

XI

MISSIONI MILITARI ALL'ESTERO E
COMPETENZE DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

UGO VILLANI *

1. La Costituzione italiana contiene talune espresse disposizioni relative alla partecipazione del nostro Paese alla guerra. Fondamentale in proposito è l'art. 11, il quale, nella sua prima parte, dichiara che «l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». Viene così a porsi un divieto costituzionale della guerra, divieto che deve ormai ritenersi esteso agli altri usi della forza armata, che siano illeciti secondo il diritto internazionale. Infatti, accanto all'art. 11, che si riferisce esclusivamente alla guerra, cioè all'uso della violenza armata di carattere massiccio e diretta a distruggere le capacità di resistenza dello Stato nemico, viene in rilievo l'art. 10, comma 1°, Cost., in virtù del quale l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. Ora, fra tali norme deve ritenersi ormai esistente – anche sulla scorta dell'autorevole opinione espressa dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza del 27 giugno 1986 relativa all'affare delle attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua (*Nicaragua c. Stati Uniti d'America*) – una norma che vieta ogni uso della forza nelle relazioni internazionali. L'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale generale, effettuato a livello costituzionale dal citato art. 10, comma 1°, ha per conseguenza che anche nel nostro ordinamento sia stato posto un divieto di qualsiasi uso della forza (si pensi ad una incursione aerea nel territorio di un altro Stato, ad un rapido attacco temporaneo, a scaramucce di confine comportanti impiego della forza armata), che viene ad ampliare il divieto della guerra già risultante dall'art. 11.

* Professore di Diritto internazionale all'Università di Bari.

Con riferimento a quest'ultimo divieto va peraltro precisato che la stessa Costituzione prevede un'importante eccezione. Si tratta della guerra di carattere difensivo, la quale, per un verso, non può ritenersi compresa nella fattispecie vietata dall'art. 11, non essendo diretta contro la libertà degli altri popoli, nè costituendo un mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; per altro verso, risulta costituzionalmente lecita alla luce di altre disposizioni della Costituzione. In primo luogo, infatti, l'art. 52, comma 1°, proclama la difesa della Patria quale sacro dovere del cittadino. Inoltre l'art. 78, in base al quale le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari, e l'art. 87, comma 9°, ai sensi del quale il Presidente della Repubblica dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere, regolando la dichiarazione di guerra, dimostrano con chiarezza che quest'ultima non è bandita dal nostro ordinamento costituzionale: essa, pur di regola vietata, è eccezionalmente ammessa nel caso, cui si riferisce l'art. 52, di difesa dell'Italia contro l'attacco nemico.

Anche riguardo alla legittima difesa entra in giuoco il citato art. 10, comma 1°, Cost. È da ritenere infatti che esista una norma internazionale generale, la quale permette l'uso della forza armata non solo nel caso di legittima difesa «individuale», cioè da parte dello Stato che subisce l'attacco armato, ma anche in quello (contemplato dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite) della legittima difesa «collettiva». Quest'ultima fattispecie riguarda l'ipotesi in cui Stati terzi intervengano militarmente a difesa di uno Stato aggredito (e con il suo consenso). Tale ipotesi amplia, evidentemente, la previsione costituzionale relativa al ricorso alla guerra in caso di attacco armato contro l'Italia: la guerra e, più in generale, l'uso della forza armata diventano costituzionalmente leciti, in virtù dell'adattamento alla corrispondente norma internazionale generale operato dall'art. 10, comma 1° Cost., anche se diretti a respingere un attacco armato contro un altro Stato.

2. Come si è accennato, per quanto riguarda la guerra (difensiva, l'unica ammessa dalla Costituzione italiana) i rapporti tra il Parlamento, il Governo ed il Presidente della Repubblica sono regolati dall'art. 78 e dall'art. 87, comma 9°. In base alla prima disposizione la competenza a deliberare lo stato di guerra spetta al Parlamento; ai sensi della seconda è il Capo dello Stato che dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Il citato art. 78, oltre a stabilire la competenza del Parlamento per la deliberazione dello stato di guerra, dichiara che le Camere «conferiscono al Governo i poteri necessari». L'atto del Parlamento contemplato da tale articolo ha pertanto una duplice natura, che è necessariamente legislativa, per quanto attiene al conferimento dei poteri al Governo, mentre può assumere forma diversa con riguar-

do alla proclamazione dello stato di guerra. La duplice natura – ed il duplice oggetto – della delibera contemplata dall'art. 78 comportano la possibilità anche di due atti distinti e non contestuali; peraltro, come è evidente, la deliberazione dello stato di guerra deve sempre precedere il conferimento dei poteri al Governo, conferimento che nello stato di guerra trova il suo imprescindibile presupposto.

Quanto ai poteri conferibili al Governo, va sottolineato che non si tratta più dei «pieni poteri», quali erano stati previsti in Italia, anteriormente alla Costituzione repubblicana, da varie leggi in occasione di guerre come quelle d'indipendenza o la prima guerra mondiale. La dizione «poteri necessari» comporta poteri limitati, anche se più o meno ampi in rapporto alle necessità della concreta situazione. Tali poteri possono avere natura diversa: può trattarsi di poteri legislativi, che vanno a sommarsi a quelli già posseduti dal Governo in tempo di pace, in base agli artt. 76 e 77 Cost., ovvero di poteri di carattere esecutivo e amministrativo, né può escludersi la possibilità di sospensione di taluni diritti o garanzie costituzionali. Va ricordato ancora che la deliberazione dello stato di guerra può produrre ulteriori conseguenze sul normale assetto costituzionale. Ai sensi dell'art. 60, comma 2°, Cost., soltanto in caso di guerra – e per legge – può essere prorogata la durata di ciascuna Camera; mentre l'art. 111, comma 2°, consente di derogare alla norma secondo la quale è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale «soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra».

Deve infine sottolinearsi che, secondo l'opinione più convincente, la deliberazione delle Camere *ex art. 78* è necessaria (e giuridicamente possibile) soltanto in presenza di una situazione definibile di guerra, caratterizzata dal massiccio impegno militare e, principalmente, dall'*animus bellandi*, cioè dalla volontà di annientare le capacità di difesa dell'avversario. Una semplice situazione di tensione internazionale, cui sia interessato il nostro Paese, non può certo giustificare una deliberazione di stato di guerra; così pure, ove si debba ricorrere alla forza armata semplicemente per respingere un modesto sconfinamento di militari stranieri, non troverà applicazione l'art. 78.

La limitazione della predetta disposizione all'ipotesi di vera e propria guerra è giustificata non solo dal chiaro tenore letterale della stessa, ma anche dalla considerazione che un'interpretazione estensiva della «guerra», tale da ricomprendervi gli esempi ora ricordati (o altri, di uso della forza, internazionalmente lecito, diverso dalla guerra), si presterebbe a possibili abusi della maggioranza parlamentare, concordati con il Governo al fine di conferire a quest'ultimo nuovi poteri. Interpretazioni estensive dell'art. 87 sembrano da evitare anche perché tale disposizione prevede comunque un'alterazione dei consueti rapporti costituzionali tra Parlamento e Governo, alterazione che occorre rigorosamente restringere all'ipotesi ivi espressamente contemplata di guerra.

3. Al di fuori della guerra la nostra Costituzione non contiene disposizioni specifiche, circa i rapporti tra gli organi costituzionali, concernenti usi della forza armata di diversa natura. Ciò non significa, tuttavia, che questi usi della forza si collochino in un vuoto normativo; essi vanno regolati alla luce del complessivo assetto costituzionale tra il Parlamento ed il Governo, nonché di specifiche disposizioni che possano risultare rilevanti in materia, quali le norme concernenti la competenza a stipulare.

È opportuno peraltro considerare distintamente le ipotesi di uso della forza deliberato o attuato nel quadro di organizzazioni internazionali di cui l'Italia sia parte, in specie nell'ONU, dai casi di missioni militari effettuate al di fuori di un preesistente contesto organizzativo.

Per quanto riguarda la seconda ipotesi, possono ricordarsi diversi casi verificatisi (o ancora in atto) di partecipazione dell'Italia a interventi militari. Per esempio, nel 1982 il nostro Paese decise di dare il proprio contributo alla *Multinational Force and Observers* (MFO) nel Sinai, costituita, per l'attuazione degli accordi di pace tra Egitto e Israele del 26 marzo 1979, sulla base di un accordo del 3 agosto 1981 fra tali Stati e gli Stati Uniti d'America. L'adesione dell'Italia fu oggetto di un accordo con la MFO, concluso con scambio di note del 16 e 25 marzo 1982. Una proroga di altri cinque anni della missione è stata stabilita ultimamente con scambio di note tra l'Italia e la MFO del 17 e 24 marzo 1992.

Nello stesso anno l'Italia partecipò a due Forze multinazionali di pace in Libano, nell'agosto e nel settembre 1982, assieme ad altri Stati occidentali e con il consenso dello stesso Libano. Nel 1984 fu il governo egiziano a domandare a vari Stati, tra cui l'Italia, di collaborare nell'opera di sminamento delle proprie acque territoriali nel mar Rosso; a tale richiesta il governo italiano aderì, inviando delle cacciamine ed una nave appoggio.

Mentre in questi casi la missione militare è stata sempre concordata con gli Stati nel cui territorio era destinata a svolgersi, un caso a parte è rappresentato dall'invio di una squadra navale nel Golfo Persico nel settembre 1987. Esso fu effettuato per garantire la libertà di navigazione delle nostre navi mercantili, minacciate dal conflitto Iran-Iraq, come aveva messo in luce l'attacco subito il 3 settembre dalla nave *Jolly Rubino* da parte di un natante non identificato, ma presumibilmente di «guardiani della rivoluzione» iraniani. La missione fu decisa in via del tutto unilaterale, tenuto conto che essa non doveva eseguirsi nel territorio di altri Stati, ma in acque internazionali.

Prescindendo per ora da quest'ultimo caso (proprio per le peculiari caratteristiche che presenta), negli altri sopra ricordati va sottolineato anzitutto che l'uso della forza armata non solo non era in alcun modo riconducibile alla nozione di guerra (sia per il suo carattere estremamente limitato, sia per assenza dell'*animus bellandi*), ma non aveva affatto natura coercitiva, svolgendosi su richiesta degli

Stati nel cui territorio si doveva operare. Si trattava quindi di un'ipotesi consentita sia dal diritto internazionale che alla luce della nostra Costituzione. Non trattandosi peraltro di azioni belliche non entravano in giuoco gli artt. 78 e 87, comma 9°, Cost.

In secondo luogo va ricordato che le spedizioni considerate sono avvenute sulla base di accordi internazionali con gli Stati (o altri enti) di volta in volta interessati. Come è noto, l'art. 87, comma 8°, Cost. attribuisce al Capo dello Stato la competenza a ratificare i trattati internazionali (anche se, da un punto di vista sostanziale, l'atto di ratifica è espressione della volontà del Governo). Peraltro la ratifica richiede la previa autorizzazione, disposta con legge, delle Camere rispetto ai trattati di natura politica, o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi (art. 80). Non vi è dubbio che gli accordi in esame (scambio di note con la *Multinational Force and Observers* del 16 e 25 marzo 1982, scambio di note con il Libano del 18 e 19 agosto 1982 per la partecipazione alla prima Forza multinazionale e del 29 settembre 1982 per la seconda, scambio di note del 25 e 28 agosto 1984 con l'Egitto per l'operazione nel mar Rosso) rientrassero nella previsione dell'art. 80 quanto meno sotto due profili: si trattava infatti di accordi di natura politica e comportavano oneri alle finanze.

In conformità delle ricordate disposizioni i citati scambi di note furono sottoposti all'esame delle Camere, che emanarono le necessarie leggi di autorizzazione alla ratifica (L. 29 dicembre 1982, n. 967 per l'accordo con la MFO, L. 29 dicembre 1982, n. 965 e L. 29 dicembre 1982, n. 970 per i due scambi di note con il Libano e L. 10 giugno 1985, n. 303 per l'accordo con l'Egitto). Anche il più recente scambio di note del 17 e 24 marzo 1992 con la MFO, che proroga la partecipazione italiana alla missione in Sinai di altri cinque anni, ha ricevuto l'autorizzazione alla ratifica (seppure alquanto tardivamente) con L. 2 gennaio 1995, n. 12.

Va tuttavia segnalato che la correttezza dell'iter seguito nei casi ricordati è sensibilmente offuscata dalla circostanza che l'esecuzione delle operazioni è cominciata sempre, e talvolta persino terminata, prima che fosse approvata la legge di autorizzazione alla ratifica, con un largo uso (ed abuso) dell'istituto dell'applicazione in via provvisoria del trattato. È bensì vero che, una volta intervenuta l'autorizzazione parlamentare, può dirsi che essa abbia sanato l'eventuale illegittimità costituzionale, esprimendo tale autorizzazione l'approvazione dell'organo costituzionale le cui prerogative erano state violate. Ciò non toglie, tuttavia, che il Parlamento sia stato posto di fronte al fatto compiuto (e talvolta ... esaurito) e che pertanto l'autorizzazione alla ratifica non abbia potuto svolgere pienamente la propria funzione di controllo parlamentare di carattere preventivo sulla politica estera del Governo.

Per completare il quadro realizzatosi nei casi sinora considerati, deve aggiungersi che il Governo ha sempre curato di ottenere un preventivo consenso del Parlamento, tramite la votazione di mozioni o la discussione in seno alle Camere o alle Commissioni esteri e difesa, così procurandosi una copertura politica per le proprie iniziative concernenti operazioni militari all'estero. Ciò ha potuto soddisfare in qualche misura le prerogative del controllo parlamentare, pur senza garantire l'effettivo rispetto del chiaro disposto dell'art. 80.

In conclusione, ci sembra che nel caso di missioni militari (non coercitive) all'estero concordate con gli Stati stranieri interessati, i rapporti tra Parlamento e Governo vadano regolati alla luce degli artt. 80 e 87, comma 8°, Cost. La necessaria preventiva autorizzazione delle Camere rappresenta quindi lo strumento imprescindibile attraverso il quale il Parlamento esercita le sue prerogative. Rispetto alle suddette disposizioni, il ricorso all'applicazione provvisoria – anche se accompagnato dalla discussione e dall'accertamento di un consenso parlamentare (o almeno della maggioranza) – non appare pertanto pienamente corretto.

4. A considerazioni diverse si presta l'ipotesi in cui l'intervento militare sia attuato in esecuzione di deliberazioni di organizzazioni internazionali, in specie dell'ONU. Quest'ultima – come è noto – ha una sorta di monopolio in materia di uso delle forze, mentre le altre organizzazioni, quelle regionali, possono ricorrere a misure coercitive solo su richiesta o autorizzazione del Consiglio di sicurezza, ai sensi dell'art. 53 della Carta (fatta salva in ogni caso la liceità dell'uso della forza in legittima difesa).

Rispetto a questa ipotesi conviene ulteriormente distinguere il caso in cui le misure militari deliberate dall'ONU abbiano natura coercitiva, siano dirette *contro* uno Stato, dal caso di operazioni di mantenimento della pace (*peace-keeping operations*) svolte con il consenso dello Stato o degli Stati interessati (allo scopo di mantenere una tregua, un armistizio, o di assistere un processo di pace fra due o più Stati, ovvero per mantenere la pace all'interno di uno Stato nell'ipotesi, per esempio, di guerra civile, di conflitto etnico ecc.).

Nel primo caso – di misure militari di natura coercitiva – (purché, beninteso, legittimamente deliberate dal Consiglio di sicurezza, organo delle Nazioni Unite competente in materia) va osservato che non si è in presenza di una guerra, come tale vietata dall'art. 11 Cost.

Anzitutto, infatti, è lo stesso art. 11 che fornisce un fondamento costituzionale alle limitazioni di sovranità a favore dell'ONU, limitazioni comportanti la conformità alla Costituzione delle azioni, anche militari, deliberate da detta Organizzazione. Tale articolo, dopo avere dichiarato il ripudio della guerra, aggiunge che 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; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». E non vi è dubbio che il Costituente intendesse riferirsi precisamente all'Organizzazione delle Nazioni Unite.

In secondo luogo, per quanto l'azione militare possa comportare (come nel caso dell'intervento contro l'Iraq) un massiccio impiego della forza armata, una siffatta azione non può giuridicamente qualificarsi «guerra». Essa, per quanto a prima vista la distinzione possa sembrare formalistica o capziosa, si distingue dalla guerra per l'assenza dell'*animus bellandi*: un'azione deliberata dal Consiglio di sicurezza non è infatti diretta all'annientamento del nemico, ma al ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale e va quindi qualificata piuttosto come operazione di polizia internazionale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi inoltre che non siano applicabili ad un'operazione coercitiva deliberata dalle Nazioni Unite gli artt. 78 e 87, comma 9°, Cost. Come fu sostenuto – a nostro avviso correttamente – dal Presidente del Consiglio Andreotti nella seduta della Camera del 16 e 17 gennaio 1991, in occasione della partecipazione italiana all'azione militare contro l'Iraq, «non siamo dunque nell'ipotesi di guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, che l'Italia ripudia con l'art. 11 Cost. ... La decisione di concorrere, se non scongiurata *in extremis* dal Governo iracheno, all'azione militare nel Golfo – che il Governo sottopone all'approvazione del Parlamento – si ispira alla previsione della seconda parte dell'art. 11 della nostra Costituzione, in virtù della quale l'Italia favorisce le organizzazioni internazionali, la cui azione tende ad assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni. ... Una partecipazione con gli alleati alle azioni nel Golfo è conforme alla lettera ed allo spirito dell'art. 11 e non comporta, quindi, il ricorso all'art. 78 Cost. stessa, che prevede la deliberazione da parte delle Camere dello stato di guerra. Noi, dunque, non chiediamo che venga deliberato lo stato di guerra. Chiediamo, invece, il sostegno del Parlamento per l'azione da svolgersi ... per l'esecuzione delle misure previste nei §§ 2, 3 e 4 della risoluzione n. 678 del Consiglio di sicurezza, per la difesa della pace ed il ripristino della sicurezza internazionale».

5. Come si è accennato, le valutazioni testé espresse presuppongono la legittimità della risoluzione del Consiglio di sicurezza, legittimità che invece è stata contestata da più parti rispetto alla risoluzione 29 novembre 1990, n. 678, la quale autorizzava gli Stati membri che cooperavano con il Kuwait ad usare «tutti i mezzi necessari» per la liberazione dello stesso Kuwait.

Premesso che era indubbio che l'espressione «tutti i mezzi necessari» comprendesse l'uso della forza armata, il principale rilievo di ordine giuridico che ve-

niva mosso alla risoluzione in esame riguardava il decentramento dell'uso della forza che essa comportava mediante una delega agli Stati. Si è affermato che la Carta esclude invece una siffatta delega, in quanto prevede una centralizzazione nell'Organizzazione delle funzioni operative militari. Tali funzioni, ai sensi dell'art. 42, dovrebbero restare costantemente sotto il controllo del Consiglio di sicurezza, che garantirebbe l'obiettività e l'imparzialità dell'azione armata. Sotto il profilo più strettamente militare, la responsabilità della direzione strategica spetterebbe al solo Comitato di stato maggiore (art. 47, § 3), formato dai capi di stato maggiore dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza o da loro rappresentanti. Secondo l'opinione in discorso, la risoluzione n. 678 non solo non troverebbe una base di legalità nella Carta, ma rappresenterebbe un evidente aggiramento delle procedure in essa previste, comportando una abdicazione di funzioni da parte del Consiglio di sicurezza.

Qualora la risoluzione n. 678 risultasse illegittima, anche la partecipazione italiana sarebbe stata in contrasto con la nostra Costituzione. La limitazione di sovranità consentita dall'art. 11 Cost. rispetto ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni presuppone infatti il rispetto di tale ordinamento. Ove invece tale ordinamento venisse violato da una risoluzione della stessa Organizzazione, consentendo – per restare nell'esempio dell'intervento nel Golfo – l'impiego della forza armata in contrasto con la Carta, rispetto a siffatta risoluzione non potrebbe consentirsi la limitazione di sovranità di cui all'art. 11: l'ordinamento a favore del quale la limitazione è effettuata non può infatti ritenersi operante nel momento in cui è violato dalla stessa Organizzazione.

A nostro giudizio, peraltro, non può accogliersi la tesi della illegittimità della risoluzione n. 678. Va rilevato infatti che, sebbene il sistema prefigurato nell'art. 42 ss. della Carta sia diretto a realizzare una centralizzazione delle misure militari nelle mani del Consiglio di sicurezza, la stessa Carta contempla espressamente la possibilità di un uso «decentrato» della forza. Anzitutto l'art. 106, in attesa della conclusione degli accordi speciali previsti dall'art. 43 – accordi che avrebbero messo a disposizione del Consiglio di sicurezza i mezzi militari necessari per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma che non sono stati tuttora stipulati –, stabilisce che i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza «si consulteranno tra loro e, quando lo richiedano le circostanze, con altri membri delle Nazioni Unite, in vista di quell'azione comune in nome dell'Organizzazione che possa essere necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale». Un secondo caso di «decentramento» dell'uso della forza è contemplato dall'art. 53, il quale – come si è accennato – regola i rapporti tra l'ONU e gli accordi o le organizzazioni regionali in materia di azione coercitiva. In base a tale norma «il Consiglio di sicurezza utilizza, se del caso, gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nes-

suna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza». Questa disposizione conferma che, nel sistema delle Nazioni Unite, un'azione coercitiva può essere intrapresa mediante forze e strutture decentrate rispetto al Consiglio di sicurezza. Con particolare riguardo alla risoluzione n. 678 può notarsi che, benché essa non appaia propriamente inquadrabile nell'art. 53 (in quanto l'azione delle forze alleate da essa autorizzata non era riferibile ad un preesistente accordo o organizzazione regionale), nella sostanza essa presenta significative analogie con il sistema previsto da tale norma: anche la risoluzione in questione comporta infatti l'affidamento di funzioni coercitive da parte del Consiglio di sicurezza ad un gruppo di Stati.

Anche la prassi delle Nazioni Unite, precedente e successiva alla risoluzione n. 678, ne conferma la legittimità. Nella prassi precedente va ricordato il caso della Corea del 1950. Il Consiglio di sicurezza raccomandò esplicitamente agli Stati membri di fornire alla Repubblica della Corea (del Sud) tutta l'assistenza necessaria per respingere l'attacco armato della Corea del Nord e per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale nella regione e li invitò a mettere le proprie forze armate a disposizione di un comando unificato sotto l'autorità degli Stati Uniti d'America (risoluzione 7 luglio 1950, n. 84). Ed è significativo che la stessa Unione Sovietica, che pure denunciò con estremo vigore l'illegittimità di questa risoluzione (e di quelle che l'avevano preceduta), si fondò su ragioni procedurali (tra le quali, anzitutto, la circostanza che esse erano state adottate in propria assenza), ma non invocò affatto un presunto divieto di delegare a singoli Stati l'uso della forza.

Nella prassi successiva alla crisi del Golfo, nel nuovo clima di collaborazione presente nel Consiglio di sicurezza dalla fine degli anni '80, l'autorizzazione all'uso della forza degli Stati è alquanto frequente, anche se per obiettivi più limitati (spesso di carattere umanitario) e quindi con un'intensità più ridotta rispetto a quanto consentito dalla risoluzione n. 678. Le vicende nella ex Jugoslavia, in Somalia, in Haiti, in Ruanda offrono vari esempi di siffatte risoluzioni.

Alla luce delle considerazioni che precedono è dunque da ritenere che la delega dell'azione contro l'Iraq agli Stati della coalizione fosse compatibile con la Carta e non costituisse quindi motivo di illegittimità della risoluzione n. 678. Questa, d'altra parte, appare inquadrabile nei poteri attribuiti al Consiglio di sicurezza dagli artt. 39 e 42; il primo, per quanto attiene al potere dello stesso Consiglio di accertare la violazione della pace, commessa dall'Iraq con la sua invasione e occupazione militare del Kuwait, e di fare raccomandazioni per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale; il secondo, riguardo al potere del Consiglio di intraprendere, a tal fine, azioni di carattere militare.

La partecipazione italiana all'intervento militare contro l'Iraq ci sembra quindi pienamente rispettosa della Costituzione.

6. Nel dibattito relativo alla risoluzione n. 678 deve essere ricordata una diversa ricostruzione, secondo la quale, pur essendo la stessa risoluzione illegittima, tuttavia l'azione militare contro l'Iraq sarebbe stata lecita secondo il diritto internazionale, in quanto esercizio di legittima difesa collettiva in aiuto al Kuwait contro l'aggressione irachena.

Se dal punto di vista del diritto internazionale questa tesi conduce alla stessa conclusione da noi prospettata, per quanto riguarda la liceità dell'intervento militare contro l'Iraq, dal punto di vista costituzionale le conseguenze sono invece profondamente diverse. Tale intervento, infatti, non potrebbe qualificarsi come azione di polizia internazionale svolta, benché in forma delegata, pur sempre sotto l'egida delle Nazioni Unite, ma come azione bellica. Evidentemente l'art. 11 Cost., nella parte in cui dichiara che l'Italia consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo, non potrebbe in alcun modo giustificare la partecipazione italiana ad un'azione del genere. Quest'ultima, come esercizio di legittima difesa, non sarebbe infatti in alcun modo riferibile all'ONU: come è noto, l'uso della forza in legittima difesa è consentito dalla Carta proprio qualora, e finché, il Consiglio di sicurezza non sia in grado di intervenire per ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

La liceità costituzionale di un intervento in legittima difesa collettiva, a tutela del Kuwait, vittima di un attacco armato, peraltro potrebbe fondarsi sull'art. 10, comma 1°, Cost. Come si è rilevato in precedenza, in base a tale norma si è determinato un adattamento del nostro ordinamento alla norma internazionale consuetudinaria che consente l'uso della forza armata in legittima difesa collettiva. Tuttavia ciò non sarebbe sufficiente a ritenere che, nel caso della crisi del Golfo, siano stati rispettati i precetti costituzionali. Trattandosi, per ipotesi, di una guerra, sia pure consentita dalla Costituzione, sarebbe stato necessario seguire il procedimento prescritto dagli artt. 78 e 87, comma 9°. In particolare la Camera dei deputati ed il Senato non avrebbero potuto limitarsi ad adottare – come hanno fatto – delle risoluzioni di approvazione delle comunicazioni rese dal Governo, «anche in ordine all'impiego della missione militare italiana nel Golfo per l'attuazione della risoluzione 678»; essi avrebbero dovuto deliberare formalmente lo stato di guerra, conferendo al Governo i poteri necessari, in conformità dell'art. 78.

7. Il secondo tipo di intervento militare nell'ambito di organizzazioni internazionali (anzitutto l'ONU, ma anche altre organizzazioni regionali, eventualmente su delega o autorizzazione del Consiglio di sicurezza) è rappresentato – come si è detto – dalle operazioni di *peace-keeping*. Si tratta di operazioni, sempre più dif-

fuse nella prassi, che si caratterizzano per il fondamento consensuale, in quanto presuppongono il consenso degli Stati (o dello Stato) nel cui territorio le forze armate (c.d. caschi blu) sono destinate a operare. Il loro obiettivo è di carattere «conservativo»; esse cioè tendono a garantire una tregua, interponendosi quali forze-cuscinetto tra due Stati dopo una guerra, oppure a contribuire al ristabilimento dell'ordine dopo una guerra civile, o a proteggere popolazioni civili nel corso di un conflitto (internazionale o, più spesso, interno), ad assicurare che aiuti umanitari (viveri, medicinali) raggiungano le zone cui il soccorso è diretto ecc. Esse, in ogni caso, non hanno (almeno originariamente) alcuna funzione coercitiva contro alcuno Stato (o fazione, nel caso di una guerra civile); anche l'uso delle armi è consentito solo per legittima difesa. In tempi più recenti le funzioni di tali operazioni tendono ad ampliarsi, comprendendo compiti civili, amministrativi, di ricostruzione dell'apparato organizzativo di uno Stato, così configurandosi – secondo una terminologia impiegata anche dal Segretario generale dell'ONU Boutros Ghali – quali *post-war peace-building operations*. Talvolta infine le operazioni condotte da «caschi blu» sono dirette ad imporre coercitivamente la pace, o almeno taluni obiettivi rientranti nel mantenimento della pace, nel qual caso (di *peace enforcement*) la loro natura può avvicinarsi agli interventi coercitivi autorizzati dal Consiglio di sicurezza, almeno ai fini dei problemi di ordine costituzionale dianzi esaminati.

La partecipazione ad operazioni di *peace-keeping* sembra certamente consentita alla luce dell'art. 11 Cost., specialmente quando si tratti di forze costituite dalle Nazioni Unite o almeno da queste autorizzate. Tale partecipazione rappresenta infatti una concreta forma di promozione delle organizzazioni rivolte al mantenimento della pace e della giustizia tra le Nazioni, quale l'ONU. Alla luce dei dibattiti svoltisi di recente nelle commissioni affari esteri e difesa della Camera (16 novembre 1995) e del Senato (30 novembre 1995), relativamente alla partecipazione italiana alla *Implementation Force* (IFOR) prevista negli Accordi di pace sulla Bosnia raggiunti a Dayton il 21 novembre 1995 e sottoscritti a Parigi il 14 dicembre successivo, sembra anzi che una «copertura» dell'ONU sia ritenuta in ogni caso indispensabile. Lo dimostra l'insistenza, sia da parte del Governo che delle forze parlamentari (comprese quelle di opposizione), sulla necessità che la forza internazionale, pur essendo sotto la guida militare della NATO, fosse posta sotto l'egida delle Nazioni Unite e autorizzata da questa ultima (il che è avvenuto con la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1031 del 15 dicembre 1995).

La compatibilità con l'art. 11 Cost. è confermata dalla considerazione che le operazioni in discorso, come si è ricordato, avvengono con il consenso degli Stati nel cui territorio si svolgono. L'uso della forza armata – per di più solo per legittima difesa – non ha quindi alcun carattere coercitivo, né tanto meno è manifestazione di violenza bellica. Va tuttavia ricordato che proprio gli Accordi di

Dayton e di Parigi conferiscono esplicitamente all'IFOR poteri di coercizione militare. Malgrado ciò riteniamo che, ai fini della valutazione costituzionale della partecipazione italiana, tali forze possano equipararsi a quelle classiche di *peace-keeping*. Non va infatti dimenticato che anche i poteri coercitivi dell'IFOR non rappresentano, giuridicamente, una imposizione nei confronti delle parti interessate, ma sono consensualmente da esse convenute negli stessi Accordi di Dayton e di Parigi tra la Bosnia-Erzegovina, la Croazia e la Federazione jugoslava (di Serbia e Montenegro), quest'ultima anche a nome della Repubblica Srpska, cioè l'autoproclamata Repubblica serba in Bosnia. La presenza di poteri militari di *enforcement* non esclude quindi il permanente fondamento consensuale dell'operazione.

È appena il caso di rilevare come l'ipotesi in esame sia del tutto estranea alla fattispecie contemplata dagli artt. 78 e 87, comma 9°, Cost. La partecipazione italiana non richiede quindi alcuna deliberazione del Parlamento (né dichiarazione del Capo dello Stato). Va però tenuto conto della circostanza che la partecipazione di forze italiane ad operazioni di *peace-keeping* possa essere oggetto di accordi, con lo Stato nel cui territorio l'operazione deve svolgersi, con altri Stati membri dell'organizzazione, o con la stessa organizzazione. Accordi siffatti ricadrebbero sotto un duplice profilo nella previsione dell'art. 80 Cost., in quanto di natura politica ed importanti oneri alle finanze; la loro ratifica sarebbe pertanto subordinata, in principio, alla autorizzazione parlamentare. Può tuttavia ritenersi che tali accordi non richiedano l'autorizzazione alla ratifica quando abbiano natura esecutiva dell'accordo istitutivo dell'organizzazione (o di altro accordo già regolarmente ratificato dall'Italia). In questo caso l'autorizzazione del Parlamento alla ratifica dell'accordo costitutivo dell'organizzazione (o l'assenso dato con atto legislativo di altra natura, quale l'ordine di esecuzione, come per la Carta dell'ONU) sembra idonea a coprire anche gli accordi di collaborazione militare conclusi nell'ambito dell'organizzazione stessa per la realizzazione dei suoi obiettivi.

8. Nella prassi costituzionale più recente è riscontrabile, nel caso di missioni militari autorizzate dall'ONU – siano esse di natura coercitiva che di *peace-keeping* (o di *post-war peace building*) –, una decisa tendenza a collocare la tematica in esame nel quadro di atti di indirizzo e di controllo del Parlamento sul Governo.

Tale tendenza è testimoniata dal fatto che il Governo è solito ormai sottoporre alla preventiva valutazione delle competenti commissioni (esteri e difesa) delle Camere – o delle stesse Camere – la decisione di contribuire militarmente ad azioni militari, aventi il *placet* delle Nazioni Unite.

Significativo in proposito è il dibattito svoltosi nella Camera dei deputati e nel Senato il 16 e 17 gennaio 1991, riguardo alla partecipazione italiana all'operazio-

ne militare nel Golfo, in attuazione della risoluzione n. 678 del Consiglio di sicurezza. Come si è ricordato, il Governo in quell'occasione chiese – e ottenne – «il sostegno del Parlamento per l'azione da svolgersi»; esso affermò inoltre, nella replica del Presidente del Consiglio Andreotti: «La partecipazione effettiva avrà comunque inizio soltanto dopo il voto del Parlamento».

La doverosità, per il Governo, del passaggio parlamentare (non inquadrabile, peraltro, come si è più volte rilevato, nella deliberazione dello stato di guerra *ex art. 78 Cost.*) è stata di recente chiaramente confermata riguardo alla partecipazione italiana alla *Implementation Force* (IFOR) costituita in base agli Accordi di Dayton e di Parigi per la pace in Bosnia. Prima di dichiarare in sede NATO la volontà italiana di contribuire a tale Forza, il Governo ha avvertito l'esigenza di sottoporre la questione alla valutazione del Parlamento. E non solo diversi parlamentari, ma gli stessi rappresentanti del Governo, hanno sottolineato come l'ultima parola spettasse al Parlamento. Così, nel dibattito svoltosi il 16 novembre 1995 nella Commissione affari esteri della Camera dei deputati, il ministro degli esteri Susanna Agnelli, dopo avere dettagliatamente informato sui termini degli Accordi che si andavano profilando e, particolarmente, sui compiti dell'IFOR e della NATO, ha dichiarato: «Su queste basi, il Governo si rivolge oggi al Parlamento al quale spetta, prima ancora che vengano finalizzate in sede NATO le modalità della presenza militare internazionale, prendere posizione sul principio stesso di una nostra partecipazione». In termini analoghi si è espresso il ministro della difesa, gen. Domenico Corcione, il quale, tra l'altro, nel dibattito del 30 novembre 1995 nella Commissione difesa del Senato, si è detto «lieto di chiarire che il Governo stesso desidera ricevere dal Parlamento, in termini formali ed espliciti, un chiaro consenso prima di decidere in maniera definitiva la nostra partecipazione. A tale riguardo può già annunciare che i Ministri degli esteri, delle finanze e della difesa si accingono ad informare le Assemblee parlamentari su tutti gli aspetti di carattere diplomatico, militare e finanziario-contabile che il complesso dell'operazione comporta». Il dibattito si è spostato il 14 dicembre 1995 nella Camera dei deputati concludendosi il giorno successivo, dopo un'ampia ed approfondita discussione, con l'approvazione, a larga maggioranza, di una risoluzione nella quale si dichiara di condividere la decisione del Consiglio dei ministri di manifestare all'ONU e alla NATO disponibilità alla partecipazione italiana ad una iniziativa internazionale di mantenimento della pace nell'ex Jugoslavia, si sottolineano le condizioni nelle quali avviene la partecipazione italiana (tra le quali, in particolare, la finalizzazione della missione alla esclusiva applicazione degli accordi di pace e l'esplicitazione di obiettivi, finalità e strumenti del mandato ONU sulla base del quale la NATO ha predisposto l'azione di mantenimento della pace) e si impegna il Governo: «ad agire di conseguenza; ad assicurare che le truppe italiane dispongano di dotazioni adeguate sia dal punto di vista lo-

gistico sia degli armamenti; ad esercitare, anche a garanzia della sicurezza del personale impegnato, una costante verifica della chiarezza e della congruità del mandato ONU, con l'effettiva organizzazione e disponibilità delle forze a disposizione ed una efficace catena di comando-controllo; ad assicurare che all'Italia sia garantita una partecipazione a livello decisionale nelle operazioni militari, commisurata a quella degli altri paesi coinvolti con forze proporzionalmente analoghe alla nostra; ad assicurare la predisposizione di tutte le opportune iniziative atte ad evitare possibili ritorsioni di carattere terroristico da parte di gruppi politici e militari dell'ex Jugoslavia dichiaratamente o ipoteticamente contrari all'intervento della NATO, in particolare nelle zone prossime al confine orientale; a garantire che le competenti Commissioni parlamentari saranno costantemente informate sulle modalità e sui problemi dello svolgimento della missione, sui tempi prevedibilmente necessari al suo compimento, sulle misure adottate a garanzia della sicurezza del nostro contingente nonché sugli oneri della missione stessa; a predisporre, già nel disegno di legge finanziaria all'esame del Parlamento, risorse adeguate ed un apposito capitolo di spesa, ad istituire infine presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo speciale per la partecipazione italiana a missioni internazionali di pace, anche utilizzando i residui passivi del bilancio dello Stato dell'anno finanziario in corso».

Alla luce di questa recente prassi può dirsi che i rapporti Governo-Parlamento in materia di azioni militari (non belliche) vengono correttamente ricondotti nella consueta dialettica istituzionale, fondata sul rapporto di costante fiducia che deve sussistere tra il Parlamento e il Governo. La decisione del Parlamento sulla partecipazione italiana ad operazioni militari che si svolgono nel quadro dell'ONU va vista come manifestazione della funzione di controllo e di indirizzo dello stesso Parlamento nei confronti dell'Esecutivo.

Una volta inquadrato il rapporto Parlamento-Governo nel più generale contesto della fiducia parlamentare sulla quale il secondo deve reggersi, il consenso del Parlamento appare indispensabile, come pure doveroso il dibattito e la richiesta di tale consenso ad opera del Governo. Tale necessità si pone peraltro non sul piano strettamente giuridico, ma piuttosto sul piano politico, come espressione della sottoposizione del Governo all'attività di controllo e di indirizzo del Parlamento, anche riguardo all'esercizio della potestà estera. La «sanzione», nel caso di iniziative militari del Governo senza il consenso parlamentare, non ha natura giuridica, ma politica, comportando il rischio della perdita della fiducia parlamentare, con tutte le conseguenze che ciò può determinare anche in termini di «sopravvivenza» dell'Esecutivo. Resta fermo in ogni caso che la competenza ad adottare decisioni del genere considerato resta nelle mani del Governo, trattandosi di ipotesi estranee allo stato di guerra, e quindi agli artt. 78 e 87, comma 9°, Cost.

L'individuazione delle competenze del Parlamento e del Governo alla luce del rapporto fiduciario fra tali organi sembra confermata su un piano più generale, nell'ipotesi cioè di operazioni militari non belliche (né comportanti la conclusione di accordi internazionali), dalla vicenda relativa all'invio di una squadra navale nel Golfo Persico a protezione delle nostre navi mercantili nel corso della guerra tra l'Iraq e l'Iran. In questo caso – come abbiamo accennato – la decisione del Governo italiano era unilaterale e faceva seguito all'attacco subito in alto mare dal mercantile italiano *Jolly Rubino* il 3 settembre 1987. Il Governo, assunta il 4 settembre 1987 la decisione di inviare delle navi da guerra nel Golfo Persico, dichiarò espressamente che il Parlamento «dovrà essere investito oggi stesso della questione per il necessario dibattito di indirizzo». Tale dibattito si svolse al Senato il 9 settembre e presso la Camera l'11 settembre, concludendosi con l'approvazione di atti di indirizzo, che esprimevano il consenso delle Camere alla decisione del Governo e sui quali quest'ultimo aveva posto la questione di fiducia.

9. Un profilo di estrema importanza della partecipazione italiana ad operazioni militari, emerso anche nelle dichiarazioni del Governo alle Camere e nel relativo dibattito concernente l'invio di un contingente in Bosnia ed esplicitamente contemplato – come si è visto – nella risoluzione approvata dalla Camera dei deputati il 15 dicembre 1995, è quello di carattere finanziario.

La prassi solitamente seguita è consistita nella emanazione di decreti legge, giustificati dall'urgenza che obiettivamente caratterizza l'invio di missioni militari all'estero, nei quali talvolta l'invio è esplicitamente autorizzato, ma che in ogni caso provvedono a stabilire le fonti di finanziamento dell'operazione (oltre che a disciplinare altri aspetti, quale il trattamento del personale all'estero). Gli esempi recenti sono numerosi; possono ricordarsi il D.L. 19 gennaio 1991, n. 17 relativo all'operazione nel Golfo Persico per la liberazione del Kuwait, il D.L. 1° giugno 1993, n. 167 che autorizza la partecipazione dell'Italia alle operazioni di polizia doganale lungo il Danubio per fare rispettare l'embargo verso la Serbia e Montenegro deliberato dal Consiglio di sicurezza, il D.L. 30 dicembre 1993, n. 51 relativo alla missione umanitaria in Somalia e Mozambico, il D.L. 14 aprile 1994, n. 238 (reiterato con il D.L. 20 giugno 1994, n. 397) relativo alla partecipazione italiana alla missione di pace a Hebron, il D.L. 8 febbraio 1995, n. 34 relativo alla partecipazione italiana alle missioni di polizia civile della UEO a Mostar, il D.L. 17 marzo 1995, n. 81 che autorizza l'invio in Somalia di un contingente per fornire un concorso alle operazioni di ritiro delle forze dell'ONU, il D.L. 2 gennaio 1996, n. 1 (modificato con il D.L. 1° marzo 1996, n. 99 e più volte reiterato) relativo alla partecipazione italiana alla missione di pace in Bosnia.

L'impiego di provvedimenti legislativi (decreti legge, spesso reiterati, ma co-

munque soggetti alla conversione in legge da parte delle Camere) sembra necessario non già per decidere l'invio della missione militare, al riguardo avendo il Parlamento funzioni di indirizzo e di controllo sul Governo, non legislative. Tale impiego appare invece richiesto perché la missione comporta oneri finanziari, per i quali occorre individuare le fonti di finanziamento.

La necessità – solitamente in situazioni di urgenza – di provvedere ad un finanziamento *ad hoc* per una specifica operazione può rappresentare peraltro una ragione di difficoltà e di ritardo (oltre che di ricorso agli ... abituali aumenti dell'accise sulla benzina, come nei citati decreti legge relativi alla missione in Bosnia). Appare pertanto apprezzabile l'iniziativa del governo, approvata dal Parlamento, di regolare la materia stabilendo un meccanismo «a regime» per il finanziamento delle operazioni militari all'estero. Dopo un primo tentativo fatto con la L. 6 febbraio 1992, n. 180 sulla partecipazione dell'Italia alle iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale, la quale non sembra abbia trovato concreta attuazione, un tale meccanismo è stato previsto nella L. 28 dicembre 1995, n. 549 contenente misure di razionalizzazione della finanza pubblica (collegata alla finanziaria per il 1996 approvata in pari data con L. n. 550). L'art. 1, comma 63°, stabilisce infatti che «per le spese connesse con interventi militari all'estero, anche di carattere umanitario, autorizzati dal Parlamento, correlati ad accordi internazionali, può essere adottata la procedura di cui all'art. 9 della L. 5 agosto 1978, n. 468, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro». Ai sensi del successivo comma 64°, per tutte le spese connesse a tali interventi è fornito rendiconto, allegato allo stato di previsione del Ministero degli affari esteri.

La procedura di cui all'art. 9 della L. n. 468/1978 («Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio») consente di attingere al Fondo di riserva per le spese impreviste, istituito presso il Ministero del tesoro. Il trasferimento di somme da tale Fondo e la loro iscrizione ai capitoli di bilancio cui competono gli interventi militari hanno luogo mediante decreti del Presidente della Repubblica su proposta del ministro del tesoro (previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi del citato art. 1, comma 63°, della L. 28 dicembre 1995, n. 549).

Si tratta di una procedura snella ed efficace il cui impiego consente di razionalizzare la materia, evitando di dovere ricercare di volta in volta i finanziamenti occorrenti per coprire gli oneri delle diverse operazioni. Va sottolineato che il ricorso a tale procedura è subordinato ad un collegamento con un precedente accordo internazionale (quale la Carta dell'ONU); e che, grazie ad un emendamento approvato dal Senato, essa può essere impiegata soltanto per interventi che siano stati autorizzati dal Parlamento.

Quest'ultima condizione appare di notevole rilievo ai fini di una sistemazione

e di un riequilibrio nei rapporti Parlamento-Governo. Essa infatti comporta l'istituzionalizzazione, sia pure ai fini finanziari, della competenza del Parlamento ad autorizzare gli interventi militari all'estero. Tale competenza si sposta dal piano politico, proprio delle funzione di indirizzo e di controllo, a quello più strettamente giuridico relativo alla disciplina del procedimento utilizzabile, procedimento nel quale l'autorizzazione delle Camere si pone come un requisito indefettibile. Quindi, attraverso la leva finanziaria, il Parlamento si riappropria pienamente di una propria sfera di competenza. Si ritorna così, in un certo senso, all'originario principio, che è storicamente alla base della funzione parlamentare: «*No taxation without representation*»; principio in virtù del quale il Parlamento può precludere al Governo ogni possibilità di attuare interventi militari all'estero, così riaffermando la propria centralità nel nostro sistema costituzionale.

A titolo puramente indicativo e senza alcuna pretesa di completezza segnaliamo, sui temi oggetto del presente scritto: U. ALLEGRETTI, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Foro It.*, 1991, V, c. 382 ss.; D. CABRAS, *Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace*, in *Comando e controllo delle forze di pace ONU*, a cura di E. GRECO e N. RONZITTI, Roma, 1996, II, 61 ss.; E. BETTINELLI, *Guerre e operazioni di polizia internazionale*, *ivi*, c. 375 ss.; M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955; M. CALAMIA, *Invio di corpi di truppe all'estero e Costituzione italiana*, in *Le forze multinazionali nel Libano e nel Sinai*, a cura di A. MIGLIAZZA, Milano, 1988, 133 ss.; G. CARUSO, *Forme di controllo parlamentare diverse dall'autorizzazione alla ratifica riguardo ad impegni internazionali assunti dall'Italia in materia militare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 693 ss.; A. CASSESE, *Commento all'art. 11*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 565 ss.; *Id.*, *Commento all'art. 87, IX comma, seconda parte*, *ivi*, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, 1978, 270 ss.; M. CECCHETTI, *Il ripudio della guerra contenuto nella Carta costituzionale, alla luce del diritto e della prassi internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 1993, 278 ss.; L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990; A. CURTI GIALDINO, *Guerra (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 849 ss.; A. DE GUTTRY, *Participating in Peace-keeping Operations: The Italian Decision-making Process*, in *Italian and German Participation in Peace-keeping: from Dual Approaches to Co-operation*, a cura di A. DE GUTTRY, Pisa, 1996, 3 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, Torino, 1993, 244 ss.; G. FERRARI, *Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 816 ss.; FRANCHINI *La potestà estera*, Padova, 1992; A. GIARDINA, *Commento all'art. 78*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *La formazione delle leggi*, tomo 2°, Bologna-Roma, 1979, 94 ss.; U. LEANZA (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali*, Milano, 1988; W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 342 ss.; V. LIPPOLIS, *La crisi del*

Golfo Persico in Parlamento: le problematiche della guerra e le missioni militari all'estero, in *Giur. cost.*, 1991, 1709 ss.; A. MASSAI, *Il controllo parlamentare e le operazioni della Forza di pace*, in *Le forze multinazionali*, cit., 151 ss.; F. PAGANI, *Financing National Contingents in Peace-keeping Operations: The Italian Practice and Experience*, in *Italian and German Participation*, cit., 37 ss.; T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Milano, 1952; A. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989, 94 ss.; U. VILLANI, *Lezioni su l'ONU e la crisi del Golfo*, 2^a ed., Bari, 1995.