbligatori, nel senso che, come diceva la Professoressa Carlassare, c'è sempre la decisione dello Stato membro della N.A.T.O. per ammettere questo tipo di operazioni³⁰. Il 23 e 24 aprile del 1999 i capi di Stato e di governo dei paesi della N.A.T.O. hanno approvato un documento che ridisegna il concetto strategico dell'alleanza, definito nel 1991. A Washington i

2. L'ordinamento e l'attività delle Forze armate sono conformi agli articoli 11 e 52 della Costituzione e alla legge.

3. Compito prioritario delle Forze armate è la difesa dello Stato.

4. Le Forze armate hanno altresì il compito di operare al fine della realizzazione della pace e della sicurezza, in conformità alle regole del diritto internazionale ed alle determinazioni delle organizzazioni internazionali delle quali l'Italia fa parte.

5. Le Forze armate concorrono alla salvaguardia delle libere istituzioni e svolgono compiti specifici in circostanze di pubblica calamità e in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.

6. Le Forze armate sono organizzate su base obbligatoria e su base professionale secondo quanto previsto dalla presente legge.

7. L'articolo 1 della legge 11 luglio 1978, n. 382, e l'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 24 dicembre 1986, n. 958, sono abrogati.

Art. 2.

*(Personale militare impegnato
nella difesa nazionale)*

1. Le finalità di cui all'articolo 1 sono assicurate da:

a) ufficiali in servizio permanente, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490;

b) sottufficiali in servizio permanente, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196;

c) volontari di truppa, distinti in volontari in servizio permanente, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196, e volontari in ferma volontaria prefissata;

d) personale dell'Arma dei carabinieri;

e) personale del Corpo della guardia di finanza, nei limiti di cui all'articolo 1 della legge 23 aprile 1959, n. 189;

f) personale da reclutare su base obbligatoria, salvo quanto previsto dalla legge in materia di obiezione di coscienza, nel caso in cui il personale in servizio sia insufficiente e non sia possibile colmare le vacanze di organico mediante il richiamo in servizio di personale militare volontario cessato dal servizio da non più di cinque anni, nei seguenti casi:

1) qualora sia deliberato lo stato di guerra ai sensi dell'articolo 78 della Costituzione;

2) qualora una grave crisi internazionale nella quale l'Italia sia coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale giustifichi un aumento della consistenza numerica delle Forze armate.

2. Il servizio militare obbligatorio nei casi previsti dalla lettera f) del comma 1 ha la durata di dieci mesi, prolungabili unicamente in caso di deliberazione dello stato di guerra. Non possono essere richiamati in servizio gli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento civile ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

³⁰ V.: CANNIZZARO E., *La nuova dottrina strategica della N.A.T.O. e gli interventi "fuori area"*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/1999, pp. 729ss.

nuovi impegni strategici impegnano gli alleati “a condurre operazioni di risposta alle crisi non previste dall’articolo 5” del Trattato nord-atlantico del 4 aprile 1949 che istituisce la N.A.T.O. e pone i principi base dell’alleanza. L’articolo 5 del trattato del 1949, ratificato dal nostro paese nell’agosto dello stesso anno con legge n. 465, stabilisce, come è noto, che le parti possono difendersi in caso di attacco contro una o più di esse, mentre il nuovo documento stabilisce che “nel caso di crisi che mettano in pericolo la stabilità euroatlantica e possano minacciare la sicurezza dei membri dell’Alleanza, le forze militari possono essere chiamate ad operazioni di risposta alla crisi”. Penso che sia chiaro a tutti il cambiamento di portata e significato introdotto con l’approvazione de “Il concetto strategico dell’Alleanza”, approvato dai capi di Stato e di governo partecipanti alla riunione del Consiglio dell’Atlantico del Nord dell’aprile 1999. Fin da ora c’è sicuramente un obbligo che ricade sul nostro Paese di pianificazione e di addestramento comunque a questo tipo di operazioni fuori area. Per il futuro è chiaro che con questo documento, che non ha avuto una vera e propria legittimazione parlamentare, si muta radicalmente il significato di un’alleanza che già ci ha fatto partecipare alla c.d. guerra del Kosovo.

Il vuoto giuridico sul quale comunque si muovono le problematiche relative alla legittimazione democratica di questo tipo di operazioni non rende facile individuare per il nostro paese una procedura chiara e rapida per decidere sull’intervento. Bisogna che il Parlamento cerchi di entrare in questo tipo di decisioni e non si lasci sfuggire, come ad esempio è avvenuto per il Kosovo, anche i momenti decisionali del Consiglio Atlantico che erano i presupposti per l’invio di militari nel Kosovo. Nell’ottobre del ’98 era già stato deliberato l’intervento in Kosovo in ambito di Consiglio Atlantico. Si pensava forse che questo avesse solo un uso politico. Questa decisione invece poi ha avuto delle conseguenze estremamente concrete.

Bisogna avvicinarsi a questa materia considerando che tutta una serie di problematiche storiche relative al ruolo di militari nel nostro ordinamento e connesse al precedente regime fascista, sono effettivamente superate, del passato. Bisogna quindi affrontare il futuro.