

7 marzo 2007

Note a margine della “vicenda Dal Molin”. La cooperazione internazionale in materia militare ed i suoi limiti.

di Matteo Conz

1. Premessa

Per certi versi, la decisione governativa di (con)cedere agli Stati Uniti, in vista dell’incremento qualitativo e quantitativo della loro presenza militare in Italia, l’area della base vicentina Dal Molin, non presenta profili di novità: essa s’inscrive a pieno titolo in una prassi consolidata, della cui illegittimità, tanto sotto il profilo del riparto costituzionale delle competenze, quanto sotto il profilo del rispetto delle forme e delle procedure previste, non è dato dubitare.

La vicenda è nota, e note sono le laceranti spaccature che ha generato, sia nella maggioranza di governo, che tra questa e la sua “base”. L’ampia partecipazione popolare alle manifestazioni di critica che hanno accompagnato questa, come altre vicende, è del resto chiaro indice dell’esistenza di una consapevolezza diffusa circa il senso della proclamazioni costituzionali sulla pace e della loro persistente condivisione (1).

Fuori discussione la rilevanza costituzionale di tali forme di espressione della volontà popolare, mi limiterò a dar conto delle problematiche sollevate dalla “vicenda Dal Molin” in rapporto alle “forme” della cooperazione internazionale in materia militare, concentrandomi, prima, sulle violazioni già consumate per effetto della decisione del Governo e verificando, poi, se ulteriori violazioni siano, “in prospettiva”, ipotizzabili.

2. Costituzione e cooperazione militare.

Intervenendo in sede di “informativa urgente”, il Ministro della Difesa Parisi “comunicava” alle Camere (2) che il Presidente del Consiglio, “muovendo ... dal giudizio di coerenza del progetto di ampliamento [della base americana Camp Ederle] con la linea di politica estera e difesa del nostro Paese ... [aveva] ritenuto di dover confermare la disponibilità alla richiesta avanzata agli Stati Uniti”; precisava, altresì (al Senato), che “tale decisione ... [era] stata successivamente trasferita dal Ministro degli Affari Esteri al

segretario di Stato americano Condoleezza Rice, in un colloquio avvenuto in occasione della riunione dei Ministri degli Esteri della Nato tenutasi a Bruxelles il 26 gennaio scorso”.

Conformemente alla prassi, l'intervento del Governo alle Camere si risolveva in una mera “comunicazione” di decisioni già assunte (3); e (sempre “in ossequio” alla prassi) in una comunicazione lacunosa (4) ed affatto idonea a chiarire l’“incidenza strategica” (sotto il profilo dei possibili impieghi) dell’“ampliamento” progettato (5).

Da quest'ultimo profilo – trattandosi di questione logicamente preliminare – ritengo necessario prendere le mosse. Da un lato, infatti - ma si tratta di aspetti tra loro strettamente intrecciati -, era lo stesso Ministro della Difesa a collocare la “vicenda Dal Molin” nel quadro “degli accordi bilaterali ... all'interno della Nato”, dall'altro, è del tutto evidente la determinante incidenza delle strategie dell'alleanza sulla politica estera italiana (6).

Se, infatti, l'inquadramento di un accordo di cooperazione militare nell’“ambito” della Nato non vale a rendere superflua l'osservanza delle procedure costituzionalmente previste per la stipulazione dei trattati (su ciò *infra*), dall'altro, in seguito alla “ridefinizione” (a trattato “invariato”) degli obiettivi dell'Alleanza, è la stessa legittimità sostanziale di un accordo di essi “esecutivo” a sollevare gravissime ragioni di dubbio.

Con i “concetti strategici” del 1991 e del 1999 (e con la decisione del Consiglio Atlantico del 12 settembre 2001), la Nato ha incisivamente ridefinito i suoi obiettivi: da strettamente difensivi, i medesimi tendono oggi a correlarsi, secondo un criterio funzionale, agli interessi economici e politici degli alleati, tutelabili, anche *out of area*, mediante l'impiego dello strumento militare (7).

L'illegittimità costituzionale della “revisione” del trattato (incidente così sugli obiettivi, come sull'area d'intervento dell'Alleanza - estesa in potenza all'intero pianeta) risulta evidente, tanto dal punto di vista delle procedure interne (che lo stesso Trattato Nord Atlantico fa salve, escludendo di voler essere implementato in contrasto con l'ordine costituzionale delle competenze), quanto in relazione ai limiti che la Costituzione pone alla sovranità c.d. esterna dello stato (costituiti, *in primis*, dal principio di ripudio della guerra non difensiva, alla cui stregua necessitano di essere lette le enunciazioni, di cui all'art. 11 Cost., relative alla cooperazione internazionale e alle corrispondenti “limitazioni di sovranità”).

In questo quadro, il riferimento governativo all’“ambito Nato” - quasi si trattasse di un “grimaldello” utilizzabile per spalancare le porte di una politica estera esente da limiti e priva di controlli - appare doppiamente censurabile: da un lato, perché atteggia l’“ampliamento” della base militare vicentina a misura attuativa di dottrine strategiche incostituzionali, così nella forma, come nella sostanza; dall'altro, perché pretende di giustificare la rottura delle regole costituzionali in materia di cooperazione militare ricorrendo a costruzioni giuridiche dall'architettura precaria, ampiamente confutate dalla dottrina e prive di fondamento costituzionale (*infra*).

Venendo al profilo procedurale della vicenda – ma con la consapevolezza che, anche in questo ambito, il rispetto delle regole riveste una ben precisa rilevanza sostanziale, traducendosi, in ultima analisi, in un rafforzamento dell'assetto democratico (8) -, non è difficile rilevare come la condotta dell'esecutivo si palesi coerente con una prassi ultradecennale, sviluppatasi – va ripetuto - proprio con riguardo agli accordi stipulati nell'ambito dell'Alleanza atlantica (9).

Anche in questo caso, infatti, il Governo ha messo il Parlamento di fronte al “fatto compiuto” di un accordo stipulato, in forma semplificata, con l'esecutivo statunitense; ad aggravare il quadro è, poi, il profondo *deficit* informativo che ha caratterizzato, in questa come in altre occasioni (10), il rapporto tra “controllato” e “controllore”. Se è infatti del tutto evidente – direi quasi nell'ordine delle cose – che

esista, in questo ambito, un'“asimmetria” informativa tra Governo (competente, per la sua posizione istituzionale, a condurre le “trattative”) e Parlamento, lo è altrettanto che, attraverso la sottoposizione del *treaty making power* a precise regole procedimentali, il Costituente ha inteso vincolare l'esecutivo ad un contegno informato a canoni di pubblicità e trasparenza, anche al fine di rendere effettive le possibilità di “controllo” delle Camere.

Non mi soffermerò, trattandosi di aspetti ormai abbondantemente chiariti, sull'ortodossia delle procedure seguite: la Costituzione è chiara nel richiedere - *ex art. 80* - un pronunciamento preventivo delle Assemblee rappresentative che, per ciò stesso, debbono essere adeguatamente informate circa i contenuti dell'accordo che sono chiamate ad approvare. Al pronunciamento delle Camere, deve seguire la ratifica da parte del Presidente della Repubblica, chiamato, anche in questa sede, a svolgere la sua funzione di garanzia costituzionale (*ex art. 87, comma 8, Cost.*) (11).

Che tale procedura debba essere seguita in relazione ad accordi di cooperazione militare (*ivi* compresi gli accordi di concessione di basi) non può essere messo in dubbio: uno sguardo ai lavori preparatori consente di rilevare come proprio tali accordi (insieme agli accordi di alleanza) siano stati assunti a paradigma dei trattati di natura politica; sul punto, del resto, si registra il consenso unanime della dottrina (12). Né residua spazio per la riesumazione di tesi, largamente superate anche in sede politica, che, per essere basate sulla distinzione fra “trattato” (cui si applicherebbe l'art. 80) ed “accordo” (sottratto alle procedure previste dalla Costituzione), finiscono per far dipendere da qualificazioni giuridiche proprie del diritto internazionale (e dalle scelte operate dai governi) l'attivazione delle procedure costituzionali interne (13).

A colpire, piuttosto, nella “vicenda Dal Molin”, è la pressoché totale assenza di reazioni, da parte di deputati e senatori, al contegno serbato dal Governo. Benché il Ministro della difesa abbia dato conto di una decisione già assunta ed omesso di fornire adeguate informazioni circa i contenuti “degli accordi bilaterali in materia di utilizzo della base” (14), poche voci si sono levate per rivendicare le prerogative del Parlamento. Da registrare, alla Camera, l'intervento dell'on. Deiana (15), che denunciava l'inadeguatezza dell'informativa del Governo, “sia sul piano della trasparenza rispetto a come siano andati effettivamente i fatti e su quali vincoli reali vi siano in questa decisione, sia sul piano della responsabilità politica”; al Senato, oltre al sen. Salvi, il solo sen. Colombo si premurava di sottolineare che “se noi fossimo il senato americano, adesso ciascuno di noi avrebbe di fronte la mappa delle cose effettive che dovrebbero essere costruite. Vedremmo i passaggi, i luoghi e i punti ... sapremmo di più e non sappiamo” (16).

Da segnalare, poi, l'inadeguatezza delle forme (l'art. 80 Cost. pone una riserva di legge “formale”) attraverso le quali si è espressa, *ex post*, la volontà parlamentare. All'esito del dibattito al Senato, si è pervenuti all'approvazione di due ordini del giorno, l'uno presentato dalla maggioranza (17), l'altro dall'opposizione (18), dal contenuto parzialmente diverso. Mentre, infatti l'o.d.g. presentato dall'opposizione si limitava ad approvare la comunicazione del Governo, quello della maggioranza impegnava il Governo a temperare gli “interessi della difesa nazionale” con quelli “altrettanto legittimi delle popolazioni locali”, dando in particolare “impulso alla seconda conferenza nazionale sulle servitù militari”. Segnalo, inoltre, che ordini del giorno di analogo tenore non sono stati approvati all'esito del dibattito alla Camera.

3. Altre possibili lesioni della legalità costituzionale.

L'esperienza dell'ultimo conflitto iracheno consente di evidenziare, in prospettiva, le ulteriori problematiche costituzionali sottese, specie nel mutato contesto internazionale, alla presenza nel territorio italiano di basi militari straniere.

Nessun impiego dello strumento militare nazionale (*ivi* comprese le infrastrutture militari stanziato nel territorio dello stato) può dirsi ammissibile se non in forza di una decisione dei competenti organi costituzionali; e, a mente dell'art. 78 Cost. (ma si veda anche l'art. 1, comma 1, lett. a, della l. n. 25/97), una decisione siffatta rientra tra le attribuzioni proprie del Parlamento (19).

L'esperienza delle "crisi" che, dagli anni '90, hanno visto coinvolto il nostro Paese, evidenzia invece con chiarezza la netta riduzione del ruolo delle Assemblee parlamentari, troppo spesso chiamate a "ratificare" decisioni assunte in altre sedi.

Mi interessa tuttavia sottolineare un ulteriore profilo della problematica: alla marginalizzazione del Parlamento nella fase "ascendente" (20), fa riscontro la marginalizzazione, nella fase "discendente", dello stesso Esecutivo. Il conflitto iracheno, in particolare, ha dimostrato quanto già in dottrina si era previsto in ordine all'insussistenza di una realistica possibilità di controllo da parte degli organi costituzionali italiani sui possibili impieghi dei sistemi d'arma statunitensi stanziati sul territorio nazionale (21).

Si ricorderà che, all'indomani dell'attacco angloamericano contro l'Iraq, il Governo, per bocca del Presidente del Consiglio Berlusconi, definiva di *non belligeranza* la posizione assunta dal nostro Paese, chiarendo, tra l'altro, come agli Stati Uniti fosse stato precluso l'impiego di strutture militari di qualsiasi tipo per attacchi diretti contro il territorio iracheno (22). Ben presto, tuttavia, si diffuse la notizia del dispiegamento in teatro della 173^a brigata aviotrasportata, di stanza proprio presso la base vicentina Camp Ederle. A fronte delle nette critiche dell'opposizione, il Governo, per bocca del Ministro Giovanardi, prendeva atto di quanto occorso, confermando di non disporre di alcuno strumento per sanzionare l'inosservanza, da parte statunitense, dei limiti stabiliti all'impiego delle basi (23).

Quanto avvenuto deve indurre ad approfondire la riflessione circa la legittimità di decisioni che, in prospettiva, si pongono in aperto contrasto con l'art. 11 Cost., potendo comportare, sulla scorta di decisioni assunte in violazione delle procedure interne stabilite a garanzia del principio pacifista, il coinvolgimento del nostro Paese in iniziative armate ripudiate.

4. Conclusione

La prassi dei rapporti Governo / Parlamento nel settore della politica estera militare, benché consolidata, non esime dal denunciare l'illegittimità costituzionale di contegni (commissivi, da parte dell'Esecutivo, ed omissivi, da parte delle Assemblee rappresentative), che contrastano puntualmente con le disposizioni vigenti in materia.

Tristemente condivisibile appare, a tutt'oggi, la valutazione operata, ormai da più di tre lustri, da Gustavo Zagrebelsky, secondo cui quello dei rapporti internazionali "è un settore su cui probabilmente per ora il diritto costituzionale non è riuscito a stendere le sue ampie ali. Il fatto che non vi si sia ancora giunti è un sintomo dell'arretratezza del nostro sistema di garanzia costituzionale rispetto a quelli vigenti in altri paesi" (24).

Ad aprire uno spiraglio appare, oggi, la crescente consapevolezza nella collettività popolare dell'incidenza della scelte di politica estera sulle dinamiche interne; consapevolezza resa effettiva dall'attiva rivendicazione, nelle forme costituzionali, di quel potere sovrano, troppo spesso espropriato, che nel popolo risiede.

Note

(1) Consapevolezza e condivisione ben attestata dalle dure manifestazioni di protesta che hanno fatto

seguito, negli ormai (troppo) frequenti casi in cui ciò è avvenuto, ad impieghi costituzionalmente illegittimi dello strumento militare (*ivi* comprese le infrastrutture logistiche). Su tali prese di posizione collettive, costituzionalmente rilevanti *ex art.* 1, comma 2, Cost., è necessario porre l'accento, al fine di respingere l'idea che i principi della nostra Costituzione costituiscono le fondamenta, siano espressione di una "temperie politica e spirituale" ormai superata. Interpretazioni di questo tipo conducono ad esiti inquietanti: da un lato, perché finiscono per rinnegare il valore pienamente normativo del testo costituzionale (che, per non essere "adeguato" ai tempi, non offrirebbe un valido parametro per la valutazione dei contegni dell'apparato), dall'altro, perché "sdoganano" l'idea che gli stessi principi supremi dell'ordinamento costituzionale non corrispondano (più) ad una comune "tavola dei valori". Al contrario, le forti prese di posizione dell'opinione pubblica consentono di ribadire il carattere condiviso del supremo principio pacifista e di allontanare i dubbi - pure adombrati, non solo nelle "sedi politiche" - circa un possibile superamento della "costituzione materiale" su cui "questa" Repubblica si regge. Condotte che quel principio violino rimangono, pertanto, incostituzionali e, se di "crisi" si vuole parlare, essa va riferita alla rappresentanza politica, aggredita da quello "stacco" tra governanti e governati che reca in sé il seme della dissoluzione della democrazia (Paladin L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, pag. 269).

(2) Senato della Repubblica, resoconto stenografico sed. pomeridiana del 2 febbraio 2007; Camera dei Deputati, resoconto stenografico sed. antimeridiana del 30 gennaio 2007. In data 29 gennaio 2007, peraltro, era stata depositata alla Camera la mozione Fini, La Russa ed altri (n. 1-00088), che impegnava il Governo "a riferire con urgenza in Parlamento, allo scopo di definire la posizione ufficiale dell'Italia in ordine all'ampliamento della base americana di Vicenza nel pieno rispetto degli accordi bilaterali sottoscritti dal nostro Paese e dei doveri che ne discendono".

(3) Per giustificare il mancato coinvolgimento, in via preventiva, delle Camere, il Ministro della Difesa avanzava - sia pure implicitamente - due fondamentali argomenti: da un lato, quello basato sull'inquadramento, in "ambito Nato", dell'accordo in questione (vd. *infra* nel testo), dall'altro, la ristrettezza dei tempi in relazione ad esigenze costituzionali interne degli Stati Uniti. Sotto quest'ultimo profilo, il Ministro dichiarava: "il 14 dicembre ... l'ambasciatore statunitense Spogli ... fa tuttavia presente che la ristrettezza dei tempi parlamentari interni all'ordinamento statunitense rende la risposta del Governo italiano non ulteriormente procrastinabile. Entro il 31 gennaio ... la Camera dei Rappresentati avrebbe dovuto, infatti, deliberare definitivamente lo stanziamento dei fondi per l'ampliamento della base Allo stesso modo l'ambasciatore Spogli, il 10 gennaio scorso rinnova la richiesta confermando l'urgenza... Il Presidente del Consiglio, dando riscontro alle ragioni dell'urgenza, assicura una risposta tempestiva ...".

(4) A differenza di quanto era avvenuto in occasione dell'installazione di armi nucleari tattiche a Gioia del Colle (accordo Segni - Zellerbach) e per la concessione agli USA della base sarda de La Maddalena, tuttavia, il Ministro non invocava il "segreto militare". In ordine all'illegittimità dell'apposizione del segreto in relazione ad aspetti che non siano strettamente tecnici, vd., tra gli altri, Zagrebelsky G., *Trattato segreto e potere di controllo della Corte costituzionale*, in Fois P. (a cura di), *Il trattato segreto*, Padova, 1990, pag. 334.

(5) I dati offerti dal Ministro risultano, tuttavia, poco tranquillanti. Si pensi, in particolare, al contesto della richiesta statunitense (che il Ministro fa risalire all'ottobre 2004) e agli stanziamenti previsti "per la prima fase dei progetti" (300.000.000 di dollari, oltre a 10.000.000 per lo studio di fattibilità). Un utile parametro di confronto è costituito dagli stanziamenti previsti per l'ampliamento della base di Aviano (c.d. progetto "Aviano 2000"), per un ammontare complessivo pari a circa 500.000.000 di dollari, divisi tra Usa, Italia e Nato. Sul punto Clementi M., *La Nato*, Bologna, 2002, pag. 110. Infine, giova ricordare che le forze statunitensi di stanza a Vicenza sono state impiegate in teatro nel corso della guerra in Iraq (e ciò, nonostante i limiti che il Governo Berlusconi dichiarava di aver posto all'impiego delle infrastrutture militari collocate su territorio italiano).

(6) Si pensi all'installazione di una base missilistica a Gioia del Colle, in corrispondenza all'adozione della dottrina della risposta "massiva", o alla concessione della base del La Maddalena, successivamente all'adozione della dottrina della risposta "flessibile", o, ancora, all'installazione degli "euromissili" a Comiso e al *Memorandum* d'intesa sullo SDI. Scriveva Buquicchio M., Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati, Napoli, 1980, pag. 11, "relativamente poi alla ventilata possibilità di far trovare lo stato di fronte al fatto compiuto di un accordo stipulato con la sola partecipazione del governo, è d'uopo osservare come, consistendo il fatto compiuto in una situazione di fatto, posta in essere illegittimamente per l'omessa partecipazione di altri organi ritenuti essenziali dalla costituzione, non possa essere assunto a qualificazione di un potere".

(7) L'art. 5 del Trattato Nord Atlantico, in linea con l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, limita l'impiego dello strumento militare all'esercizio del diritto di autodifesa collettiva; il successivo art. 6 delimita l'"area" di intervento delle forze alleate ai territori di rispettiva spettanza. Con il "nuovo concetto strategico dell'Alleanza Atlantica", adottato dal Consiglio Atlantico nel 1999 (ma confermativo della dottrina strategica elaborata nel 1991), la conformazione originaria dell'alleanza muta radicalmente. Il par. 24 della nuova dottrina strategica individua, come "rischi" ulteriori rispetto all'"attacco armato" di cui agli articoli 5 e 6 del Trattato, gli "atti di terrorismo, di sabotaggio e di crimine organizzato", l'"interruzione del flusso di risorse vitali", i "movimenti incontrollati di popolazioni, in particolare come conseguenza di conflitti armati". Il par. 29 e il par. 31 fanno esplicitamente riferimento ad "operazioni di intervento in caso di crisi non previste dall'art. 5", altrettanto esplicitamente equiparate (par. 29) ad operazioni belliche in legittima difesa ("queste missioni possono essere molto impegnative e possono richiedere le stesse qualità politiche e militari ... che sarebbero essenziali in una situazione prevista dall'art. 5"). Inoltre, con la decisione del Consiglio Atlantico del 12 settembre 2001, l'attentato terroristico alla *Twin Towers* veniva esplicitamente qualificato come attacco armato, ex art. 5 del Trattato Nord Atlantico. Un atto terroristico che, in base al par. 24 del Nuovo concetto strategico del 1999, avrebbe potuto dar luogo ad una "consultazione" tra alleati in vista di una *non - article 5 operation*, veniva, con la decisione appena citata, riportato a pieno titolo nell'alveo dell'art. 5 del Trattato. Infine, nel corso del vertice di Praga del 21 novembre 2002, il Consiglio Atlantico, pur non adeguando il concetto strategico del 1999, ha formalizzato l'inclusione degli attacchi terroristici provenienti dall'estero nella nozione di attacco armato.

(8) In questi termini, Carlassare L., Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, quad. n. 10, 1999, pag. 76. Vd. anche, in relazione agli accordi in "forma semplificata", Palazzolo E., Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati, Milano, 2003, pag. 330.

(9) La tesi degli "accordi esecutivi" fu prospettata dall'esecutivo, per la prima volta, nell'aprile del 1959, in relazione all'accordo Segni - Zellerbach, recante ad oggetto l'installazione, a Gioia del Colle, di basi di lancio di missili Jupiter. Tale accordo (peraltro coperto da segreto) non avrebbe necessitato - sosteneva il Ministro degli Esteri Pella - di autorizzazione alla ratifica perché "esecutivo" del Trattato Nato, debitamente autorizzato dalle Camere e ratificato dal Presidente della Repubblica.

(10) Per una dettagliata rassegna, vd., tra gli altri, Brunelli G., Strumenti e forme di controllo sugli accordi militari nella prassi parlamentare, in Battaglini G. - Carlassare L. (a cura di), Il controllo democratico sugli impegni internazionali, Padova, 1997, pagg. 110 ss.; Carlevaris, Accordi in forma semplificata e impegni derivanti dal trattato Nato, in Ronzitti N. (a cura di), Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana, Milano, 2000, pagg. 73 ss., 85 ss.

(11) La violazione delle norme costituzionali evocate comporta l'illegittimità degli atti esecutivi dell'accordo stipulato in forma semplificata. Come ha sottolineato la Corte in relazione alla legge di esecuzione di un trattato implicante modificazione di leggi, rispetto al quale era mancata la preventiva

autorizzazione alla ratifica, “l'autorizzazione, qual è configurata nella Carta fondamentale, emana dal Parlamento necessariamente prima che il trattato sia ratificato. La Costituzione vuole che le Camere valutino in anticipo il testo del trattato, al fine di rimuovere, in quanto organi autorizzanti, il limite che, secondo le previsioni degli artt. 80 e 87, circonda l'esercizio del potere di ratifica; ma la ratifica, nel caso in esame, non è stata nemmeno prevista, avendo le parti contraenti convenuto che l'accordo entrasse in vigore alla data della firma. Sta di fatto dunque, che la manifestazione di volontà dell'organo legislativo, in cui si concreta la norma oggetto di censura, serve a rendere efficaci disposizioni pattizie, rispetto alle quali le Camere non si erano ancora pronunziate” (sent. n. 295/94). Nella sent. 379/04, poi, la Corte ha sottolineato come “l'attuazione degli accordi internazionali ‘stipulati’ dallo Stato e non anche ‘ratificati’ non potrebbe certo legittimare un'esecuzione da parte regionale prima della ratifica che fosse necessaria ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano”. **(12)** Cassese, Art. 80, in Branca G. (a cura di), Commentario della Costituzione, Bologna – Roma, 1979, pagg. 162 s.

(13) Palazzolo, Ordinamento costituzionale, cit., pagg. 341 ss.

(14) Così il Ministro di esprimeva alla Camera, mentre la Senato, su sollecitazione del senatore Salvi, affermava che gli “accordi sulla base non sono ancora fatti”.

(15) In senso contrario si pronunciava l'on. Bosi, che, dopo aver sottolineato la “grande rilevanza politica” della questione, evidenziava come, sullo sfondo, emergesse “un tipo di automatismo che si realizza nell'ambito dell'appartenenza ad una alleanza con pattuizioni che valgono da sempre e che rendono questi atti sostanzialmente automatici ...”. Pur non traendone le necessarie conseguenze, anche il sen. Baccini invitava a capire “fino in fondo che qui non si tratta soltanto di decidere se allargare una base militare. Mi sembra che il contenuto del nostro dibattito ... sia di tutt'altra natura. Oggi discutiamo della politica estera del nostro Paese ...”.

(16) Da segnalare che né il Ministro Parisi, né il vice ministro Intini (intervenuto in sede di replica al Senato), pur confermando l'impegno del Governo a vigilare sugli “impieghi operativi delle forze americane nella base”, preannunciava un passaggio parlamentare preventivo in relazione agli “accordi bilaterali di utilizzo della base”. E ciò, pur riconoscendo lo spessore politico delle decisioni da assumere: “ad esempio” – affermava Intini – “si potrebbe riflettere se sia ... utile ed accettabile la presenza di armi atomiche nella base di Vicenza”.

(17) Ordine del giorno G2 (Calderoli ed altri).

(18) Ordine del giorno G3 (Finocchiaro ed altri).

(19) A venire in rilievo non è tanto la lettera dell'art. 78, quanto la sua *ratio*, espressiva dell'esigenza di coinvolgimento preventivo del Parlamento rispetto a decisioni che comportino l'impiego dello strumento militare. La problematica, in relazione alle basi militari, era già stata sollevata in occasione dell'installazione di missili con testata nucleare nel territorio italiano. In particolare, si era rilevata l'incostituzionalità degli impegni assunti dal Governo, poiché l'utilizzazione di detti sistemi d'arma sarebbe sfuggita a qualsiasi realistica possibilità di controllo da parte degli organi costituzionali italiani. Per alcuni spunti, Allegretti U., Una ricerca su Costituzione e nuove armi, in democrazia e diritto, 1986, pagg. 109 ss. Con riguardo ai trattati di Alleanza, l'illegittimità di accordi che prevedano “automatismi” d'intervento era stata già sottolineata da Ferrari G., voce Guerra (stato di), diritto costituzionale, Enc. del dir., XIX, 1979, pag. 840.

(20) vd. Carnevale P., Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti tra 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, in

www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/Guerra e Costituzione, 2003, *passim*.

(21) Ma già l'esperienza della guerra contro la R.F.I. avrebbe dovuto insegnare qualcosa. Cfr. Carlassare L., Costituzione italiana e partecipazione ad operazioni militari, in Ronzitti N. (a cura di), *Nato ...*, cit., pag. 181 s. (nota 76 in particolare).

(22) La posizione del Governo, manifestata da Berlusconi alle Camere, si conformava alla determinazioni assunte, in seno al C.S.D. il 19 marzo 2003 (in questo senso, il comunicato diramato, all'esito della riunione, dalla Presidenza della Repubblica). Ricordo che, in base alla definizione di aggressione di cui alla ris. 3314-XXIX/1974 dell'A.G. della N.U., ritenuta conforme al diritto internazionale generale da C.I.J., *Military and paramilitary activities of the United States in and against Nicaragua, Merits*, in *I.C.J. Reports*, 1986, pag. 195, e perciò vincolante *ex art. 10, comma 1, Cost.*, "costituisce atto di aggressione" anche "il fatto di ammettere che il proprio territorio, messo a disposizione di uno stato, venga utilizzato per perpetrare un atto di aggressione contro uno stato terzo".

(23) La questione era emersa nel corso della seduta del 26 marzo 2003 della Commissioni 1, 3, 4, 8 riunite del Senato. Il Ministro Giovanardi, dopo aver ribadito l'impegno del Governo a rispettare gli impegni assunti di fronte al Parlamento, testualmente dichiarava: "non credo che possiamo fare prigionieri gli americani nelle loro basi".

(24) Zagrebelsky, *Trattato segreto*, cit., pag. 336.