

Italia: una parlamentarizzazione della politica di difesa?

Una prospettiva comparata

Federico Delfino¹ – University of Genoa

This paper is a draft version. Please, do not quote or circulate without the permission of the author

Introduzione

La politica di difesa e la politica estera si sono negli anni storicamente affermate come settori dove il ruolo dagli Esecutivi ha primeggiato rispetto a quello dei Parlamenti. L'internazionalizzazione delle politiche pubbliche, le mutazioni della governance delle società contemporanee, la tecnicità sempre più stringente della politica e la rapidità dei processi decisionali hanno portato sempre più ad una marginalizzazione crescente dei Parlamenti nella produzione legislativa. In tempi più recenti in molti Paesi democratici europei è aumentata l'influenza parlamentare in materia di difesa, riportando in auge un tema complesso e delicato come quello del "controllo parlamentare delle forze armate".

Lo studio e la ricerca sul controllo parlamentare delle forze armate sono relativamente recenti. Per questa ragione, a livello nozionistico non è ancora stata trovata univocità nella definizione dei concetti, negli strumenti classificatori e nella metodologia.

In primo luogo, la dottrina deve far fronte ad un'iniziale difficoltà classificatoria e nozionistica sul concetto stesso di "controllo parlamentare delle forze armate". All'interno di una definizione stretta, il "controllo parlamentare" designa semplicemente la funzione primaria del Parlamento, ovvero quella di controllo dell'azione del governo. Questa include i poteri di autorizzazione, in particolare relativi all'impiego delle forze armate, la dichiarazione di guerra, il voto delle leggi, l'approvazione del budget nazionale². L'*Inter-Parliamentary Union* propone invece una definizione più semplice di "controllo parlamentare", ovvero "l'analisi, il successivo controllo dell'azione del governo e degli organismi pubblici, compresa la messa in opera delle politiche e della legislazione"³. Le diverse sfaccettature della nozione implicano pertanto un allargamento stesso della definizione verso quella nozione di *governance democratica* proposta da Anthony Forster che include anche il ruolo di influenza giocato dalla società civile⁴.

Si tratta dunque di adottare una concezione del controllo parlamentare che non si focalizzi esclusivamente sulle disposizioni costituzionali e giuridiche ma che si interessi soprattutto alle pratiche degli attori che sono parte del gioco, includendo anche le commissioni parlamentari, che rappresentano oggi un ingranaggio essenziale del parlamentarismo contemporaneo⁵. Il "controllo parlamentare delle forze armate" si basa sull'autorità (poteri costituzionali), la capacità (l'expertise e le risorse materiali) e la volontà politica dei parlamentari e delle commissioni adibite al controllo delle forze armate (attitudine critica)⁶.

¹ Federico Delfino is a PhD Candidate in Political Sciences at the University of Genoa. His PhD research concerns the role of political oppositions in Russia from a legislative and a comparative perspective. He is also investigating the relation between parliament and government in France, Germany and Italy.

² Yamamoto, H., *Les outils du contrôle parlementaire. Etude comparative portant sur 88 parlements nationaux*, Genève, Union interparlementaire, 2007.

³ *Ibidem*.

⁴ Forster, A. (2005). *Armed forces and society in Europe*. Springer.

⁵ Strøm, K., (1998) 'Parliamentary committees in european democracies', *The Journal of Legislative Studies*, 4: 1, 21 – 59.

⁶ Born, H., & Hänggi, H. (2005). *The use of force under international auspices: strengthening parliamentary accountability*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

L'analisi della legislazione è fondamentale per comprendere i meccanismi, le dinamiche del controllo parlamentare e per fare un'analisi onnicomprensiva e quanto più completa delle risorse di cui dispongono i parlamentari per svolgere le loro funzioni. Per esempio, il potere di approvare o meno il budget è fortemente depotenziato se non si accompagna ad un'expertise specifico che permetta ai deputati di comprendere le necessità della posta in gioco o il merito di una decisione politica. Allo stesso tempo il potere di inchiesta è svuotato se non è seguito dalla volontà di interpellare l'esecutivo e successivamente di proseguire la critica e seguirne l'iter. Nel loro studio comparato, Malesic, Born e Haltiner hanno concluso che "la qualità del controllo parlamentare sulle forze armate non dipende soltanto dal quadro costituzionale che definisce i poteri dei deputati rispetto alle forze armate e alle altre istituzioni incaricate della sicurezza nazionale, ma anche alle capacità concrete di poter esercitare tali poteri"⁷.

Gli obblighi giuridici e politici internazionali, quali ad esempio quelli derivanti dall'appartenenza all'ONU, alla NATO, all'UE o le operazioni svolte in coalizione, contribuiscono a ridurre il margine di manovra del Parlamento sulle decisioni circa l'impiego delle forze armate da parte dei parlamenti nazionali. Questi aspetti hanno senz'altro contribuito ad aumentare l'esercizio del controllo dell'esecutivo nel condurre la politica estera. Nel contesto UE questo ha poi anche condotto verso un'europeizzazione della politica estera e di difesa, ampliando il deficit democratico di queste politiche⁸.

Si tratta pertanto di analizzare le logiche istituzionali e politiche che hanno determinato e determinano il ruolo del Parlamento in materia di difesa e la relativa capacità dei parlamentari di esercitare il controllo sulle attività delle forze armate nella loro differenti dimensioni. Questo può essere fatto attraverso una analisi che faccia leva su:

- (A) modalità, condizioni ed effetti del controllo parlamentare sulle forze armate nei tre principali attori della difesa europea: Francia, Germania e Italia. Comprendere se e in quale misura i loro parlamenti sono in grado di orientare il dibattito strategico. Quale è il loro ruolo nel processo decisionale, e quali i poteri che hanno nell'orientare o annullare le decisioni;
- (B) risorse a disposizione dei parlamentari per esercitare la loro attività di controllo delle forze armate. Risorse costituzionali, il ruolo delle commissioni parlamentari di difesa e la loro influenza, poter far ricorso ad esperti interni ed esterni e i poteri di nomina degli ufficiali di alto rango;
- (C) quali sono i legami e le prerogative di controllo del budget per la difesa?

Nelle democrazie moderne, i Parlamenti detengono teoricamente il monopolio della validazione di un testo come norma legislativa vincolante. Questa attività si svolge all'interno della dinamica maggioranza-opposizione e sul rapporto tra i parlamentari singoli e le dirigenze dei partiti. Tuttavia, ormai, circa il 90% della legislazione è di origine governativa, ovvero viene decisa a monte, e il 90% dei membri dei gruppi parlamentari rispettano le indicazioni di voto dei loro dirigenti⁹. Dal secondo dopoguerra in poi è sempre più cresciuta tendenza ad una razionalizzazione dei parlamenti, finalizzata a favorire la stabilità degli esecutivi, spesso a scapito del Parlamento. Ne sono un esempio le razionalizzazioni al sistema parlamentare occorse in Germania in fase costituente, anche sulla scia della precedente esperienza fallimentare della Repubblica di Weimar. Allo stesso modo, la scarsa durata in carica dei governi e la conseguente instabilità politica accresciuta dalla crisi algerina, hanno portato alla nascita della V Repubblica francese, sistema semipresidenziale che ha fortemente ridimensionato il ruolo del Parlamento. L'Italia al contrario, nonostante una sempre complicata stabilità politica interna contraddistinta da governi di breve durata, non ha apportato

⁷ Malesic, M., Born, H., & Haltiner, K. (2004). What Have We Learned and Where Do We Go from Here. Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies, *Nomos*.

⁸ Wagner, W. (2006). The democratic control of military power Europe. *Journal of European public policy*, 13(2), 200-216.

⁹ Olson, D. M. (2015). *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View: A Comparative View*. Routledge.

razionalizzazioni costituzionali atte a ridimensionare le dinamiche dei rapporti tra Parlamento e Governo al fine di stabilizzare quest'ultimo.

Va pur tuttavia tenuto in considerazione che i rapporti tra organi costituzionali previsti ed enunciati all'interno dei testi costituzionali e legislativi non necessariamente riflettono le dinamiche e gli equilibri tra i poteri. Le tradizionali forme di controllo parlamentari che fanno riferimento alle procedure costituzionali (ad esempio la mozione di censura e di sfiducia) che permettono al parlamento di sfiduciare il governo vengono sempre meno utilizzate¹⁰. Al contrario, procedure quali Commissioni di inchiesta, audizioni e interrogazioni parlamentari sono in crescita, privilegiate in quanto non prevedono una sanzione politica del Governo. Il paradosso dell'attivismo parlamentare è che le procedure di controllo non necessariamente rinforzano il controllo parlamentare. Il controllo "tecnico" permette infatti di non rompere la solidarietà tra la maggioranza parlamentare e il governo. Le Commissioni parlamentari per esempio sono tendenzialmente un elemento di pacificazione dei rapporti conflittuali che sorgono in parlamento, come sostenuto da Sartori¹¹. Queste infatti costituiscono dei luoghi di socializzazione tra i parlamentari che imparano a conoscersi invogliandoli ad assumere delle posizioni collettive in maniera consensuale¹².

La ricerca si prefigge pertanto di portare ad una conoscenza migliore e più ampia delle modalità, delle condizioni e delle dinamiche del controllo politico delle forze armate nei tre principali Paesi UE: Francia, Germania e Italia. In particolare, si focalizzerà nei dettagli del caso italiano e della recente approvazione della legge n.145 del 2016 (c.d. "Legge quadro sulle missioni internazionali) che è andata a colmare una evidente lacuna nella legislazione, e il cui caso è stato solo parzialmente analizzato in passato. Attraverso un'analisi comparata dei tre casi si potranno valutare gli aspetti di forza e di debolezza dei parlamenti in ciascuno dei Paesi, che potranno aiutare a meglio comprendere eventuali future prospettive di integrazione (o fallimento) a livello europeo, sempre tenendo in grande considerazione gli aspetti legati alla storia e al ruolo nello scacchiere internazionale di ciascuno dei Paesi. Questa valutazione potrà aiutare a comprendere meglio le dinamiche Parlamento-Governo, tracciando un bilancio sintetico sul controllo parlamentare delle forze armate di difesa in questi Paesi.

I parlamenti italiano, francese e tedesco sono stati selezionati per la comparazione in ragione della loro differenza dal punto di vista geografico, istituzionale e delle rispettive politiche di difesa che incarnano. Una parte del lavoro sarà pertanto dedicata a precisare il loro posizionamento all'interno del sistema istituzionale e di evoluzione storica. Quali di questi sono parlamenti "forti" e quali "deboli"? Quale influenza hanno rispettivamente ciascuna delle assemblee sui governi e sull'azione pubblica? Come possiamo pertanto inquadrarli?

In primo luogo, va tenuto in considerazione che la letteratura sulla classificazione dei parlamenti è estremamente complessa, tanto che la nozione stessa di "influenza parlamentare" non è ancora stabile. Il rapporto tra i poteri esecutivi e legislativi definiti dalle Costituzioni è certamente un primo criterio oggettivo di classificazione dei Parlamenti, anche se non esaustivo. Woldendorp, Keman e Budge nel loro studio hanno ricostruito un'interessante classificazione dei Paesi europei in funzione delle attribuzioni dei rispettivi Parlamenti, Governi, e sulle procedure costituzionali relative all'investitura e la censura dell'esecutivo e sul potere di dissoluzione del Parlamento¹³. Tale strumento è di indubbio interesse e utilità. Esso classifica la

¹⁰ Pennings, P. (2000). Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies. 28th Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, 14–19 April. In Workshop 'Parliamentary Control of the Executive'. Available from: <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws10/pennings.pdf> (accessed 21 October 2009).

¹¹ Sartori, G. (2016). The Theory of Democracy Revisited. Democracy: A Reader, 192.

¹² *Ibidem*.

¹³ Woldendorp, J., H. Keman, I. Budge (2000) Party government in 48 democracies. Composition – duration – personnel. Dordrecht etc.: Kluwer Academic Publishers.

Germania e l'Italia come sistemi con un equilibrio in favore del Parlamento, mentre la Francia al polo opposto con un equilibrio in favore del Presidente (esecutivo).

La presa in considerazione di una molteplicità di aspetti istituzionali e politici permette non soltanto di comparare la classificazione dei parlamenti, ma anche di chiarire i diversi aspetti delle loro attività. In maniera sintetica possiamo dunque dire che i parlamenti in tema di sicurezza possono essere caratterizzati come segue: capacità del governo (o governo di coalizione) di poter imporre o meno la loro volontà sul parlamento; possibilità degli eletti di maggioranza e di minoranza di resistere alle direttive in sede di voto imposte dai loro partiti; stabilità degli esecutivi¹⁴.

Se l'idea che il parlamento controlli l'azione del Governo è uno dei fondamenti della democrazia parlamentare, la nozione di "controllo parlamentare", come detto in precedenza, non è ancora stata del tutto definita e assume significati diversi in funzione del contesto nazionale. In maniera sintomatica infatti, nel contornare la nozione di "controllo parlamentare" si fa riferimento agli "strumenti di controllo"¹⁵. I parlamenti infatti dispongono di diversi e differenti strumenti per esercitare il loro controllo sulla politica di difesa e sulle forze armate, tra cui i dibattiti parlamentari in occasione della presentazione dei progetti di legge, la votazione sulla presentazione del budget, o in seguito votare in merito alla pubblicazione di un documento ufficiale da parte del governo. In alcuni Paesi ad esempio il Mediatore per la Difesa dipende dal Parlamento. In Germania è eletto dal Parlamento e rimette il suo rapporto ad esso. La sua funzione principale è quella di controllare il rispetto dei diritti dei soldati¹⁶.

L'azione e le risorse di controllo del Parlamento per influenzare la politica di difesa e le scelte pubbliche che riguardano le forze armate e in particolare il loro impiego sono dunque sostanzialmente differenziabili in tre tipologie principali che saranno indagate.

In primo luogo, si tratta di valutare le disposizioni legislative e costituzionali. L'esecutivo ha l'obbligo di consultare il Parlamento? Deve ottenerne l'approvazione? In quale parte del processo decisionale interviene, *ex ante* o *ex post*? I poteri del parlamento sono limitati da accordi internazionali che non possono, oppure possono essere messi in discussione difficilmente? Il Parlamento ha il potere di sfiduciare il Governo? Se sì, a quali condizioni? Può sfiduciare il ministro della difesa individualmente oppure deve sfiduciare il governo nella sua interezza?

In secondo luogo, le questioni riguardano i poteri di budget esercitati dai parlamenti. I parlamenti generalmente devono approvare il budget e le spese pubbliche, come nel caso di Francia, Germania e Italia. Tenere i cordoni della borsa (*the power of purse*) è uno dei fondamenti del parlamentarismo. I parlamenti dispongono di un potere di verifica delle spese *ex post*, dunque di un potere sanzionatorio, ma hanno anche a disposizione organi preposti alla verifica e al controllo dei conti pubblici (*Cour des comptes* in Francia, *Bundesrechnungshof* in Germania e Corte dei Conti in Italia). In questa direzione dunque, il parlamento ha la facoltà di emendare il budget e di esaminare con potere di approvazione specifica il budget per la difesa e di poterlo rifiutare? In che misura il parlamento può agire e con quale efficacia attraverso interrogazioni, interpellanze, inchieste (commissioni d'inchiesta) e il lavoro delle commissioni parlamentari?

Infine, il Parlamento dispone delle risorse e di strumenti specifici dedicati al controllo dell'attività del Governo? In questa fattispecie l'azione del Parlamento si basa sulle diverse procedure di interrogazione, sulle interpellanze, sulle inchieste (e le relative commissioni) e sul lavoro delle commissioni parlamentari.

Tuttavia, va rilevato che anche altri aspetti possono determinare l'entità del controllo parlamentare nei confronti del Governo. L'attitudine e la volontà dei singoli parlamentari di esercitare pienamente o meno la

¹⁴ Irondelle, B., Rozenberg, O., Hoeffler, C., Joana, J., Chopin, O., & Olsson, C. (2012). Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe. Études de l'Irsem, (22).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ https://www.files.ethz.ch/isn/14061/background_01_ombudsman.pdf.

loro attività di controllo è uno di questi, in particolare in un settore nel quale l'esecutivo generalmente si dimostra geloso delle sue prerogative e della sua autonomia. Infatti, le disposizioni legali che prevedono importanti risorse non garantiscono che i parlamentari le utilizzino veramente, in quanto la disciplina partitica ha un peso fondamentale specie nei governi di coalizione. Inoltre, in alcuni casi si può anche sostenere che temi come la sicurezza e la difesa richiedano un consenso trasversale e ampio o che debbano essere lasciati unicamente a prerogativa governativa.

Va poi considerato lo spazio riservato e concesso alle minoranze parlamentari, così come l'expertise e l'accesso alle informazioni pertinenti alle quali il Parlamento può accedere. Nello specifico va tenuto in considerazione anche che il controllo parlamentare spesso entra in contrasto con ostacoli specifici che non si ravvisano ad esempio in altri settori della politica:

- A) la "segretezza" dei dossier può entrare in contrasto con il principio di "trasparenza" e di "informazione" che implica il controllo parlamentare. Allo stesso tempo la complessità e la tecnicità dei dossier rendono gli argomenti difficilmente fruibili ad un pubblico non esperto;
- B) il contesto e la cooperazione internazionale sono domini dove le prerogative parlamentari e governative possono entrare in conflitto;
- C) i Parlamenti debbono essenzialmente basarsi sulle informazioni fornite dal Governo e dall'esercito, che sono poi le stesse istituzioni che il Parlamento deve controllare¹⁷;
- D) lo scarso interesse da parte degli elettori al tema della sicurezza e della difesa. I cittadini sono tendenzialmente più sensibili ai temi economici, e questo spesso spinge i singoli parlamentari ad avere scarsa attenzione a questi temi, oppure ad interessarsi solo agli aspetti economici della materia e alla loro incidenza sul budget statale.

Innumerevoli studi comparati condotti negli ultimi anni hanno permesso un importante avanzamento della dottrina in materia di rapporti tra esecutivo e legislativo in tema di sicurezza e difesa, e relativamente ai poteri dei parlamenti. Le ricerche condotte hanno permesso di differenziare le tipologie di parlamenti europei, i loro poteri nell'ambito della politica di difesa e la forza del controllo parlamentare che possono esercitare. In generale, pur provenendo da analisi, approcci e discipline differenti, i risultati, tenendo conto della complessità e dei molteplici aspetti della materia sopra elencati, concordano nel classificare i parlamenti di Francia, Germania e Italia come segue (Dieterich, S., Hummel, H., Marschall, S., 2008; Wagner, W. (2006); Hummel, H., Marshall, S. (2007))¹⁸:

- Francia: basso livello di controllo parlamentare, nessun obbligo di includere il parlamento prima dell'invio delle truppe;
- Germania: il governo deve ricercare e ottenere l'approvazione parlamentare prima di inviare le truppe;
- Italia (pre-Legge 21 luglio 2016 n.145): livello di controllo parlamentare medio, approvazione preliminare è indebolita da significative eccezioni.

A simili conclusioni giungono anche Born e Hänggi¹⁹ che inseriscono Germania e Italia tra i Paesi con il più alto controllo parlamentare (*comprehensive*) e Parigi tra quelli con il controllo parlamentare più basso (*deficient*).

¹⁷ Born, H., Fluri, P., Lunn, S., eds, *Contrôle et orientation. La pertinence du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité*. (Gèneve: Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées, 2014).

¹⁸ Dieterich, S., Hummel, H., Marschall, S., 2008. *Strengthening parliamentary war powers" in Europe: lessons from 25 national parliaments*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF); Wagner, W. (2006). *The democratic control of military power Europe*. *Journal of European public policy*, 13(2), 200-216; Hummel, H., & Marshall, S. (2007). *How to Measure Parliamentary War Powers*. Düsseldorf: paks working paper, 3.

¹⁹ Born, H., & Hänggi, H. (2005). *The use of force under international auspices: strengthening parliamentary accountability*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Metodologia

Lo studio si basa su una analisi documentaria delle pubblicazioni dei Parlamenti di Francia, Germania e Italia e sulle relative legislazioni disciplinanti il potere di veto sull'impiego dell'esercito all'estero. L'analisi dei testi sul funzionamento delle Assemblee e del controllo parlamentare (Costituzioni, legislazione secondaria e regolamenti delle assemblee), incluse le recenti revisioni di queste procedure e dei testi costituzionali, sono stati analizzati in maniera sistematica e in una prospettiva comparata, al fine di poter cogliere gli aspetti più rilevanti. Un'attenta analisi ha preso in considerazione la letteratura sul tema, comprensiva dei più importanti e recenti studi accademici in tema di controllo parlamentare delle forze armate, della sicurezza e della difesa.

La ricerca in tema di politica di sicurezza e del rapporto tra parlamenti e governi è un campo ancora relativamente nuovo ed emergente²⁰. Questo aspetto si riflette pertanto nelle limitate metodologie di ricerca che sono state applicate (Mello/Peters, 2018). Fino ad oggi il focus della ricerca qualitativa è stato principalmente mantenuto sull'analisi del ruolo del Parlamento in un singolo Paese (*case study*) o sulla comparazione tra un numero ristretto di Paesi (*comparative perspective*). Andrebbe poi inoltre trovata una definizione univoca di "competenze parlamentari" e di "poteri di guerra", come sarebbe altrettanto importante non riferirsi e soffermarsi nell'analisi unicamente sul "potere di veto" parlamentare.

Lo studio vuole rappresentare un primo passo preliminare di analisi della recente legge approvata dal Parlamento italiano, con l'intento di offrire ulteriori spunti analitici per il futuro. La scelta di analizzare Francia, Germania e Italia parte proprio dal riconoscimento della loro fondamentale importanza quali attori cruciali all'interno di una dimensione europea di sicurezza e difesa. Va inoltre considerato che i tre Paesi sono assi portanti della NATO, e che se la Francia ha solo più recentemente sotto la presidenza Sarkozy riacquisito un ruolo attivo all'interno dell'Alleanza, Italia e Germania sono da sempre Paesi strategici per la sicurezza Atlantica.

L'importanza di una loro comparazione è dettata non solo dalla recente evoluzione della legislazione italiana, ma da approcci differenti al tema della difesa che si sono sviluppati in seguito a percorsi storici differenti (*path dependence*²¹) che ne hanno anzitutto modellato le costituzioni (parlamenti simmetrici e asimmetrici, e divisione dei poteri), le formule e leggi elettorali che regolano la composizione dei Parlamenti (formule maggioritarie, proporzionali e miste), e la conseguente natura dei governi (monopartitici o di coalizione).

Il paper insiste pertanto su un approccio di analisi qualitativa esaminando nel dettaglio la recente evoluzione della legislazione italiana provando ad inquadrarla all'interno del dibattito accademico sulla materia e cercando di chiarire quale sia l'impatto sul Parlamento, sul Governo, e nei rapporti tra i due organi. Attraverso un approccio di *comparative perspective* con Francia e Germania mira ad inquadrare il ruolo del Parlamento attraverso un confronto con gli altri due Paesi cardine della difesa europea, cui ha affinità per caratteristiche concernenti il sistema partitico, politico, storico e approccio giurisprudenziale alla materia.

Italia: la disciplina pre-riforma

La recente approvazione della Legge quadro sulle missioni militari all'estero (L. 21 luglio 2016 n.145) da parte del Parlamento italiano, entrata in vigore il 31 dicembre 2016, ha riaperto il focus sul ruolo del Parlamento, andando a colmare una lacuna che si era andata a creare nell'ordinamento.

²⁰ Galbreath, D. J., & Deni, J. R. (Eds.). (2018). *Routledge Handbook of Defence Studies*. Routledge.

²¹ Pierson, P., (2000), *Increasing returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *American Political Sciences Review*, June.

Precedentemente all'approvazione della Legge quadro, la legislazione italiana, si trovava in un delicato equilibrio giuridico circa l'impiego delle forze armate all'estero dovuto alla mancanza di una disciplina costituzionale e di una legislazione organica in materia.

La Costituzione italiana reca disposizioni volte unicamente a disciplinare lo stato di guerra, stabilendo che *"le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari"* e all'articolo 87 comma 9 dove *"il Presidente della Repubblica dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere"*.

Come si può facilmente desumere le disposizioni costituzionali sono limitate, prestandosi nella dottrina costituzionale a molteplici interpretazioni²². Va anzitutto evidenziato come a livello storico l'evoluzione dei rapporti tra Stati abbia reso inapplicabile, e talvolta ormai obsoleto, l'istituto della *dichiarazione di guerra*, strumento pertanto insufficiente a regolare la complessità del sistema odierno. Lo sviluppo e la crescente influenza degli organismi internazionali, ha poi sempre più circoscritto la natura degli interventi militari ad obiettivi limitati e mirati, anche di natura civile, portando alla ricerca quanto più possibile di una legittimità internazionale.

In relazione a questi ultimi aspetti, e in mancanza di una chiara disciplina costituzionale, un ruolo chiave è stato svolto dall'articolo 11 della Costituzione: *"l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo"*. In questo caso, il ripudio della guerra cui fa riferimento l'art.11 è da intendersi non solo come rifiuto della guerra di aggressione, ma anche come rifiuto dell'uso della forza nei casi non contemplati dal diritto internazionale²³. Pertanto, questo può ritenersi ammissibile solo quando avviene in conformità alle regole del diritto internazionale e nel quadro della partecipazione a organizzazioni internazionali.

Tuttavia, pur mancando una dettagliata disciplina costituzionale, questo non implicava che nel ricorrere allo strumento militare il Governo potesse agire autonomamente senza vincoli del Parlamento, come si evince dagli articoli 78 e 87.9 della Costituzione, che mostrano la volontà del costituente di coinvolgere Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nelle decisioni riguardanti l'impiego delle forze armate. L'art. 78 prevede infatti che *"le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i necessari poteri"*. Il testo costituzionale tuttavia riserva il ruolo di garante al Capo dello Stato²⁴, investendolo del ruolo di Comandante delle Forze armate e di Presidente del Consiglio Supremo di Difesa, nell'intento di renderlo garante dei valori e degli interessi della Costituzione piuttosto che capo delle Forze armate con potere di indirizzo.

Dal testo costituzionale si evince come la prassi che disciplina l'impiego delle forze armate preveda un coinvolgimento di tutti e tre gli organi costituzionali principali, ponendo in risalto la necessità di un raccordo tra Governo e Parlamento, tratto essenziale della forma di governo parlamentare prevista dai costituenti.

²² Una parte della dottrina sostiene che "la deliberazione dello stato di guerra debba avvenire con atto bicamerale non legislativo, secondo un altro orientamento si dovrebbe invece provvedere con legge. In proposito si veda Cabras, D., & Ronzitti, N. (1999). *Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace. Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, a cura di Ronzitti, Milano (Franco Angeli), 61.

²³ Articolo 10.1 della Costituzione italiana: *l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*.

²⁴ Articolo 87.9 della Costituzione italiana: [Il Presidente della Repubblica] *detiene il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere*.

Un importante contributo che ha razionalizzato le decisioni in materia di difesa si è avuto con la legge 18 febbraio 1997 n.25 che ha disciplinato in l'articolata procedura che prevede il coinvolgimento dei centri decisionali al vertice dello Stato.

Brevemente, nel delineare le attribuzioni del Ministro della difesa in qualità di organo preposto all'amministrazione militare e civile della difesa, fissava una sequenza di fasi procedurali secondo le quali (a) il Governo adotta le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza (b) che sono sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa; (c) il Parlamento procede all'approvazione delle delibere, che una volta approvate (d) sono attuate dal Ministro della difesa. Quest'ultimo ha inoltre il compito di emanare le direttive di politica militare e di partecipare direttamente o per tramite di un suo delegato a tutti gli organismi internazionali ed europei competenti in materia di sicurezza e difesa.

Nonostante le disposizioni della legge 18 febbraio 1997 n.25 abbiano previsto un procedimento decisionale che coinvolgeva i massimi poteri dello Stato, esso lasciava aperta alcune questioni importanti circa la natura dell'approvazione parlamentare, ovvero se questa dovesse consistere nell'approvazione di un atto d'indirizzo (dal quale dunque sarebbe disceso un vincolo politico per il Governo) oppure se dovesse consistere nell'approvazione di un atto legislativo (da cui deriverebbe un vincolo giuridico per il Governo). Per meglio disciplinare lo schema decisionale, la Commissione difesa della Camera aveva approvato la risoluzione n. 7-01007 Ruffino che ha rappresentato il modello sul quale si sono basati negli ultimi anni i rapporti tra Governo e Parlamento.

La risoluzione prevedeva l'evoluzione di una prassi che garantisse il coinvolgimento di tutti i poteri costituzionali nel rispetto delle relative prerogative. Il Governo adottava in sede di Consiglio dei ministri le deliberazioni di carattere generale in materia di difesa e sicurezza ivi comprese quelle relative ai criteri generali di impiego delle forze armate all'estero, informandone tempestivamente le Camere. Il Parlamento o le competenti Commissioni parlamentari approvavano le determinazioni assunte dal Governo. Quest'ultimo, una volta conosciuta la posizione delle Camere (o anche una sola di esse) poteva emanare un decreto-legge contenente la copertura finanziaria e amministrativa delle misure deliberate o presentare un disegno di legge alle Camere. Il Ministro della difesa dava quindi attuazione alle deliberazioni attuate dal Governo impartendo le necessarie direttive al Capo di Stato maggiore della difesa. Infine, il Parlamento convertiva o approvava il disegno di legge governativo.

In conclusione, la risoluzione affrontava le principali questioni lasciate irrisolte dalla legge del '97, definendone più puntualmente l'ambito di applicazione evidenziando la necessità di approvazione parlamentare previsto per legge²⁵.

Nonostante le varie modifiche e l'evoluzione della disciplina precedentemente indicate, la legislazione non era ancora riuscita a risolvere in maniera soddisfacente alcuni nodi lasciati irrisolti.

In primis, il problema legato alle coperture amministrative e finanziarie. Entrambe le coperture infatti non riguardavano l'intera durata della missione, ma un periodo più breve, mai superiore all'anno solare. Risultava pertanto necessario reiterare periodicamente, lungo tutto l'arco della missione, le medesime disposizioni amministrative e finanziarie attraverso interventi legislativi, i quali non sono stati in grado di garantire nel tempo un quadro normativo di riferimento stabile. La copertura finanziaria delle missioni veniva assicurata principalmente dal fondo di riserva per le spese impreviste, dunque attraverso un'azione sempre emergenziale. Un cambio di rotta si verificò quando nel 2004, su iniziativa del Governo, venne istituito un fondo di riserva *ad hoc* destinato a coprire le missioni internazionali, anche a seguito dei reiterati rilievi

²⁵ Somma, R., *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, Vol. 9, No. 7, p. 10, (6 April 2011), <http://www.federalismi.it/App1MostraDoc.cfm?Artid=17889>.

formulati dalla Corte dei Conti e dalle Commissioni Bilancio del Parlamento. Questo fondo tuttavia non comportò l'introduzione di un meccanismo di finanziamento a regime delle missioni poiché queste non avevano carattere permanente²⁶. Tuttavia, nel 2009, l'entrata in vigore di un provvedimento legislativo che autorizzava la spesa in relazione alle singole missioni ripartiva tra i diversi ministeri coinvolti nelle missioni - Affari esteri, Difesa, Economia, Giustizia e Interni- gli oneri finanziari. Tale procedura però, visto il complesso iter amministrativo, richiedeva un periodo di tempo estremamente lungo, facendo sì che tali risorse divenissero disponibili solo dopo tre o quattro mesi dall'adozione del provvedimento legislativo di autorizzazione alla spesa, non garantendo pertanto la necessaria rapidità.

Un secondo elemento di criticità era dato dalla mancanza di una disciplina organica per il coordinamento tra le missioni militari e civili. Questo rappresenta un punto cruciale in quanto la dimensione civile grazie, alla partecipazione dell'Italia a missioni di *peacekeeping* e *peace enforcement*, è notevolmente cresciuta negli ultimi anni. Pertanto, pur nascendo come strumenti atti a rispondere a esigenze principalmente militari, la legislazione sulle missioni internazionali ha avuto effetti anche in questi altri settori, strumento ormai essenziale dell'azione politica estera italiana (va sottolineato come le missioni di *peacekeeping* e *peace enforcement* rappresentino uno strumento chiave della PESD).

Infine, l'aspetto forse più problematico riguardava le conseguenze sul rapporto Governo-Parlamento. L'adozione di un unico provvedimento legislativo periodico, di iniziativa governativa, che include in sé molteplici missioni oggetto di proroga, non consente alle varie forze politiche di votare in maniera differente sulle diverse missioni. Di fatto, i gruppi parlamentari si trovano dinanzi ad un "prendere tutto o lasciare" nel momento della votazione finale. Inoltre, i provvedimenti di proroga sono adottati dal governo nella forma di provvedimenti provvisori con forza di legge, ovvero dei decreti-legge, costituiti per loro natura da un unico articolo, impedendo eventualmente la votazione dei singoli articoli sulle diverse missioni. Questo aspetto è stato nel tempo motivo di forte tensione tra maggioranza e opposizione, ma anche tra partiti all'interno della stessa coalizione governativa.

La riforma: il Parlamento al centro

Nel corso degli anni sono stati effettuati innumerevoli tentativi per approvare una legge che disciplinasse e colmasse l'assenza di una normativa di carattere generale riguardante le missioni internazionali. Come visto nel paragrafo precedente, la mancanza di una disciplina giuridica di riferimento in molteplici profili di carattere giuridico e amministrativo connessi all'invio di personale militare all'estero sono stati regolati di volta in volta.

La necessità e l'urgenza di una nuova legge che regolasse in maniera organica la materia proveniva in generale da tutte le parti politiche, specialmente quelle di minoranza che rivendicavano un ruolo più attivo del Parlamento in sede decisionale.

La legge n.145 del 2016 (c.d. "Legge quadro sulle missioni internazionali) ha tentato di colmare le lacune derivanti dalla assenza di una legge organica. Questa legge definisce in via permanente la procedura da seguire per l'avvio di nuove missioni internazionali e la prosecuzione di quelle in svolgimento.

Va anzitutto premesso che le disposizioni previste dalla legge si applicano al di fuori del caso di dichiarazione dello stato di guerra deliberato dalle Camere e in conformità ai principi dell'articolo 11 della Costituzione, in base al quale l'Italia "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie

²⁶ Va inoltre sottolineato che le risorse necessarie a coprire le spese per le missioni sono spesso risultate superiori agli stanziamenti del Fondo, il che ha comportato la necessità di attingere da ulteriori fonti di finanziamento.

ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”²⁷.

L’ambito di applicazione della legge resta pertanto circoscritto alla partecipazione delle Forze armate, di Polizia ad ordinamento militare o civile e dei corpi civili di pace a missioni internazionali istituite nell’ambito ONU o di altre organizzazioni internazionali a cui appartiene l’Italia (ivi comprese quelle dell’Unione europea). Inoltre, si applica all’invio di personale e di assetti civili e militari, fuori dal territorio nazionale, che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi o per eccezionali interventi umanitari²⁸.

A livello procedurale l’articolo 2 dispone un’apposita delibera del Consiglio dei ministri che deve essere adottata previa comunicazione al Presidente della Repubblica. Quest’ultimo ha facoltà, qualora lo ritenga necessario, di convocare il Consiglio supremo di difesa.

Le deliberazioni del Consiglio dei ministri devono essere comunicate alle Camere, le quali tempestivamente le discutono, le autorizzano per ciascun anno oppure negano l’autorizzazione. Il Governo deve inoltre indicare per ciascuna missione “l’area geografica di intervento, gli obiettivi, la base giuridica di riferimento, la composizione degli assetti da inviare, compreso il numero massimo delle unità di personale coinvolte, nonché la durata programmata e il fabbisogno finanziario per l’anno in corso”²⁹.

In maniera tale da garantire la massima informazione e trasparenza sulle missioni in corso, la legge prevede lo svolgimento di un’apposita sessione parlamentare sull’andamento delle missioni autorizzate, da svolgersi entro il 31 dicembre di ogni anno³⁰. Sempre entro tale data, il Governo, su proposta del Ministro degli Esteri, in concerto col Ministro della Difesa, dell’Interno e dell’Economia presenta alle Camere per la discussione e le deliberazioni parlamentari, una relazione sulle missioni in corso anche ai fini della loro prosecuzione per l’anno successivo. All’interno di tale relazione dovranno essere precisati i risultati conseguiti, anche con un esplicito riferimento alla partecipazione delle donne e all’adozione dell’approccio di genere. La relazione dovrà espressamente contenere per ciascuna missione seguenti elementi: il mandato internazionale, la durata, la sede, il personale nazionale e internazionale impiegato e la scadenza.

A livello finanziario si registrano poi alcune delle innovazioni più significative e importanti.

La legge ha previsto l’istituzione di un apposito fondo destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali, il cui ammontare è stabilito annualmente dalla legge di bilancio o da appositi provvedimenti legislativi. Le risorse sono destinate a soddisfare il fabbisogno finanziario delle missioni e degli interventi come risultante a seguito delle relative deliberazioni parlamentari. Gli schemi di questi atti vengono trasmessi alle Commissioni competenti che devono rendere il parere entro 20 giorni. Qualora il Governo non intenda conformarsi a tali pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le osservazioni e le eventuali modifiche, corredate di informazioni e motivazioni integrative. I pareri definitivi vengono espressi entro 10 giorni dalla data della nuova trasmissione³¹.

Il Decreto-legge n.148 del 2017 ha introdotto poi alcune modifiche e integrazioni alla Legge n.145. Viene previsto che le deliberazioni riguardanti l’avvio di nuove missioni internazionali che il Governo deve trasmettere alle Camere (art. 2.2 della legge quadro) debbano essere corredate da una relazione tecnica sulla copertura finanziaria verificata dalla Ragioneria dello Stato. Inoltre, i decreti del Presidente del Consiglio che

²⁷ Articolo 11 – Costituzione italiana

²⁸ Articolo 1.1, Legge 21 luglio 2016, n. 145.

²⁹ Articolo 2.2, Legge 21 luglio 2016, n. 145.

³⁰ Articolo 3.1, Legge 21 luglio 2016, n. 145.

³¹ Fino all’emanazione dei decreti per il riparto del Fondo, per la prosecuzione delle missioni in corso, le amministrazioni competenti sono autorizzate a sostenere spese trimestrali determinate in proporzione alle risorse iscritte nel fondo missioni.

ripartiscono le risorse tra le diverse missioni internazionali devono essere emanati entro 60 giorni dalla data di approvazione da parte delle Camere degli atti di indirizzo che hanno autorizzato le missioni. Infine, il decreto ha introdotto una modifica al meccanismo di flessibilità della legge quadro per il finanziamento di nuove missioni stabilendo che le anticipazioni della tesoreria saranno trimestrali, e che le spese autorizzate fino alla emanazione dei decreti di riparto vengano determinate in proporzione alle risorse iscritte nel fondo missioni e non più, quindi, in proporzione al fabbisogno delle missioni approvate dal Parlamento.

Germania e Francia. Analogie e divergenze

La nuova legislazione e giurisprudenza italiana si inserisce all'interno di un framework europeo di disciplina della materia che mostra significative differenze da Paese a Paese. Questa premessa è doverosa in questo luogo, in quanto la dimensione europea evoca il controverso tema della Difesa comune europea.

Italia, Germania e Francia sono al momento, e con ogni probabilità in futuro, gli attori chiave sia per un eventuale evoluzione positiva della difesa comune sia per un eventuale fallimento della stessa. È pertanto importante all'interno di questa dimensione investigare quali siano la disciplina e le dinamiche funzionali dei tre Paesi, poiché coglierne similitudini e divergenze potrebbe portare a interessanti spunti di analisi e riflessione a livello "europeo".

Prima di analizzare le norme e le dinamiche che regolano i sistemi di Francia e Germania, vanno necessariamente tenuti in considerazione alcuni importanti elementi che differenziano questi Paesi. Anzitutto, la Francia è membro permanente del Consiglio di Sicurezza ONU, potenza nucleare e ha basi militari all'estero, al contrario di Roma e Berlino. Caratteristica che invece la avvicina a sistema tedesco è il bicameralismo asimmetrico. Il rapporto di fiducia infatti intercorre solamente tra il Governo e l'*Assemblée Nationale*, escludendo il *Sénat*, così come in Germania la fiducia intercorre unicamente tra Governo e *Bundestag*, escludendo il *Bundesrat*. In Italia al contrario il rapporto di fiducia intercorre con entrambe le Camere che danno vita ad un bicameralismo perfetto.

Francia e Germania rappresentano poi due esempi di parlamentarismi razionalizzati, aspetto che fa spesso pendere la bilancia dell'equilibrio dei poteri tra Parlamento e Governo in favore di quest'ultimo.

Francia: la *Monarchie nucléaire*

Come accennato in precedenza, il Parlamento francese è considerato a livello accademico tra i più depotenziati in materia di controllo e potere di veto circa l'invio di truppe all'estero. Andrebbe pertanto meglio investigato se l'assenza di un controllo parlamentare debba essere imputabile ad elementi storico-culturali, e legati a dinamiche partitiche, oppure ad ostacoli di tipo istituzionale.

Tra i parlamenti europei, l'*Assemblée Nationale*, è sicuramente tra i più deboli in materia di policy-making sul tema di sicurezza e difesa (Dieterich, Hummel, Marschall, 2008; Mello 2012; Dieterich et al 2008).

Fin dalla nascita della V Repubblica, l'esercito francese (*Armée française*) vanta una posizione particolare all'interno dello Stato, e un legame speciale con l'autorità politica del Presidente della Repubblica. Un lungo e complesso dibattito ha da sempre circondato il tema stesso della Difesa, spesso relegandolo all'interno di quel *domaine réservé* del Presidente che, insieme alla politica estera, fa parte di quei settori dove le prerogative presidenziali vengono riconosciute dagli altri organi costituzionali. Tuttavia, va altresì notato che oggi queste prerogative non sono più esclusive, ma vengono divise anche con i competenti Ministri del Governo, specie in fase di maggioranza presidenziale e parlamentare coincidenti.

Il ruolo recessivo del Parlamento in materia rispetto ai poteri esecutivo è infatti in parte ascrivibile alla prassi che dalla V Repubblica è stata accordata al Presidente nel considerare la politica estera e di difesa come parte del *domaine réservé*. Tale concezione era andata scemando con il ritiro di De Gaulle dalla politica ed è ritornata in auge a partire dagli anni '80, sotto le presidenze Mitterand, dove si è riaffermata questa visione "gaullista" della politica di difesa e sicurezza basata su fondamentali principi quali la deterrenza nucleare, la partecipazione a operazioni militari internazionali e l'autonomia strategica della Francia. La difesa nazionale si è pertanto riaffermata come parte cruciale del *domaine réservé* del Presidente, *decision maker* istituzionale indiscusso cui spetta facoltà di decidere l'invio delle forze armate all'estero.

La riforma costituzionale del Presidente Sarkozy del 2008 ha emendato l'articolo 35 della Costituzione che disciplina l'istituto della dichiarazione di guerra. La modifica ha riguardato alcune disposizioni riguardanti una migliore informazione del Parlamento e un miglior controllo parlamentare sull'impiego delle forze armate. Tra questi, il diritto immediato all'informazione secondo il quale "Il Governo informa il Parlamento della sua decisione di far intervenire le forze armate all'estero, al più tardi tre giorni dopo l'inizio dell'intervento. Il Governo [inoltre] specifica gli obiettivi perseguiti. Tali informazioni possono dar luogo a dibattito senza che si proceda ad alcuna votazione"³². Il diritto diviene autorizzazione "Se la durata dell'intervento supera i quattro mesi, il Governo ne sottopone prolungamento all'autorizzazione del Parlamento. Può chiedere all'Assemblea nazionale di decidere in ultima istanza"³³. Quest'ultima modifica aveva ricevuto molte critiche da parte delle opposizioni, in quanto il ritardo di 4 mesi all'autorizzazione era stato giudicato troppo tardivo dal punto di vista del controllo parlamentare, ma anche per quanto riguardava la rassicurazione giuridica dell'intervento dell'*Armée*.

La riforma aveva come intento quello di rendere il voto parlamentare procedura ordinaria anche nei delicati domini di sicurezza e difesa. La prima votazione post-riforma si tenne il 21 settembre 2008 in occasione dell'estensione del mandato francese in Afghanistan. In seguito, il parlamento ha votato in molte occasioni per estendere il mandato ad operazioni militari, tra cui Mali, Libia, Siria e Iraq. Seppur questa modalità sia diventata prassi ben consolidata, va sottolineato come nella sostanza questa non metta in discussione l'esclusiva autorità di decidere sulle missioni militari, che appartiene al Presidente, insieme al diritto di presiedere i Consigli e i Comitati Superiori della Difesa nazionale³⁴. Come poi già affermato in precedenza l'istituto della *dichiarazione di guerra* è divenuto ormai pressoché obsoleto e inapplicato, pertanto, un eventuale ribilanciamento dei poteri sulla base di tale istituto difficilmente può andare ad intaccare le dinamiche e le prerogative dei vari organi.

I poteri presidenziali non sono stati intaccati dalla riforma del 2008, rafforzando il Parlamento esclusivamente nei rapporti con il Governo, specie nella facoltà di convocare i ministri competenti e di porre loro interrogazioni³⁵. Eccetto le interrogazioni parlamentari scritte e orali, tutti gli altri strumenti di controllo parlamentare, incluso l'accesso a documenti e l'istituzione di una commissione d'inchiesta, sono soggetti ad una decisione del Parlamento a maggioranza.

Comandante delle forze armate, il Presidente della Repubblica è rafforzato nelle sue prerogative in materia di difesa, simbolicamente dall'articolo 5³⁶, e nella sostanza dall'articolo 13³⁷ e dall'articolo 15³⁸. La decisione

³² Art. 35.2 – Costituzione francese.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Art. 15 – Costituzione francese.

³⁵ Art. 48.6 – Costituzione francese

³⁶ Art. 5.2 - È garante della indipendenza nazionale, della integrità del territorio, del rispetto degli accordi della Comunità e dei trattati.

³⁷ Art. 13.2 - Nomina agli impieghi civili e militari dello Stato.

³⁸ Art. 15. - Il Presidente della Repubblica è il Capo delle forze armate. Presiede i Consigli e i Comitati superiori della Difesa nazionale.

in merito all'invio dell'esercito spetta al Capo dello Stato, così come l'utilizzo della forza nucleare³⁹. Logiche "politiche - quella del primato presidenziale - e strategiche - quella del primato presidenziale - sono coniugate in maniera tale da offrire al presidente un ruolo fondamentale"⁴⁰. Va sottolineato poi che la credibilità stessa della dissuasione nucleare dipende strettamente dalla possibilità di prendere tempestivamente una decisione senza che si debba obbligatoriamente tenere una discussione prolungata.

Il concetto di *domaine réservé* incontra però alcuni ostacoli nei campi della diplomazia e degli affari europei. In questi due ambiti i poteri del Presidente sono spesso divisi con il Parlamento e il Primo ministro (*régime parlementaire oblige*) e solamente con il Parlamento (*démocratie oblige*), dove la controfirma del Primo ministro è obbligatoria. Tali disposizioni sono rafforzate dal titolo di "responsabile della Difesa Nazionale" attribuita al Primo ministro dalla Costituzione⁴¹ e dalla possibilità da parte del Governo di disporre "dell'amministrazione e delle forze armate"⁴². La Costituzione non disciplina l'eventualità di dirimere un conflitto tra Presidente e Primo ministro in materia di difesa, fattispecie che resta tuttavia un'ipotesi solo nell'eventualità di una coabitazione. Il Primo ministro pertanto gioca un importante ruolo in materia di difesa dal punto di vista della messa in pratica della volontà presidenziale, nel rispondere alle interrogazioni parlamentari, e nel far funzionare la macchina statale.

Infine, la Costituzione menziona i poteri del Parlamento in materia di difesa, direttamente per autorizzare la dichiarazione di guerra⁴³ o indirettamente per delimitare il campo d'azione della legge⁴⁴. Entrando però in una analisi più approfondita delle prerogative parlamentari, in merito alle attività legislative possiamo citare l'esame e il voto della missione di difesa all'interno della legge finanziaria, il voto sulla legge di programmazione militare, e il voto delle leggi ordinarie riguardanti la difesa. Le attività di controllo sono diverse: individuali come le interrogazioni scritte o collettive come le commissioni d'inchiesta; orali (audizioni) o scritte (rapporti d'informazione); che prevedono sanzioni (mozioni di censura) o di raccomandazione (missioni di valutazione e di controllo); ad hoc (richieste d'informazioni) o permanenti (commissioni). Con la riforma del 2008, l'autorizzazione all'estensione dell'intervento delle forze armate all'estero può essere oggetto di un dibattito e di un voto in seduta. In seno all'*Assemblée Nationale*, la commissione difesa e delle forze armate è specializzata su queste questioni, ed è incaricata del controllo del budget dell'*Armée*.

L'istituto attraverso il quale il Parlamento può maggiormente influenzare il tema della difesa è senza dubbio quello delle commissioni permanenti, luogo privilegiato e strumento per eccellenza del controllo parlamentare dal lato dell'informazione e del controllo dell'azione pubblica. La Commissione per la Difesa Nazionale e delle Forze Armate fa parte delle otto commissioni permanenti dell'*Assemblée Nationale*. Questa si occupa dell'organizzazione generale della difesa, dei rapporti tra l'*Armée* e la Nazione, delle politiche di cooperazione e assistenza nel campo militare, delle questioni strategiche, dell'industria di difesa, del personale civile e militare dell'esercito, della gendarmeria e della giustizia militare. Insieme alla Commissione finanza è la sola a poter disporre dell'ausilio permanente di funzionari esterni. In base all'articolo 45 del Regolamento dell'Assemblea "l'ufficio di ciascuna commissione può chiedere l'audizione di un membro del Governo". La Commissione può inoltre sentire degli esperti, i rappresentanti delle grandi industrie degli armamenti e i rappresentanti delle organizzazioni professionali del settore degli armamenti.

³⁹ Décret n° 96-520 du 12 juin 1996 portant détermination des responsabilités concernant les forces nucléaires, JORF n°138 du 15 juin 1996 page 8921

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000559509&categorieLien=id>

⁴⁰ Carcassonne G., *La Constitution*, Paris, Seuil, 9eme ed. 2009, p. 112

⁴¹ Art. 21. - Il Primo Ministro dirige l'azione del Governo. È responsabile della difesa nazionale. [...]

⁴² Art. 20.2 - [Il Governo] dispone dell'amministrazione e delle forze armate.

⁴³ Art. 35.1 della Costituzione francese.

⁴⁴ Art. 36 - Lo stato di assedio è decretato dal Consiglio dei ministri. Non può essere prorogato al di là dei dodici giorni senza autorizzazione del Parlamento.

Infine, il Parlamento ha competenze relative al budget. Il primo tipo di limitazione è generale, e non riguarda solamente la difesa: i margini di manovra del Parlamento sono strettamente concernenti le spese pubbliche. Così, l'articolo 40 della Costituzione⁴⁵ vieta al Parlamento di decidere di sua propria iniziativa sull'aumento o la diminuzione delle entrate statali. In materia di difesa, il seguito di una legge di programmazione pluriennale limita teoricamente la possibilità di modificare o annullare le spese. Infine, il budget del Ministero della difesa è analizzato ogni anno da decine di rapporti specifici provenienti da tre commissioni differenti: Difesa, Finanze e Affari esteri. Si tratta sicuramente di un settore oggetto di esame sistematico e approfondito da parte del Parlamento, che assicura un'informazione ampia e un esame approfondito da parte del Parlamento sul budget dedicato alla difesa. Tuttavia, come molti altri casi, la votazione sul budget per la difesa e la legge finanziaria sono strettamente recepite come un sostegno o meno al Governo, e come segno di appartenenza stessa alla maggioranza o all'opposizione. Questo rende pertanto molto difficile comprendere se un voto si indirizza contro un provvedimento specifico al tema della difesa oppure si tratta di un voto contrario alla politica del Governo in generale. La debolezza istituzionale del Parlamento in materia di autorizzazione e controllo del budget è parzialmente controbilanciata dalla continuità dei rapporti nel corso di una legislatura. Questa continuità, che fa difetto rispetto agli altri aspetti del controllo parlamentare, permette a sua volta di rafforzare il livello di expertise dei parlamentari, rendendoli via via più competenti in una materia estremamente tecnica e specifica, ma che tuttavia non attenua la marginalizzazione del Parlamento.

Germania: l'esercito del Parlamento

Il sistema tedesco parte da premesse diverse rispetto a quello francese. Va anzitutto considerato che in questo caso l'esercito (*Bundeswehr*) si trova sotto alla più alta autorità democratica del Paese: il *Bundestag*. In seconda istanza, il comandante in capo delle Forze armate tedesche è il Ministro della Difesa⁴⁶.

Fin dalla nascita della Repubblica Democratica Tedesca, il costituente ha voluto razionalizzare fortemente l'impiego delle truppe all'estero al di fuori del territorio NATO. L'articolo 87.a della Legge Fondamentale per la Repubblica Federale Tedesca (Costituzione tedesca) prevede l'autorizzazione parlamentare per l'impiego del *Bundeswehr* all'estero. L'articolo 24 della Legge Fondamentale afferma tuttavia la responsabilità della Germania nel sistema di sicurezza collettiva, consentendo al *Bundestag* "per la tutela della pace [di] inserirsi in un sistema di sicurezza collettiva reciproca; esso, pertanto, consentirà alle limitazioni della sua sovranità che realizzino e assicurino un ordinamento pacifico e duraturo in Europa e fra i popoli del mondo".

I due articoli, apparentemente conflittuali, hanno aperto un aspro dibattito sulle prassi di intervento all'estero dell'esercito, soprattutto nella fattispecie della risoluzione de conflitti regionali condotti all'interno del quadro normativo della Politica di Difesa europea, che spesso si estende oltre i confini del territorio NATO. Dopo un intenso dibattito parlamentare tra le varie forze politiche, la Corte Costituzionale Federale Tedesca è intervenuta nel 1994 sul tema della partecipazione del *Bundeswehr* alle missioni militari condotte sotto l'ombrello ONU al di fuori dei confini NATO, affermandone la piena compatibilità con la Legge Fondamentale anche quando queste missioni prevedano l'uso della forza⁴⁷. Questo intervento chiarificatore della Corte Costituzionale ha posto un importante freno ad eventuali idee di riforma della disciplina tedesca che erano state ipotizzate.

⁴⁵ Art. 40 - Le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento non sono ammissibili allorché la loro adozione abbia per conseguenza una diminuzione delle entrate pubbliche, ovvero la creazione o l'aggravio di un onere pubblico.

⁴⁶ Articolo 65a Legge Fondamentale per la Repubblica Federale Tedesca.

⁴⁷ Judgment of 12 July 1994 - 2 BvE 3/92, 2 BvE 5/93, 2 BvE 7/93, 2 BvE 8/93,

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/1994/bvg94-029.html>.

Ogni impiego di truppe tedesche in operazioni militari o civili deve infatti essere approvato dal *Bundestag* a maggioranza semplice⁴⁸, rendendo il *Bundeswehr* un vero e proprio “esercito del Parlamento”⁴⁹. Tra gli altri, il *Bundestag* ha la facoltà di istituire, quando lo ritiene necessario, una Commissione d’inchiesta per verificare che il Comandante del personale delle Forze Armate e il Comitato Permanente di Difesa esercitino un effettivo controllo sul Governo in quest’area. Inoltre, il *Bundestag* elegge i commissari parlamentari per le Forze armate, il cui compito è quello di assisterlo nell’esercizio di vigilanza parlamentare. Infine, deve approvare il budget per la difesa come parte del budget federale.

I forti poteri del *Bundestag* nell’ambito della sicurezza e difesa riflettono il passato militarista della Germania e le restrizioni che nel periodo post-bellico sono state introdotte al fine di limitare fortemente l’azione militare dell’esercito⁵⁰. Nonostante una forma di governo parlamentare razionalizzata che vede assegnati al Cancelliere Federale importanti prerogative e una posizione di rilievo rispetto agli altri ministri, nel periodo post-Guerra Fredda il Paese ha sempre cercato di superare eventuali limitazioni derivanti dall’eccessivo controllo parlamentare, mantenendo pur sempre una legislazione che avesse come fulcro il Parlamento. Dalla fine della Guerra Fredda il *Bundestag* ha votato più di 140 volte l’invio di contingenti all’estero, più di ogni altro tra i maggiori Paesi UE⁵¹. Infatti, solo un numero residuale di missioni è esentato da un’autorizzazione parlamentare *ex ante*. Tra queste, solo le operazioni dove vengono impegnate le forze speciali, e che pertanto richiedono una maggiore segretezza, sono esentate.

L’autorizzazione è richiesta non solo per l’avvio della missione, ma anche per ogni eventuale variazione del mandato o della dimensione del contributo tedesco alla missione. Inoltre, l’avvallo parlamentare deve essere dato anche per la continuazione della stessa, in quanto l’approvazione iniziale *ex ante* si intende valida per un periodo che varia dai 12 ai 14 mesi. Le decisioni sono quasi sempre prese attraverso un voto nominale in una sessione plenaria, che per sua natura obbliga i parlamentari a palesare la propria posizione, ma che allo stesso tempo incentiva i partiti a trovare un’ampia coesione a priori tra loro. Ogni parlamentare può poi indirizzare interrogazioni orali e scritte ai Ministri e richiedere l’accesso ai documenti riguardanti la missione, ivi inclusi quelli riguardanti gli affari di sicurezza militare⁵². Inoltre, su richiesta di un quarto dei membri della Commissione di Difesa, questa ha facoltà di indagare su una specifica materia o questione. I poteri di questa Commissione sono pari a quelli di una commissione d’inchiesta, potendo dunque forzare il Governo a fornire tutti i documenti riguardanti specifiche problematiche sotto indagine. Infine, un terzo dei membri del *Bundestag* ha il diritto di appellarsi alla Corte Costituzionale per richiedere una revisione giurisprudenziale che riguardi ogni decisione concernente l’impiego dell’esercito all’estero qualora essi ravvedano potenziali elementi di incostituzionalità. In ultima istanza il *Bundestag* ha a disposizione importanti poteri di comunicazione. Anzitutto, in materia di difesa, la seduta del Parlamento diventa una sessione plenaria. Il cinque per cento dei membri del *Bundestag*, o di un gruppo parlamentare hanno facoltà di richiedere un dibattito su una specifica materia di interesse corrente.

I poteri del *Bundestag* sono talmente ampi ed estesi che nell’esprimere il suo giudizio sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona, la Corte Costituzionale tedesca ha affermato che l’approvazione parlamentare per l’invio dell’esercito all’estero “non è aperta all’integrazione” (*Bundesverfassungsgericht* 2009, paragrafo 255).

⁴⁸ Articolo 87A Legge Fondamentale per la Repubblica Federale Tedesca

⁴⁹ Wagner, W. (2017). The Bundestag as a champion of parliamentary control of military missions. *S&F Sicherheit und Frieden*, 35(2), 60-65.

⁵⁰ Peters, D., & Wagner, W. (2014). Executive privilege or parliamentary proviso? Exploring the sources of parliamentary war powers. *Armed Forces & Society*, 40(2), 310-331.

⁵¹ Wagner, W. (2017). The Bundestag as a champion of parliamentary control of military missions. *S&F Sicherheit und Frieden*, 35(2), 60-65.

⁵² Tuttavia, la presentazione di tali documenti può essere negata facendo riferimento alla segretezza per ragioni di sicurezza nazionale.

Se il *Bundestag* detiene importanti prerogative formali, al contempo va sottolineato che si trova mal posizionato nell'esercitarli. Difficilmente infatti la maggioranza in parlamento potrà votare contro il suo stesso governo. Il *Bundestag* infatti non ha mai rigettato alcuna proposta governativa sull'invio di contingenti all'estero⁵³. Questa considerazione ci porta a evidenziare che ad essere fondamentali non sono solamente gli aspetti costituzionali e legislativi diretti, ma anche gli effetti che questi hanno in maniera indiretta sui partiti politici e in particolare sulla maggioranza di governo.

Conclusioni

Dopo aver analizzato le legislazioni e le dinamiche legislativo-politiche che regolano i sistemi di Francia, Germania e Italia, non possiamo affermare con certezza che per tutti questi Paesi ci sia stata una tendenza generale verso una parlamentarizzazione della politica di difesa.

Se oggi la letteratura e la ricerca fanno riferimento a "parlamentarizzazione" e "de-parlamentarizzazione" della politica di sicurezza, si potrebbe suggerire che si tratti piuttosto di relazioni tra esecutivo e legislativo, e come di un processo continuo di calibrazione dei poteri e delle competenze in risposta all'evoluzione interna del sistema politico da una parte, e del ruolo internazionale del Paese dall'altro.

Se in questi anni si è certamente assistito ad una rinascita dell'interesse per il ruolo del Parlamento, è pur vero che solo pochi Paesi europei hanno optato per una modifica della Costituzione⁵⁴. Altri hanno optato per una reinterpretazione dei dettami costituzionali attraverso le Corti Costituzionali (Germania). Molti altri hanno invece optato per una modifica della legislazione secondaria, come ad esempio l'Italia.

La Germania rappresenta sicuramente il caso -rafforzato da molti studi- dove a livello legislativo il potere di controllo del Parlamento è più forte, sia *ex ante* sia *ex post*. La Corte Costituzionale tedesca infatti in passato ha anche disposto il ritorno al *Bundestag* di alcune leggi che autorizzavano modifiche alle missioni all'estero in quanto il Governo non aveva richiesto il voto di approvazione del *Bundestag* prima di autorizzare l'operazione⁵⁵.

A fronte di una legislazione che assicura il primato del Parlamento tanto da far definire il *Bundeswehr* "esercito del Parlamento"⁵⁶, nella prassi il *Bundestag* non si è dimostrato un organo altrettanto forte. Gli esecutivi di coalizione sono la norma in Germania, e l'equilibrio che si viene a creare tra le compagini che formano la maggioranza governativa è molto delicato, e come spesso è accaduto, finisce per far prevalere gli aspetti legati agli equilibri di coalizione rispetto agli altri temi. La disciplina partitica e governativa è infatti molto rispettata, tanto che il *Bundestag* non ha mai rigettato alcuna proposta governativa sull'invio di contingenti all'estero⁵⁷, anche quando al Governo hanno partecipato partiti notoriamente antinterventisti come i *Die Grünen*. Nonostante la formale centralità del Parlamento, l'esecutivo spesso domina l'agenda, e questo aspetto riveste un notevole peso nei sistemi parlamentari. Gli equilibri di coalizione spesso contano di più rispetto ad altre dinamiche. Va però anche notato che nei governi di coalizione i parlamentari tendono ad avere un potenziale di ricatto maggiore che possono esercitare nei confronti del Governo rispetto ai governi monopartitici.

⁵³ Wagner, W. (2017). The Bundestag as a champion of parliamentary control of military missions. S&F Sicherheit und Frieden, 35(2), 60-65.

⁵⁴ Eccezioni sono state la Francia (parzialmente), i Paesi Bassi, e alcuni Paesi dell'Est Europa.

⁵⁶ Wagner, W. (2017). The Bundestag as a champion of parliamentary control of military missions. S&F Sicherheit und Frieden, 35(2), 60-65.

⁵⁷ Wagner, W. (2017). The Bundestag as a champion of parliamentary control of military missions. S&F Sicherheit und Frieden, 35(2), 60-65.

Il caso francese è invece senza dubbio molto complesso e articolato, e per questo richiederebbe una analisi più accurata. La complessità del caso deriva in larga parte dalla forma di governo semipresidenziale che caratterizza il sistema, le cui dinamiche possono mutare gli equilibri del potere esecutivo. A livello legislativo, Parigi si pone al polo opposto rispetto a Berlino, essendo i poteri dell'*Assemblée Nationale* estremamente limitati in materia di autorizzazione. La riforma costituzionale del 2008 voluta dal Presidente Sarkozy ha certamente aumentato il grado di interazione del Parlamento rendendo procedura ordinaria il suo coinvolgimento anche nei delicati domini di sicurezza e difesa. Tuttavia, la riforma ha lasciato inalterati i poteri presidenziali, rafforzando quelli del Parlamento nei confronti del solo Governo. La crescita dell'importanza del ruolo dell'*Assemblée Nationale* è anche testimoniata dall'attivismo delle *lobbies* delle imprese delle armi⁵⁸, che cominciano timidamente a interessarsi a progetti di regolamentazione in seno all'*Assemblée*, e sono indice del fatto che il Parlamento non è totalmente privo di influenza in materia di difesa, specie per quanto riguarda il programma degli armamenti e dell'esportazione. Accade infatti sempre più sovente che alcuni parlamentari accompagnino il Ministro della Difesa o il Presidente della Repubblica durante i summit all'estero. Se pertanto esistono limiti istituzionali dettati dalle procedure ordinarie, senza dubbio la pressione delle industrie della difesa si può far sentire, spingendo i parlamentari ad avere una maggiore influenza sul tema.

Il Presidente resta in ogni caso l'attore chiave in tema di sicurezza e difesa, prerogative delle quali gode fin dalla nascita della V Repubblica, rafforzate da una interpretazione stringente da parte dell'allora Presidente De Gaulle, che ha portato alla nascita di un *domaine réservé* che include la politica estera e di difesa. Alcune riflessioni devono però essere fatte in merito a questi poteri e ai ruoli che vanno a delinarsi nelle fasi di *cohabitation*, ovvero quando maggioranza governativa e quella presidenziale non coincidono. In fase di *cohabitation* infatti, il *domaine réservé* del Presidente viene messo in discussione da un Governo e da un Primo ministro che godono della maggioranza parlamentare, e che pertanto puntano ad avere influenza decisionale in merito alla gestione della politica estera e di difesa. A testimonianza di questo è sovente accaduto che ai summit internazionali e di politica estera il Presidente della Repubblica venisse affiancato dal Primo ministro e dal Ministro della Difesa⁵⁹.

La riforma costituzionale del quinquennato presidenziale⁶⁰ approvata attraverso referendum il 24 settembre del 2000 ha ridotto la durata del mandato presidenziale. Dal 2002 Presidente e Parlamento sono eletti per un'identica durata di 5 anni (in precedenza erano rispettivamente 7 per il presidente e 5 per il Parlamento). Nel 2001, il Parlamento ha votato l'inversione del calendario elettorale⁶¹, in maniera tale che le elezioni legislative si tengano immediatamente dopo le elezioni presidenziali. L'obiettivo di questa inversione del calendario elettorale è stato quello di far coincidere le due maggioranze ed evitare la *cohabitation*, cercando

⁵⁸ Irondelle, B., Rozenberg, O., Hoeffler, C., Joana, J., Chopin, O., & Olsson, C. (2012). *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*. *Études de l'Irsem*, (22).

⁵⁹ La dottrina e gli sviluppi occorsi a Berlino in materia di invio di truppe all'estero sono stati seguiti con interesse da Parigi, e in particolare dal *Parti Socialiste* (PS), che aveva suggerito un più ampio coinvolgimento del Parlamento in materia. Tuttavia, in particolare la destra francese, ha osteggiato ogni ipotetica "soluzione tedesca", in quanto questa avrebbe secondo loro deviato quelli che sono "i principi chiave del funzionamento della V Repubblica" (Irondelle, B., Rozenberg, O., Hoeffler, C., Joana, J., Chopin, O., & Olsson, C. (2012), *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*. *Études de l'Irsem*, (22)). Va altresì puntualizzato che in Francia l'ampio consenso assegnato alla leadership esecutivo-presidenziale in politica estera e di difesa rimane strettamente legato all'idea di *grandeur* francese (Raunio, Wagner 2017) e al ruolo di potenza globale che è rimasto vivo dopo la Seconda Guerra mondiale (Vaisse, M., (2009), *La puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958*. Paris: Fayard) culminato con lo strappo in seno alla NATO del Presidente De Gaulle.

⁶⁰ Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000.

⁶¹ Loi organique n 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale:

[1] (<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000404920&categorieLien=id>).

di dare al Presidente una maggioranza parlamentare coerente, obiettivo che è stato fin ora pienamente raggiunto sotto le presidenze Sarkozy, Hollande e Macron.

A testimonianza di come non sia soltanto la legislazione *ad hoc* in materia di difesa a contare, questa riforma ha senza dubbio avuto un effetto diretto sul tema della difesa. Limitando la *cohabitation*, il Presidente -che è anche generalmente il leader del Partito di maggioranza- trova meno limiti nell'esercizio dei suoi poteri, e può esercitare pienamente le sue prerogative. Tuttavia, al contrario, può anche delegare alcune funzioni al Primo ministro e al Ministro della Difesa, in quanto uomini di sua fiducia e scelti al momento della formazione del Governo. L'assenza di *cohabitation* non garantisce pertanto dei poteri presidenziali più forti in tema di sicurezza e difesa, ma garantisce una maggiore discrezionalità nell'esercizio di questi poteri e nella condivisione con il Primo ministro e il Ministro della Difesa.

Il caso italiano, alla luce dell'approvazione della Legge n.145 del 21 luglio 2016, è ancora troppo recente per consentire di tracciare conclusioni nette per poterne classificare il sistema nella sua interezza, anche in considerazione della complessità delle dinamiche politiche nazionali e di un sistema elettorale dove le ripetute modifiche legislative non hanno permesso di avere un quadro omogeneo di analisi. È pertanto necessaria una ricerca ed una raccolta dati più sistematica per poter tracciare conclusioni più nette.

Indubbiamente, se l'intento della legge organica era quello preannunciato di dare finalmente una legislazione e delle disposizioni stabilite e coerenti atte a disciplinare il sistema italiano, questo obiettivo è stato ampiamente raggiunto. La legge è estremamente articolata e disciplina in maniera precisa e puntuale i molteplici aspetti della materia, a cominciare dalla individuazione della tipologia delle missioni, dei procedimenti da seguire. Viene reso centrale il ruolo del Parlamento razionalizzando una prassi che in passato era stata talvolta disattesa, con la ratifica parlamentare che avveniva a posteriori con la conversione in legge del decreto-legge di finanziamento della missione. Con le procedure previste dalla legge organica dunque il Parlamento viene sempre coinvolto, e senza il suo assenso la missione non può essere effettuata. Infine, il fondo per finanziare le missioni rappresenta l'evoluzione forse più netta da parte della legge organica in quanto offre garanzie finanziarie il cui ammontare è stabilito annualmente dalla legge di bilancio o da appositi provvedimenti legislativi e sulla cui copertura finanziaria vi è la verifica della Ragioneria dello Stato.

Se esiste infatti oggi un trade-off tra *legitimacy* ed *efficiency* sul coinvolgimento del Parlamento nelle decisioni di invio delle truppe all'estero, la Legge organica italiana è riuscita a trovare un ottimo compromesso, mettendo il Parlamento al centro, ma anche attraverso l'istituzione di un fondo apposito che potrà garantire l'efficienza per la previsione di spesa.

Il ruolo assunto internazionalmente dai tre Paesi nel periodo post Seconda Guerra mondiale ha avuto certamente un impatto nel determinarne la legislazione interna e l'azione a livello internazionale in tema di sicurezza e difesa, confermando l'azione della *path dependence*⁶². La storia e le precedenti esperienze modellano le scelte e le azioni future, e in questo caso l'evidenza è dimostrata a livello costituzionale e legislativo, specie in settori dove l'impatto anche catastrofico degli eventi passati ha ancora una certa importanza. I casi di Germania e Italia sembrano dimostrare che i fallimenti militari siano correlati positivamente al potere di controllo e autorizzazione parlamentare⁶³.

Questo aspetto viene confermato anche dal comportamento dei partiti politici. Se in generale i partiti di sinistra tendono ad essere molto più antimilitaristi rispetto ai partiti di centro-destra (Wagner et al 2017; Wagner 2018; Mello 2018; Mello 2012), e dunque maggiormente favorevoli ad un coinvolgimento del Parlamento, ciò non si è verificato in Francia. Qui la sinistra ispirata dalla Rivoluzione non si è mai fino ad ora

⁶² Pierson, P., (2000), *Increasing returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. American Political Sciences Review, June.

⁶³ Wagner, W. (2006). *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

dimostrata antimilitarista o pacifista (Kier 1997; e Geis et al 2013). In Germania, al contrario, dove il passato militarista ha fortemente influenzato il periodo post Seconda Guerra mondiale, la sinistra (*Die Linke*, *Die Grüne*, e parzialmente l'*SPD*) sono sempre state contraddistinte da un forte antimilitarismo, che si è negli anni opposto ai tentativi di modifica della legislazione. Un comportamento, quello tedesco, che certamente lo avvicina a quello della sinistra italiana. Non ci sono dubbi tuttavia che il forte potere di controllo del parlamento in Germania derivi dagli errori e orrori della Seconda Guerra mondiale (Peters, Wagner 2014), e non è neppure una coincidenza che Paesi come Giappone e Italia abbiano introdotto simili limitazioni nelle loro legislazioni assegnando al parlamento un ruolo centrale (Sakaki/Lukner 2017).

Il potere di autorizzare le spese militari attraverso la votazione del budget è probabilmente lo strumento più incisivo del quale generalmente dispongono i parlamenti. L'invio di contingenti all'estero, e i costi operativi delle missioni devono essere coperti dal budget nazionale, che nella maggioranza dei casi deve essere approvato dal Parlamento. Se pertanto il Parlamento nell'esercizio del *power of purse* rifiuta di finanziare attraverso il budget le operazioni militari, i governi possono essere fortemente limitati nella loro azione. Tuttavia, va sottolineato che i parlamenti sono spesso costretti a votare la componente destinata alla difesa e alla sicurezza all'interno della Legge finanziaria annuale, non potendo pertanto differenziare tra spese destinate a specifici settori o ad altri. Senza contare poi che generalmente i singoli parlamentari devono omogeneizzarsi alle indicazioni provenienti dai partiti e dalle dirigenze, spesso agendo all'interno di una dinamica maggioranza/opposizione, che sovente premia la disciplina partitica piuttosto che il voto nel merito.

Infine, i vincoli di spesa europei rendono ancora più complicato per l'Esecutivo "far quadrare i conti" per non "sforare" il budget, calibrando sempre più difficilmente i fondi destinati a ognuno dei settori di spesa. I partiti che promuovono il welfare state generalmente si oppongono al costoso uso della forza e alle spese per la difesa in quanto in situazioni di scarsità, come nel contesto odierno, queste spese competono con quelle in altri settori come la salute, l'educazione e i programmi sociali (Koch/Sullivan 2010).

Un crescente impegno e interesse dei singoli parlamentari andrebbe sempre più tenuto in considerazione poiché le preferenze e le sensibilità degli elettori sul tema della sicurezza è in continua ascesa. I fattori costituzionali e legislativi rappresentano solo uno *starting point* per la ricerca. Per i parlamentari diventa sempre più difficile giustificare agli elettori le alte spese militari. Se i governi in generale sono da considerarsi più internazionalisti, al contrario i parlamenti hanno un profilo più nazionale, e sono più attenti alle necessità dei cittadini. Il crescente attivismo della NATO e dell'UE in materia di sicurezza e difesa porterà con ogni probabilità nuove problematiche sul tavolo di questi tre Paesi, anche in considerazione dell'annunciato disimpegno USA in Europa e la richiesta da parte del Presidente Trump di un maggior contributo alla NATO dai partners europei. Se certamente è prematuro parlare di parlamentarizzazione della politica di sicurezza e difesa, nonostante gli evidenti sviluppi in questa direzione, si potrebbe forse meglio parlare di una fase responsabilizzazione.

Tuttavia, in tempi recenti il tema della sicurezza è ritornato in auge in Europa con sfumature diverse, in particolare a seguito dei gravi attacchi legati al terrorismo internazionale, dei quali la Francia, e in misura minore la Germania, hanno fatto le spese.

Proprio per questa ragione, emerge sempre più evidente una crescita della ricerca di legittimazione da parte degli esecutivi delle azioni militari mirate a colpire i mandanti, ma anche un attivismo crescente da parte dei singoli parlamentari su questo tema. Infatti, un aumento dell'importanza della sicurezza interna, legata anche al tema dell'immigrazione, potrebbe portare ad un maggiore interesse da parte dei singoli parlamentari ai temi internazionali e della politica estera in quanto gli elettori sono sempre più sensibili a tali tematiche, che rivestono le principali preoccupazioni dei cittadini europei, come rivelato da Eurobarometro⁶⁴. Potrebbero

⁶⁴ Standard Eurobarometer 89 Spring 2018, First results, Public opinion in the European Union.

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>.

proprio essere le preoccupazioni dei cittadini e la loro richiesta di sicurezza a far crescere l'importanza dei temi di sicurezza e difesa tra i singoli parlamentari, spingendoli ad avere un ruolo più assertivo su questi temi rispetto al passato e non lasciare l'azione tema unicamente ai dicasteri.

Al momento queste problematiche hanno avuto effetti *spill-over* in altri settori legislativi, come per esempio sulla nuova legislazione antiterrorismo in Francia e *l'opération Sentinelle*, accrescendo ad ogni modo l'interesse e l'influenza dei parlamenti e dei singoli parlamentari -che non hanno spesso mancato di utilizzarlo anche come strumento propagandistico- giustificando le autorizzazioni a intervenire in Siria, Mali e Libia.

Con la difesa sempre più legata alla sicurezza interna (terrorismo e immigrazione), dovremmo probabilmente attenderci una maggiore politicizzazione delle relazioni internazionali, che potrebbe accrescere la "connessione elettorale" sugli affari internazionali, e pertanto una conseguente maggiore influenza dei singoli parlamentari ad impegnarsi sui temi internazionali.

Questa crescita di importanza della sicurezza interna dovrà certamente essere analizzata in futuro, in quanto porta con sé un'annosa problematica legata all'impiego dell'esercito all'interno del territorio nazionale, non ancora ben disciplinato dai testi costituzionali e dalle legislazioni secondarie.

Questa nuova problematica è sorta soprattutto in seguito agli attentati terroristici in Belgio, Francia e Germania, che hanno visto l'istituzione di stati di emergenza all'interno dei Paesi e l'impiego dell'esercito all'interno del territorio.

Bibliografia

Born, H., & Hänggi, H. (2005). *The use of force under international auspices: strengthening parliamentary accountability*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Born, H., Fluri, P., Lunn, S., eds, *Contrôle et orientation. La pertinence du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité*. (Gèneve: Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées, 2014.

Cabras, D., 2006. Il "ripudio della guerra" e l'evoluzione del diritto internazionale. Quaderni costituzionali. <https://doi.org/10.1439/22230>.

Cabras, D., 2017. I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento sulle missioni internazionali dopo la Legge 21 luglio 2016, n. 145, in www.rivistaaic.it, RIVISTA AIC.

Cabras, D., Ronzitti, N., 1999. *Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace. Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni mili-tari*, a cura di Ronzitti, Milano (Franco Angeli) 61.

Carcassonne G., *La Constitution*, Paris, Seuil, 9eme ed. 2009, p. 112

Carnevale, P., 2003. Il ruolo del parlamento e l'assetto dei rapporti fra camere e governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo persico, Kosovo e Afghanistan. *Dir. soc.*

Conforti, B., Focarelli, C., 2017. *Le Nazioni Unite*. Cedam.

Coticchia, F. (2012). Qualcosa è cambiato? L'evoluzione della politica di difesa italiana tra esigenze di riforma e nuovi scenari strategici. ISPI Policy Brief, 220.

- Coticchia, F. (2013). *Qualcosa è cambiato?: l'evoluzione della politica di difesa italiana dall'Iraq alla Libia (1991-2011)*. Pisa, Italy: Pisa University Press.
- Coticchia, F., & Moro, F. N. (2016). *The transformation of Italian armed forces in comparative perspective: adapt, improvise, overcome?*. Routledge.
- De Vergottini, G., 2002. *Guerra e costituzione*. Quaderni costituzionali 22, 19–34.
- De Vergottini, G., 2004. *Guerra e costituzione: nuovi conflitti e sfide alla democrazia*. Il mulino.
- Deschaux-Dutard, D. (2014). *Convergences et résistances vis-à-vis de la politique de sécurité et de défense commune: une comparaison franco-allemande*. *Revue française d'administration publique*, no 150,(2), 543-558.
- Deschaux-Dutard, D. (2017). *Peace without money, war without Americans. Can European strategy cope?* *European Security*, 26(1), 151-152
- Dessi, A., Olmastroni, F., 2017. *Foreign posture in comparative perspective: a quantitative and qualitative appraisal of Italian foreign and defence policy during the Renzi Government*. *Contemporary Italian Politics* 9, 201–218.
- Di Camillo, F., Tessari, P., 2013. *Italian Missions Abroad: National Interests and Procedural Practice*. Istituto affari internazionali.
- Dieterich, S., Hummel, H., Marschall, S., 2008. *Strengthening parliamentary "war powers" in Europe: lessons from 25 national parliaments*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Dieterich, S., Hummel, H., Marschall, S., 2015. *Bringing democracy back in: The democratic peace, parliamentary war powers and European participation in the 2003 Iraq War*. *Cooperation and Conflict* 50, 87–106.
- Forster, A. (2005). *Armed forces and society in Europe*. Springer.
- Galbreath, D. J., & Deni, J. R. (Eds.). (2018). *Routledge Handbook of Defence Studies*. Routledge.
- Hummel, H., & Marshall, S. (2007). *How to Measure Parliamentary War Powers*. Düsseldorf: paks working paper, 3.
- Ignazi, P., Giacomello, G., & Coticchia, F. (2012). *Italian military operations abroad: just don't call it war*. Palgrave Macmillan.
- Irondele, B., Rozenberg, O., Hoeffler, C., Joana, J., Chopin, O., Olsson, C., 2012. *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*. Études de l'Irsem.
- Lagassé, P., Mello, P.A., 2018. *The unintended consequences of parliamentary involvement: Elite collusion and Afghanistan deployments in Canada and Germany*. *The British Journal of Politics and International Relations* 1369148117745681.
- Malesic, M., Born, H., & Haltiner, K. (2004). *What Have We Learned and Where Do We Go from Here. Renaissance of Democratic Control of Armed Forces in Contemporary Societies*, Nomos.
- Mancini, M., 2009. *Stato di guerra e conflitto armato nel diritto internazionale*. G Giappichelli Editore.
- Mello, P. A. (2014). *Democratic participation in armed conflict: Military involvement in Kosovo, Afghanistan, and Iraq*. Springer.
- Mello, P.A., 2012. *Parliamentary peace or partisan politics? Democracies' participation in the Iraq War*. *Journal of International Relations and Development* 15, 420–453.

- Mello, P.A., Peters, D., 2018. Parliaments in security policy: Involvement, politicisation, and influence. *The British Journal of Politics and International Relations* 1369148117745684.
- Napolitano, T., 1981. *Vocabolario giuridico russo-italiano*. A. Giuffrè.
- Olson, D. M. (2015). *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View: A Comparative View*. Routledge.
- Onida, V., 1999. Guerra, diritto, costituzione. *il Mulino* 48, 958–962.
- Pennings, P. (2000). Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies. 28th Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, 14–19 April. In Workshop 'Parliamentary Control of the Executive'.
- Peters, D., & Wagner, W. (2014). Executive privilege or parliamentary proviso? Exploring the sources of parliamentary war powers. *Armed Forces & Society*, 40(2), 310-331.
- Peters, D., Wagner, W., 2010. Between military efficiency and democratic legitimacy: Mapping parliamentary war powers in contemporary democracies, 1989–2004. *Parliamentary affairs* 64, 175–192.
- Peters, D., Wagner, W.M., Deitelhoff, N., 2010. Parliaments and European security policy. Mapping the parliamentary field.
- Pierson, P., (2000), Increasing returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Sciences Review*, June.
- Raunio, T., Wagner, W., 2017. Towards parliamentarisation of foreign and security policy? *West European Politics* 40, 1–19.
- Ronzitti, N. (2017). *Missioni All'estero, Arriva La Legge*. Affarinternazionali.
- Ronzitti, N., 1999. Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari: Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite, *Lo spettatore internazionale* 836.17. Franco Angeli, Milano.
- Ronzitti, N., 2008. Il diritto applicabile alle forze armate italiane all'estero: problemi e prospettive, in: *Il Diritto Internazionale Umanitario e La Guerra Aerea*. Firenze University Press, pp. 1000–1007.
- Sartori, G. (2016). *The Theory of Democracy Revisited*. *Democracy: A Reader*, 192.
- Somma, R., La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma, in *Federalismi.it*, Vol. 9, No. 7, p. 10, (6 April 2011), <http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?Artid=17889>.
- Strøm, K., (1998) 'Parliamentary committees in european democracies', *The Journal of Legislative Studies*, 4: 1, 21 — 59.
- Strong, J., 2015. Why parliament now decides on war: Tracing the growth of the parliamentary prerogative through Syria, Libya and Iraq. *The British Journal of Politics and International Relations* 17, 604–622.
- Teixeira, N.S., 2012. *European Defense: Past legacy, present changes, future challenges*.
- Vaisse, M., (2009), *La puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958*. Paris: Fayard
- Wagner, W. (2006). The democratic control of military power Europe. *Journal of European public policy*, 13(2), 200-216.
- Wagner, W. (2006). *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

- Wagner, W. (2017). The Bundestag as a champion of parliamentary control of military missions. *S&F Sicherheit und Frieden*, 35(2), 60-65.
- Wagner, W. M., Peters, D., & Glahn, C. (2010). Parliamentary War Powers around the World, 1989-2004. A New Dataset. *Occasional Papers*, (22).
- Wagner, W. M., Peters, D., & Glahn, C. (2011). Parliamentary Control of Military Missions. The Case of the EU NAVFOR Atalanta.
- Wagner, W., 2018. Is there a parliamentary peace? Parliamentary veto power and military interventions from Kosovo to Daesh. *The British Journal of Politics and International Relations* 1369148117745859.
- Wagner, W., Herranz-Surrallés, A., Kaarbo, J., Ostermann, F., 2017. The party politics of legislative–executive relations in security and defence policy. *West European Politics* 40, 20–41.
- Woldendorp, J., H. Keman, I. Budge (2000) *Party government in 48 democracies. Composition – duration – personnel*. Dordrecht etc.: Kluwer Academic Publishers.
- Yamamoto, H., *Les outils du contrôle parlementaire. Etude comparative portant sur 88 parlements nationaux*, Genève, Union interparlementaire, 2007.