NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

ARIANNA PISANO *

L'AUTORIZZAZIONE PARLAMENTARE ALLA PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE MISSIONI INTERNAZIONALI: CAUSE ED EFFETTI DELLA RIFORMA DEL 2024**

Abstract [It]: Il contributo analizza l'evoluzione della disciplina sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, focalizzandosi sulle cause e sugli effetti della riforma introdotta dalla legge n. 168 del 2024. Muovendo dall'analisi applicativa della legge quadro in materia, la legge n. 145 del 2016, soffermando l'attenzione in particolare sui due anni precedenti alla novella legislativa, si è ravvisata la sistematica inosservanza della precedente legge quadro, in particolare attraverso l'abuso della decretazione d'urgenza e cronica frustrazione dei termini normativamente previsti. Lo studio, pertanto, ha inteso verificare l'adeguatezza delle recenti modifiche legislative a sanare i malfunzionamenti propri dell'esperienza precedente, analizzando criticamente le innovazioni apportante. Snellendo l'iter decisionale in materia di invio all'estero di contingenti militari italiani, la riforma ha in realtà determinato una forte marginalizzazione del Parlamento, configurando un modello nettamente governo-centrico, depotenziando la funzione costituzionale di indirizzo e controllo delle Camere e riducendo la trasparenza e la democraticità della politica estera italiana.

Abstract [En]: This paper analyzes the evolution of the legal framework governing Italy's participation in international missions, focusing on the causes and consequences of the reform introduced by Law No. 168/2024. Based on the analysis of how the relevant framework law (Law No. 145/2016) was implemented, with particular regard to the two years prior to the recent legislative amendment, a systematic non-compliance with the previous framework emerged, notably through the misuse of emergency decree-laws and the chronic failure to meet regulatory deadlines. Therefore, this study aims to assess whether the recent legislative changes are adequate to remedy the dysfunctions observed in past practice, offering a critical analysis of the newly introduced innovations. While streamlining the decision-making process for deploying Italian military contingents abroad, the reform has, in fact, severely marginalized Parliament. By establishing a highly executive-centric model, it weakens the constitutional role of guidance and oversight vested in the Chambers, thereby reducing the transparency and democratic accountability of Italian foreign policy.

Parole chiave: Missioni internazionali, Controllo parlamentare, Potere esecutivo, Legge quadro n. 145 del 2016, Riforma del 2024.

Keywords: International Missions, Parliamentary Oversight, Executive Power, Framework Law No. 145 of 2016, 2024 Legislative Reform.

SOMMARIO: 1. Il fondamento costituzionale e normativo della deliberazione e autorizzazione delle missioni internazionali. – 2. Le cause: la sistematica violazione della legge n. 145 del 2016. – 3. La

* Dottoranda di Ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Sapienza Università di Roma.
** Contributo sottoposto a peer review.

ISSN 2279-7238

legge n. 168 del 2024: modifiche introdotte e criticità attese. – 4. Gli effetti: il Parlamento ai margini della decisione politica in materia di missioni internazionali.

1. Il fondamento costituzionale e normativo della deliberazione e autorizzazione delle missioni internazionali

L'adesione dell'Italia, *ex* art. 11, secondo periodo, Cost., a organizzazioni internazionali che perseguono la pace e la giustizia fra le Nazioni ha determinato di frequente la deliberazione dell'invio all'estero di contingenti militari nell'ambito di missioni internazionali riferibili alle predette organizzazioni. In ragione dell'impossibilità di ricondurre le operazioni in parola alla categoria della guerra c.d. classica[1], tali deliberazioni non sono mai avvenute per il tramite del meccanismo di deliberazione e dichiarazione dello stato di guerra di cui agli artt. 78 e 87 Cost., ma sono state adottate seguendo molteplici *iter*, disordinatamente affermatisi in via, prima, di prassi e, poi, normativa. Nel vano tentativo di ricalcare i princìpi generali di cui agli artt. 78 e 87, comma 9, Cost., le regolamentazioni succedutesi al fine di procedimentalizzare l'*iter* decisionale in materia, non di carattere costituzionale da un punto di vista formale ma

[1] R. SOMMA, *La partecipazione italiana a missioni internazionali: disciplina vigente e prospettive di riforma*, in *Federalismi*, n. 7/2011, 3. L'individuazione di un significato univoco del termine "guerra" ha sempre costituito oggetto di attenzione da parte della dottrina costituzionale e internazionale, stante la difficoltà di individuare con precisione uno scenario che definisse chiaramente i confini della nozione di guerra. Per tutti, si riporta la definizione fornita da A. CURTI GIALDINO nel volume XIX dell'*Enciclopedia del diritto* del 1970 che, alla voce *Guerra (diritto internazionale)* riporta: "Il termine «guerra» è fra quelli il cui impiego, nel linguaggio non solo comune, ma anche diplomatico, appare meno rigoroso ed univoco. Si ritiene generalmente che esso sia da intendere in due fondamentali significati: come situazione giuridica e come vicenda fenomenica. Nella prima accezione, esso si riferisce all'assetto che l'ordinamento internazionale, in conseguenza di un evento la cui natura sarà fra poco oggetto di esame, ma che può essere sin da ora indicato nella manifestazione di volontà di uno dei soggetti dotati della relativa capacità, viene ad assumere in vista dello svolgimento della suddetta vicenda, onde ottenga una valutazione, essenzialmente di liceità, quale non riceverebbe dall'ordinamento internazionale nel suo assetto di pace. Si parla, a tal proposito, di «stato di guerra». Nella seconda accezione, il termine guerra è usato come enunciazione riassuntiva di tutti quei fatti mediante i quali si esercita e nei quali si concreta la violenza delle armi che un membro della Comunità internazionale spiega nei confronti di un altro allo scopo di distruggerne la forza e piegarne la volontà. Si tratta, in altre parole, del complesso delle operazioni militari, attraverso cui tipicamente si svolge la vicenda bellica. […] Ricorre appunto una di quelle ipotesi, quando un membro della Comunità manifesta la determinazione di affrontare altro membro in uno scontro armato, proponendosi di annientarne la resistenza, ed accettando il rischio di vedere annientata la propria", 849 ss. Al di là di tale definizione, di stampo internazionalistico, si è altresì consci che "la guerra è una realtà, che non si lascia, né contenere in una semplice definizione, né imbozzolare in una sola proposizione normativa. La definizione, accolta solitamente nei lessici, della guerra come dissidio o contesa fra le Potenze, che si risolve mediante il ricorso alle armi, è, con tutta evidenza, nella sua superficiale descrittività, approssimativa ed inadeguata a rappresentare il fenomeno nella sua dimensione, nelle sue cruente manifestazioni, nelle sue ingovernabili virtualità" e che pertanto "la guerra si presenta infine all'osservazione come un «fatto» complesso, che non è una mera variazione rispetto al carattere collettivo già rilevato e, anzi, rincara su di esso, svelando le ulteriori e più riposte implicazioni annidate in un vocabolo tanto pregnante. Essa è un fatto complesso, nel senso che non consta solo di operazioni militari - le quali possono persino non verificarsi - ma di una serie di attività molteplici e multiformi, consistenti nella mobilitazione e nell'impegno totale di tutti i membri della comunità, privati e pubblici, e di tutte le risorse, in ogni campo - da quello economico-finanziario a quello scientifico e psicologico -, che perciò richiedono che qualsiasi settore sia rigorosamente preordinato, ordinato e coordinato, affinché nulla sia lasciato alla dispersione, al collettizio, all'improvvisazione. La complessità, insomma, esigendo che il molteplice ed il multiforme diventino un tutto finalisticamente compatto, come con riguardo alla fase attuativa appare governabile solo mediante l'unità, la prontezza e la coerenza di direzione e di conduzione, così con riguardo al momento deliberativo richiede la più compiuta, la più penetrante, e perciò la più responsabile cognizione delle possibilità del Paese di affrontare quell'esperienza totale e impietosa che è la guerra" (G. FERRARI, *Stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, 1970).

comunque «costituzionalmente rilevant[i], perché non c'è a livello costituzionale una norma di riferimento precisa»[2], si sono, tra gli altri, scontrate con la necessità di garantire un efficace coinvolgimento del Parlamento, costituzionalmente titolare dei poteri di indirizzo e controllo nei confronti dell'Esecutivo.

Il rocambolesco avvicendarsi di regolamentazioni in materia è infine approdato alla disciplina di cui alla legge c.d. quadro n. 145 del 21 luglio 2016, recante il titolo «Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali», da ultimo modificata dalla legge n. 168 del 31 ottobre 2024. Nella sua formulazione originaria, la normativa ha previsto che la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali fosse deliberata in seno al Consiglio dei Ministri, previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventuale coinvolgimento del Consiglio Supremo di Difesa, successivamente trasmessa e discussa dalle Camere e da esse autorizzata, eventualmente prevedendo impegni per il Governo, ovvero negata. La prospettiva sistematica assunta dal legislatore del 2016 propendeva evidentemente per una valorizzazione dell'intervento parlamentare, collocato, nell'esperienza precedente, ai margini dell'*iter* decisionale in quanto titolare di un mero potere approvativo[3], intendendo così consentire alle Camere di espletare quella funzione di indirizzo e controllo dell'Esecutivo che gli è costituzionalmente attribuita[4]. Attraverso una razionalizzazione del ruolo autorizzatorio – e non più approvativo – del Parlamento,

[2] Audizione del prof. Giuseppe de Vergottini innanzi alla Commissione III del Senato il 7 maggio 2024 sul disegno di legge n. 1020, disponibile sul sito di Radio Radicale.

[3] Come noto, la scarsa effettività della disciplina di cui alla legge n. 25 del 1997 ha determinato il verificarsi di situazioni estremamente patologiche, quali quella verificatasi in relazione alle operazioni NATO in Kosovo nel corso della guerra dei Balcani del 1999, giustificate dall'organizzazione nord-atlantica con la necessità di tutelare i diritti umani della popolazione kosovara. Come noto, in tale occasione l'approvazione parlamentare del coinvolgimento, peraltro significativo, delle forze aeree italiane nei bombardamenti giunse solo alcune settimane dopo l'inizio della guerra; si approvarono infatti congiuntamente l'Operazione *Allied Force*, relativa al profilo militare del contributo italiano, e l'Operazione *Allied Harbour*, relativa al conseguente profilo umanitario, proposta, per ovvie ragioni, solo in un momento successivo all'inizio del conflitto. In tale contesto, il Governo D'Alema rimandò quanto possibile il coinvolgimento del Parlamento in ragione della contrarietà all'intervento dell'Italia nel conflitto anche da parte di alcuni partiti di sinistra sostenitori dell'Esecutivo; pertanto, un eventuale voto negativo sulla questione avrebbe rappresentato un serio rischio per la stabilità della maggioranza. Il Governo, dunque, mantenne strategicamente il silenzio sulle operazioni belliche mentre queste erano già in atto, dandone informativa al Parlamento solo in un momento successivo. P. CARNEVALE, *Parlamento, conflitti armati e forma della decisione. Ripensando ad un'antica querelle (tornata di moda?)*, in P. Carnevale (a cura di) *La costituzione va alla Guerra?,* Napoli, 2013, 269; D. CABRAS, *Il controllo parlamentare nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace*, in N. Ronzitti (a cura di) *Comando e controllo delle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Roma, 1999, 62.

[4] Per un commento sulle migliorie apportate dalla legge quadro in materia di controllo parlamentare sulle decisioni governative in materia di partecipazione alle missioni internazionali si veda M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione della legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (2017-2021)*, in G. Caravale, S. Ceccanti, L. Frosina, P. Piciacchia, A. Zei (a cura di) *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Napoli, Jovene; M. BENVENUTI, *Luci e ombre della l. 145/2016, in tema di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. Una prima lettura*, in *Rivista AIC*, 1/2017; P. CARNEVALE, *Guerra, costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali*, in *Diritto e Società*, III serie, 2/2019. Sul punto, può altresì rammentarsi quanto affermato dal prof. Marco Benvenuti nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione III del Senato il 16 aprile 2024 sul disegno di legge n. 1020, disponibile sul sito di Radio Radicale, in cui è stato evidenziato che "l'assunto fondamentale di questa legge è che il Governo delibera, il Presidente della Repubblica, eventualmente in Consiglio Supremo di Difesa controlla, e il Parlamento autorizza […] Da un punto di vista formale, si tratta di un'autorizzazione in senso proprio, da intendersi quale provvedimento atto a rimuovere un limite, altrimenti insuperabile. In assenza di questa autorizzazione, dunque, gli atti e i fatti conseguenti sono privi di base giuridica e perciò illegittimi. Da un punto di vista sostanziale, questa autorizzazione esprime una compartecipazione all'indirizzo politico, non un mero controllo, e prende la forma di una risoluzione".

svincolato dal rigido strumento legislativo in favore dei più elastici atti di indirizzo che, nella prassi applicativa, hanno assunto la forma della risoluzione, il legislatore ha inteso plasmare un dialogo fra Esecutivo e Legislativo che meglio si attagliasse alla rapidità caratterizzante le situazioni di crisi internazionale, pur nel rispetto delle attribuzioni degli organi costituzionali. In disparte la lodevole finalità perseguita e gli indubbi miglioramenti introdotti con la legge quadro rispetto alla disciplina previgente, la prassi successiva ne ha comunque evidenziato l'insufficienza a raggiungere il prefissato obiettivo di rinvigorimento dei poteri di indirizzo e controllo del Parlamento; e ciò non già in ragione della formulazione *ex se* della disciplina, quanto a causa di malfunzionamenti applicativi acuiti, ad avviso di chi scrive, dalla novella del 2024, di cui si dirà *infra*. Tali disfunzioni hanno vanificato l'*intentio legislatoris*, determinando «effetti grandemente pregiudizievoli sul piano dell'effettività dei procedimenti ivi disegnati e, "a monte di essi", dell'indefettibile rispetto del ruolo co-decisorio del Parlamento in materia di politica estera e di difesa»[5] che hanno condotto, in direzione diametralmente opposta rispetto a quanto auspicato, all'implementazione di pratiche governo-centriche, che hanno nuovamente relegato le Aule a un ruolo di mere ratificatrici delle decisioni in materia di politica estera assunte in seno all'Esecutivo.

2. Le cause: la sistematica violazione della legge n. 145 del 2016

Tra i vari, l'esempio della deliberazione della partecipazione di contingenti militari italiani a missioni predisposte in seno alla NATO a fini di difesa e supporto del popolo ucraino a seguito dell'illegittima aggressione perpetrata da parte della Federazione russa la notte tra il 23 e il 24 febbraio 2022 sembra particolarmente emblematico. A seguito della riunione del Consiglio Supremo di Difesa, che nel pomeriggio del 24 febbraio ha espresso una ferma condanna dell'aggressione russa[6], è stata adottata dal Consiglio dei Ministri, il giorno successivo, la deliberazione relativa allo stato di emergenza per intervento all'estero al fine di «assicurare il concorso dello Stato italiano nell'adozione di tutte le iniziative di protezione

[5] M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta*, op. cit., 149.

[6] Si veda, sul punto, il comunicato della Presidenza della Repubblica del 24 febbraio 2022 che recita quanto segue: «Nell'affrontare la crisi in atto, l'Italia manterrà uno stretto raccordo con i propri *partner* in tutti i principali consessi internazionali. Insieme con i paesi membri dell'UE e gli alleati della NATO è indispensabile rispondere con unità, tempestività e determinazione. L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seno all'Unione Europea. Perché l'Europa non precipiti improvvisamente in un vortice di guerre, è necessario agire con forza e lungimiranza per ristabilire il primato del diritto internazionale e la salvaguardia dei principi e dei valori che hanno garantito pace e stabilità al nostro continente». Una disamina del ruolo del Consiglio Supremo di Difesa in materia di decisione, o co-decisione, sull'invio all'estero di contingenti militari italiani è stata svolta dal prof. Giuseppe de Vergottini nel corso della già citata audizione innanzi alla Commissione III del Senato: "il Consiglio Supremo di Difesa si è rivelato in certi casi la sede decisionale. Il caso dell'Ucraina è clamoroso: prima c'è stata la delibera presidenziale assunta in Consiglio Supremo di Difesa di intervento a sostegno dell'Ucraina e poi, subito dopo, c'è stato l'intervento del Governo". Sull'evoluzione del ruolo del Consiglio Supremo di Difesa nell'assunzione delle decisioni in materia di invio all'estero di contingenti militari, che non può essere oggetto di approfondimento in questa sede per ragioni di sinteticità, si veda G. DE VERGOTTINI, *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale,* in *Consultaonline*, 2012; R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività,* Bologna, Il Mulino, 2012; G. GUIGLIA, *Il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa e l'aggressione militare all'Ucraina*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022.

civile anche attraverso la realizzazione di interventi straordinari e urgenti»[7]. Su tale deliberazione è stata, in pari data, fornita informativa urgente ai due rami del Parlamento, cui è stata comunicata l'intenzione dell'Esecutivo, d'accordo con l'Alleanza Nord Atlantica, di mantenere operative le forze già collocate in zona di operazioni, attivandone al contempo altre «su richiesta del Comando alleato». Sebbene la decisione di partecipare a tali missioni fosse stata assunta in *camera caritatis* dal Consiglio dei Ministri senza alcuna consultazione, né preliminare né successiva, delle Assemblee, l'informativa è stata accolta con plauso dai parlamentari, che hanno condiviso e avallato la scelta di prestare supporto all'Ucraina aggredita. Occorre, comunque, segnalare la sollevazione di qualche sparuta contestazione in seno alla Camera dei Deputati, da alcune parti più timida[8], da altre più assertiva[9], relativamente alla scelta del Governo di assumere tali decisioni in assenza di alcuna consultazione parlamentare. In Senato, invece, sono state espresse esclusivamente manifestazioni di consenso e appoggio nel merito delle misure prospettate dal Governo.

Al fine di fornire un supporto giuridico alla predetta missione, il Governo ha optato, in via espressamente derogatoria rispetto alla procedura delineata dalla legge quadro e in ragione della «straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni»[10] per assicurare la partecipazione italiana a dette missioni, per un ritorno alla decretazione d'urgenza, nostalgicamente rievocando il fallimentare *modus operandi* previgente. Nel pomeriggio del 25 febbraio, infatti, il Governo ha adottato il decreto legge n. 14, recante «Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina», con cui è stata autorizzata «fino al 30 settembre 2022, la partecipazione di personale militare alle iniziative della NATO per l'impiego della forza ad elevata prontezza, denominata *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF)" (art. 1, comma 2) e, contestualmente, "è autorizzata, per l'anno 2022, la prosecuzione della partecipazione di personale militare al potenziamento dei seguenti dispositivi della NATO: a) dispositivo per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza; b) dispositivo per la sorveglianza navale nell'area sud dell'Alleanza; c) presenza in Lettonia (*Enhanced Forward Presence*); d) *Air Policing* per la sorveglianza dello spazio aereo dell'Alleanza». Il distanziamento rispetto alla procedura indicata dalla legge n. 145 del 2016, pertanto, è stato duplice: sotto un profilo formale, infatti, l'atto non ha assunto la forma della deliberazione del Consiglio di Ministri,

[7] Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 58 del 10 marzo 2022 (22A01598).

[8] Si veda, ad esempio, l'intervento dell'on. Letta nella seduta della Camera dei Deputati del 25 febbraio 2022 che ha affermato che "Ci sono dei momenti in cui contano i Governi. Questi sono i momenti, in particolare, in cui le decisioni sono concentrate nelle mani dei Governi, delle istituzioni, europee e internazionali, delle strutture tecniche, di quelle militari; ma ci sono dei momenti nei quali il Parlamento, come lei ha detto, signor Presidente del Consiglio, è la casa della democrazia, è la casa di tutti gli italiani. Il Parlamento ha un ruolo unico e insostituibile, il luogo collettivo dove si decide, dove si va tutti insieme, qual è la direzione di marcia, dove si cambia anche la direzione di marcia, perché questo luogo rappresenta 60 milioni di italiani, rappresenta l'Italia".

[9] Si veda, ad esempio, l'intervento dell'on. Lollobrigida nella seduta della Camera dei Deputati del 25 febbraio 2022 che ha affermato che "noi avremmo voluto che questo incontro si fosse svolto qualche giorno fa. Lo abbiamo chiesto il 15 febbraio, con una lettera protocollata al Presidente Fico, lo abbiamo chiesto in ogni Assemblea e l'abbiamo chiesto nelle Conferenze dei presidenti di gruppo come accorato appello per restituire al Parlamento quel ruolo centrale che la Costituzione gli assegna, con un dibattito che spesso viene richiamato come essenziale all'interno di quest'Aula, per evitare che questa perversa logica, che si sta facendo strada in questa Nazione, possa proseguire, logica per la quale il Parlamento non sorregge e indirizza il Governo ma il Governo, pietosamente, tiene in piedi il Parlamento e ne detta i tempi di lavoro".

[10] Decreto legge n. 14 del 25 febbraio 2022.

sottoposta ad autorizzazione parlamentare, costituendo invece la forma del decreto-legge; sotto un profilo sostanziale, il contenuto dell'atto risulta ibrido, disponendo al contempo l'attivazione di una nuova missione, la VJTF, e la proroga di missioni già esistenti[11], contrariamente a quanto previsto dalla legge n. 145 del 2016 che, oltre a prevedere che la deliberazione di nuove missioni e la proroga di quelle in corso avvengano in due momenti distinti, dispone altresì che per quest'ultima l'autorizzazione parlamentare sia preceduta dalla redazione di una relazione analitica che consenta alle Aule di operare una scelta consapevole. Condivisibilmente, l'*iter* derogatorio prescelto dal Governo è stato variamente censurato[12] nel corso dell'esame del d.d.l. di conversione presso le Commissioni, in particolare sostenendo che il ricorso alla decretazione d'urgenza avesse avuto sostanzialmente l'effetto di relegare nuovamente il Parlamento a mero «passacarte»[13], nonché sollevando perplessità relativamente alla reticenza del Governo nel fornire informazioni relative alla natura e al numero dei materiali ceduti al popolo ucraino, giustificata dai promotori del d.d.l. dalla necessità di assicurare esigenze di segretezza, ritenute prevalenti in sede di bilanciamento degli interessi rispetto al dovere di trasparenza del Governo nei confronti del Parlamento. Tali argomentazioni sono risultate quantomeno stravaganti, in particolare perché, al momento della loro opposizione, tali informazioni erano state già pubblicate e diffuse sugli organi di stampa nazionale[14], senza che il Parlamento avesse avuto ufficialmente cognizione di tali dati.

Il disegno di legge di conversione del d.l. è stato presentato lo stesso 25 febbraio alla Camera dei Deputati e assegnato per la conversione, corredato di relazione tecnica illustrativa, alle Commissioni riunite III (Affari Esteri) e IV (Difesa) (C-3491) in sede

[11] In particolare, è richiesto al Governo di precisare nella relazione l'andamento e i risultati di ciascuna missione, unitamente ai dati relativi al mandato internazionale, la durata, la sede, il personale nazionale e internazionale impiegato nonché i dettagli attualizzati della missione, integrati dai pertinenti elementi di valutazione fatti pervenire dai comandi internazionali competenti con particolare riferimento ai risultati raggiunti dai contingenti italiani. Chiaramente, la comunicazione di tali aspetti è funzionale e imprescindibile al fine di valutare la proroga di dette missioni.

[12] Si pensi per esempio all'intervento dell'on. Deidda che, nel corso della seduta delle Commissioni riunite III e IV, ha espresso il "esprime il proprio rincrescimento per l'atteggiamento del Governo, che ha assunto la decisione di inviare materiale bellico all'Ucraina coinvolgendo il Parlamento soltanto in un secondo tempo. Lamenta, inoltre, che le Camere sono state tenute all'oscuro della tipologia di armamenti che saranno ceduti e si associa alla richiesta di chiarimenti." (Resoconto sommario della seduta del 1° marzo 2022), cui è conseguito, nella seduta del successivo 2 marzo, un'assunzione da parte dei due relatori per la III e IV Commissione, rispettivamente l'on. Quartapelle Procopio e l'on. Aresta per "trovare una soluzione che garantisca al Parlamento la possibilità di essere adeguatamente informato sulle scelte compiute in materia di cessione di armamenti" (Resoconto sommario della seduta del 2 marzo 2022); così come anche l'intervento dell'on. Cabras che, nel corso della seduta dell'8 marzo 2022, si è detto "stupito che la vicenda continui ad essere trattata come una questione riguardante soprattutto la burocrazia militare e che il Parlamento rimanga ai margini di ogni principale decisione. Evidenzia, quindi, che la proposta emendativa intende conferire maggiore trasparenza alla procedura con la quale saranno ceduti all'Ucraina mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari", sottolineando altresì che "il Parlamento non deve mai perdere il controllo di quello che fa il Governo" (Resoconto sommario della seduta del 2 marzo 2022).

[13] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati dell'8 marzo 2022, per l'esame della questione pregiudiziale Cabras e a. n. 1, intervento dell'on. Cabras " i "decreti *omnibus*" sono ormai una graziosa abitudine di un Esecutivo che ritiene questo Parlamento un passacarte", ma anche intervento dell'on. Suriano " L'iter cronologico seguito da questo Governo, invece, è l'esatto opposto e svuota il Parlamento del diritto di votare per l'ingresso dell'Italia in guerra; sì, perché è questo ciò di cui stiamo parlando".

[14] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 15 marzo 2022, intervento dell'on. Corda: "È per questo che mi domando: a questo punto a che serve questa segretezza? A che pro? Qualcuno dice che, sì, il Ministro è andato a riferire al Copasir. Ma la sede naturale sono le Commissioni competenti, cioè le Commissioni che giustamente devono anche indirizzare il Governo e dare un parere".

referente. Nei giorni immediatamente successivi, poi, il Governo ha adottato un ulteriore decreto legge, il n. 16 del 28 febbraio 2022, recante «Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina» (C-3492), confluito nel disegno di legge di conversione C-3491 e, dunque, assegnato per l'esame in sede referente alle Commissioni riunite III e IV in data 1° marzo 2022.

In data 10 marzo, infine, si è concluso il dibattito in seno alle Commissioni, avviato presso la Camera dei Deputati il 14 marzo e conclusosi 3 giorni dopo con l'approvazione del disegno di legge di conversione e con la contestuale trasmissione degli atti al Senato della Repubblica, nonostante le scarne e deboli contestazioni relative al *modus procedendi* dell'Esecutivo[15]. È interessante osservare come, al fine di replicare alle critiche sollevate, il Relatore per la IV Commissione abbia espressamente motivato la deroga al meccanismo di cui alla legge n. 145 in ragione della sussistenza di ragioni di necessità e urgenza connesse alla grave crisi internazionale, sollevando diverse perplessità sulla coerenza logico-sistematica di tale affermazione. La legge quadro sulle missioni internazionali ha inteso disciplinare precipuamente ipotesi ontologicamente connotate da urgenza e necessaria celerità di azione quali, appunto, quelle di necessario invio all'estero di contingenti militari italiani: per tale ragione, il Parlamento è stato sbrigliato dalle redini del procedimento legislativo e gli è stato consentito di esprimersi più agevolmente attraverso atti di indirizzo, strumento che meglio si attaglia alle predette esigenze di celerità. Non si comprende pertanto quali ragioni straordinarie di particolare necessità e urgenza, tali da agire in deroga al meccanismo legislativamente previsto, connotassero la missione internazionale in discussione. Inoltre, occorre mestamente rilevare che, in sede di esame del disegno di legge, forze di diversi colori politici hanno avanzato proposte di emendamenti del d.l. che incrementassero il grado di trasparenza in Aula o in Commissione da parte dell'Esecutivo, proposte che tuttavia hanno ricevuto parere contrario del Governo e non hanno trovato accoglimento nel testo definitivamente approvato e trasmesso al Senato della Repubblica[16]. Il mancato accoglimento di dette proposte emendative è stato motivato sulla scorta del fatto che le esigenze informative del Parlamento sarebbero state adeguatamente soddisfatte tramite lo strumento costituito dal COPASIR, e che un'eventuale esposizione in

[15] Resoconto stenografico della seduta del 17 marzo 2022, intervento dell'on. Vallascas: "Soprattutto il pericolo è che, ancora una volta, questa maggioranza si faccia complice di un Governo che ha ridotto il ruolo del Parlamento, massima espressione della volontà popolare, a quello di un anonimo passacarte dei desiderata dell'Esecutivo. Una scelta scellerata, questa, destinata a indebolire il già precario equilibrio tra i poteri, equilibrio sistematicamente minato in due anni di pandemia".

[16] Il riferimento, in particolare, è a tre proposte emendative, la 2-*bis*.59 presentata dall'on. Corda, la 2-*bis*.61 presentata dall'on. Cabras e la 2-*bis*.68 presentata dall'on. Sapia. Rispettivamente, le tre proposte prevedevano l'introduzione di un comma 2-*bis* all'art. 2-*bis* del d.l. 14/2022 che prevedesse "L'elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione di cui al comma 1 è sottoposto al previo parere delle competenti Commissioni parlamentari"; l'apposizione, a margine dell'art. 2-*bis*, comma 1, della locuzione "nei limiti della consistenza massima stabilita nel medesimo atto di indirizzo delle Camere"; l'apposizione, a margine del comma 1 dell'art. 2-*bis* della locuzione subordinata alla condizione che per la loro consegna non vi sia alcun ricorso a *contractor* e che per la stessa le Camere ricevano ogni volta preliminare informativa del Presidente del Consiglio dei ministri contenente rassicurazione che non si dia luogo, da parte del cedente, ad invasioni di territori esterni all'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord".

Parlamento nel dettaglio degli armamenti ceduti avrebbe pregiudicato le esigenze di segretezza sulle «mancanze nelle forniture militari»[17].

Pervenuto al Senato, il disegno di legge (S-2562) è stato assegnato alle Commissioni riunite in sede referente III (Affari Esteri, emigrazione) e IV (Difesa) e trasmesso all'Aula per la conversione in data 30 marzo 2022: a Palazzo Madama, tuttavia, sia nell'ambito delle Commissioni riunite che in Aula, la discussione esclusivamente si è appuntata su profili di merito, senza impingere nelle questioni relative al *modus procedendi* adottato dal Governo. Unico profilo di rilievo, per quanto di interesse in questa sede, è stato costituito dall'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo sul disegno di legge S-2562, senza emendamenti né articoli aggiuntivi. Il decreto legge n. 14 del 25 febbraio 2022, unitamente al decreto legge n. 16 del 28 febbraio 2022, è stato pertanto convertito con legge n. 28 del 31 marzo 2022, a più di un mese dall'inizio dell'effettivo avvio della partecipazione dei contingenti italiani alle missioni internazionali NATO a supporto del popolo ucraino.

Sebbene il meccanismo descritto dalla legge quadro non sia stato ritenuto adeguato ad assolvere alle esigenze di celerità richieste dall'*escalation* della crisi internazionale dovuta all'aggressione dell'Ucraina, l'idoneità dello stesso a garantire una celere ed efficace consultazione del Parlamento sulle decisioni in materia di missioni internazionali, unitamente a una tempestiva deliberazione governativa relativa al coinvolgimento militare italiano, è esemplificata dal fatto che il 1° marzo 2022 è stata approvata, a seguito dello svolgimento in pari data di una nuova informativa urgente da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri sugli sviluppi del conflitto tra Russia e Ucraina, la risoluzione n. 6-00207 alla Camera e n. 1 al Senato, con cui *ex multis* si è impegnato il Governo, pur senza ricorrere alla decretazione d'urgenza, ad «assicurare sostegno e solidarietà al popolo ucraino e alle sue istituzioni attivando, con le modalità più rapide e tempestive, tutte le azioni necessarie a fornire assistenza umanitaria, finanziaria, economica e di qualsiasi altra natura, nonché – tenendo costantemente informato il Parlamento e in modo coordinato con gli altri Paesi europei e alleati – la cessione di apparati e strumenti militari che consentano all'Ucraina di esercitare il diritto alla legittima difesa e di proteggere la sua popolazione»[18], «consentendo così di sostenere tempestivamente l'Ucraina in coerenza con la rapidità operativa che una crisi internazionale come quella in atto richiede»[19]. Sembra, pertanto, che il Governo ben avrebbe potuto attivare il meccanismo di cui alla legge n. 145 già il precedente 25 febbraio, convocando *ad horas* il Parlamento e consentendo a quest'ultimo di pronunciarsi tempestivamente sulla partecipazione italiana alla missione NATO in supporto dell'Ucraina, come avvenuto il successivo 1° marzo. Nel corso della discussione

[17] Resoconto stenografico della seduta del 15 marzo 2022, intervento dell'on. Quartapelle Procopio.

[18] Risoluzione 6-00207 (Crippa, Molinari, Serracchiani, Barelli, Lollobrigida, Boschi, Main, Fornaro, Schullian, Tasso, Lapia, Lupi, Magi, Muroni), n. 3. Identico è il testo della risoluzione n. 1 (Casini, Faraone, Ciriani, Malpezzi, De Petris, Bernini, Romeo, Castellone).

[19] Resoconto stenografico della seduta del 14 marzo 2022, intervento dell'on. Tripodi. Sembra particolarmente efficace anche la metafora proposta dall'on. Cabras secondo cui "il paradosso di Achille e la tartaruga oggi è il paradosso del Governo che fa provvedimenti del Parlamento che non riesce mai a raggiungere, a controllare, a scrutinare" (Resoconto stenografico della seduta del 15 marzo 2022).

in Assemblea, comunque, si sono levate voci di protesta, più[20] o meno[21] veementi, che hanno invocato un maggiore coinvolgimento del Parlamento, evidenziando che l'Assemblea stesse votando il suo primo indirizzo «quando il suo Governo ha perfino già decretato un altro stato di emergenza del quale nessuno ha discusso»[22].

Al cambio di legislatura a seguito delle elezioni politiche svoltesi nel settembre 2022 non è corrisposto un diverso atteggiamento per quanto concerne la consultazione delle Aule parlamentari in materia di deliberazione della partecipazione italiana alle missioni internazionali. La proroga della partecipazione del personale militare alle iniziative NATO alla forza a elevata prontezza *Very High Readiness Joint Task Force* sino al 31 dicembre dello stesso anno, infatti, è nuovamente avvenuta facendo ricorso alla decretazione d'urgenza (d.l. n. 169 dell'8 novembre 2022), in ragione della dichiarata «necessità e urgenza, connessa con il perdurare della grave crisi internazionale in Ucraina, di emanare disposizioni in deroga alla richiamata legge n. 145 del 2016»[23]. La conclusione dell'*iter* di conversione del decreto legge è avvenuta in data 16 dicembre con l'approvazione della legge n. 196 del 2022, un mese e mezzo dopo l'invio delle truppe in territorio estero. Preme con rammarico evidenziare che in tale ultimo caso, probabilmente anche in ragione della disciplina, all'interno del medesimo atto normativo, di materie tra loro profondamente eterogenee, non è stato possibile registrare, nelle aule parlamentari, nemmeno quelle flebili contestazioni avanzate avverso il ricorso alla decretazione d'urgenza, che, al contrario, s'erano potute osservare in sede di conversione dei dd.ll. nn. 14 e 16 del 25 e 28 febbraio 2022.

L'inosservanza delle disposizioni della legge quadro si è manifestata anche a proposito della presentazione della relazione annuale sulle missioni in corso di cui all'art. 3 della legge n. 145 del 2016. Come noto, la versione della normativa precedente alla novella del 2024 imponeva al Governo di presentare alle Camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione analitica sulle missioni in corso, anche ai fini della loro prosecuzione per l'anno successivo, per la discussione e le conseguenti deliberazioni parlamentari, nonché dell'eventuale modifica di uno o più caratteri delle singole missioni. Sebbene si debba evidenziare la vastissima mole di informazioni poste a disposizione delle Camere in sede di approvazione delle relazioni analitiche – i documenti constano generalmente di diverse centinaia di pagine che, effettivamente, potrebbero costituire in potenza una base di conoscenza tale da consentire ai parlamentari di assumere una decisione realmente

[20] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 1° marzo 2022, intervento dell'on. Simona Suriano: "Presidente, questa discussione, con la conseguente votazione delle risoluzioni, arriva troppo tardi".

[21] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 1° marzo 2022, intervento dell'on. Maria Elena Boschi: nel sostenere convintamente questa scelta del Governo, chiediamo, però, anche che il Parlamento sia costantemente coinvolto, che possa esprimersi su questo, pur nella piena fiducia nel lavoro del Ministro Guerini.

[22] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 1° marzo 2022, intervento dell'on. Giorgia Meloni. Per quanto concerne la discussione al Senato, occorre segnalare solo il timido rilievo dell'on. Casini, che ha evidenziato quanto segue: "Io difendo sempre il Parlamento e la sua centralità; il Parlamento in questo caso viene informato, ma a mio parere non è un precedente, perché è necessario che il Parlamento sia nel processo decisionale, ma questo è ampiamente giustificato dal tempo che stiamo vivendo e anche dall'emergenza che abbiamo: non possiamo metterci a discutere in questa fase; avendo lo stesso sentiment del Governo, dobbiamo dare una delega, naturalmente essendo informati" (Resoconto stenografico della seduta del Senato della Repubblica del 30 marzo 2022).

[23] Decreto legge n. 169 dell'8 novembre 2022.

consapevole, anche grazie alla specifica indicazione, recata dalla legge quadro, delle informazioni da fornire –, occorre nondimeno evidenziare che il termine del 31 dicembre è stato regolarmente frustrato dal Governo: la relazione annuale, infatti, è stata sistematicamente presentata decorso il primo semestre dell'anno solare, durante il quale le missioni in corso sono state *de facto* automaticamente prorogate, in assenza di ogni fondamento giuridico, poiché prive dell'autorizzazione parlamentare alla proroga. In particolare, si è affermata la consuetudine della presentazione della relazione annuale sulle missioni in corso contestualmente alla deliberazione delle nuove missioni da autorizzare – d'altronde lo stesso *modus decidendi* è stato attivato anche in occasione della partecipazione italiana alla missione nei territori ucraini. Alcuni esempi possono risultare utili per comprendere la portata del ritardo negli adempimenti governativi. Nel 2022, la Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione italiana a ulteriori missioni internazionali per l'anno 2022 è stata adottata il 15 giugno[24], unitamente alla Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, riferita all'anno 2021, anche al fine della relativa proroga per l'anno 2022; i due documenti sono stati trasmessi alle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati, nonché alla Commissione III del Senato della Repubblica, solo in data 1° luglio, e successivamente presentati in Assemblea in data 12 luglio. Il grave ritardo non è passato inosservato ed è stato oggetto di critiche da parte di chi ha invocato il rispetto delle tempistiche dettate dalla legge quadro, sia in Assemblea che durante la discussione in Commissione. In particolare, in tale ultima sede, v'è stato chi si è detto profondamente imbarazzato nel trovarsi ad autorizzare missioni già in essere e giuridicamente efficaci, auspicando il ripristino di un contesto di legalità, in modo da assicurare copertura legale alla presenza di contingenti italiani oltreconfine[25]. Le risoluzioni conclusive con cui il Parlamento ha autorizzato la partecipazione a missioni ulteriori e di proroga di quelle in corso sono state adottate dal Senato e dalla Camera, rispettivamente, solo in data 26 e 27 luglio 2022, riportando nelle premesse un riferimento al "ritardo, pari a quasi sei mesi, con il quale la Deliberazione è sottoposta all'esame ed all'autorizzazione parlamentare, situazione che impedisce al Parlamento di deliberare tempestivamente sulle missioni internazionali, nuove o da proseguire, e che pone il Parlamento di fronte ad uno stato di fatto irreversibile, su cui non è possibile incidere retroattivamente", segnalando la necessità che «in sede governativa siano assunte tutte le misure e gli aggiustamenti necessari per far sì che, in particolare, la presentazione della Deliberazione e della Relazione analitica avvenga nei tempi stabiliti dalla legge e in modo da assicurare al Parlamento l'esercizio del proprio ruolo di attore protagonista del procedimento autorizzatorio delle missioni internazionali»[26].

[24] Doc. XXV, n. 5. In particolare, l'Esecutivo ha deliberato la partecipazione dell'Italia alla Missione bilaterale di supporto alle Forze Armate del Qatar in occasione dei Mondiali di Calcio 2022, alla missione UE denominata EUTM Mozambico, e al potenziamento della presenza della NATO nell'area sud-est dell'Alleanza, già di fatto autorizzata con il d.l. n. 14 del 25 febbraio 2022, conv. con legge n. 28 del 31 marzo 2022.

[25] Resoconto sommario della seduta delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati del 12 luglio 2022, intervento dell'on. Palazzotto.

[26] Risoluzione della Camera dei Deputati n. 8-00175 del 27 luglio 2022.

L'anno successivo, la Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali, adottata il 1° maggio 2023, è stata presentata, unitamente alla relazione analitica sulle missioni internazionali in corso riferita all'anno 2022[27], anche al fine della relativa proroga per l'anno 2023, solo in data 17 e 18 maggio, rispettivamente, alle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati e III del Senato della Repubblica, per poi pervenire solo nel mese di giugno innanzi alle Aule. Anche in tale sede, si sono registrate diverse manifestazioni di dissenso da parte delle Assemblee rappresentative, seppure di stampo diverso e, potrebbe dirsi, rassegnato: i parlamentari, infatti, si sono limitati a ribadire per l'ennesima volta il ruolo parlamentare di mera ratificazione delle missioni in essere, evidenziando come tale circostanza abbia l'effetto di impedire alle Assemblee di svolgere una «valutazione politica dell'efficacia della nostra presenza militare»[28]. Dell'arrendevolezza ormai dilagante rispetto alla possibilità di una compiuta applicazione della legge quadro in materia di missioni internazionali sembra essere sintomatica sia l'assenza, all'interno delle risoluzioni conclusive, approvate dal Senato e dalla Camera, rispettivamente, il 27 e il 29 giugno, dell'impegno per il Governo di contenersi, per la presentazione delle deliberazioni, entro i termini di cui alla legge n. 145 del 2016, sia la proposta, avanzata dall'on. Porta, di valutare un «intervento di adeguamento della legge quadro sulle missioni, semplificando alcuni procedimenti infragovernativi e soprattutto garantendo la puntualità e la tempestività nella presentazione di tali deliberazioni all'attenzione delle Camere", al fine di evitare che il "notevole ritardo della trasmissione delle deliberazioni del Governo limiti l'esercizio delle funzioni parlamentari di controllo e di indirizzo politico»[29].

Non diverso destino è stato riservato ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge quadro pre-riforma, erano ripartite le risorse del Fondo di cui all'art. 4 della medesima legge. Gli schemi dei suddetti decreti, che avrebbero dovuto essere trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti ai fini dell'espressione del parere, da rendere entro venti giorni dall'assegnazione, hanno subìto "a cascata" i ritardi delle fasi precedenti: in via esemplificativa, si può evidenziare che lo Schema di decreto del Presidente del Consiglio, sia per l'anno 2022 (Atto del Governo n. 411), che per l'anno 2023 (Atto del Governo n. 62), che per l'anno 2024 (Atto del Governo n. 151) è stato presentato alle Commissioni riunite III e IV della Camera e III del Senato solo nel settembre dell'anno relativamente al quale l'atto si proponeva di finanziare le missioni. Nelle Commissioni riunite di entrambi i rami del Parlamento, gli schemi hanno ricevuto parere favorevole a seguito di una discussione durata pochi minuti.

Al fine di autorizzare la partecipazione italiana alle missioni internazionali conseguenti allo scoppio del conflitto Israele-Hamas, per la verità, l'Esecutivo si è maggiormente attenuto, da un'angolazione formale, alle prescrizioni della legge quadro: il Consiglio dei Ministri, a seguito della risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2722 del 10 gennaio 2024

[27] Doc. XXV, n. 1 e Doc. XXVI, n. 1.
[28] Resoconto stenografico della seduta del 23 giugno 2023 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Mari.
[29] Resoconto stenografico della seduta del 23 giugno 2023 della Camera dei Deputati.

e dell'approvazione da parte del Consiglio Europeo della missione EUNAVFOR ASPIDES, il 19 febbraio 2024, ha adottato, il successivo 26 febbraio, una deliberazione (Doc. XXV, n. 2) ai sensi dell'art. 2 della legge n. 145 del 2016, presentata alle Commissioni riunite III e IV della Camera e III del Senato il successivo 29 febbraio, non accompagnata dalla relazione analitica. In particolare, il Consiglio dei Ministri aveva deliberato la partecipazione italiana alle Operazioni Levante e EUNAVFOR ASPIDES, volte, l'una al trasporto e all'aviolancio di beni di prima necessità a favore dei civili, nonché dello schieramento di un ospedale da campo e un'unità sanitaria, l'altra al ripristino e alla salvaguardia della libertà di navigazione nel Mar Rosso, attraverso un'attività di scorta e protezione delle navi in mare, in particolare da attacchi delle milizie Houthi. Contestualmente, l'Esecutivo ha previsto la partecipazione italiana alla missione EUAM Ucraina, a dire la verità di natura non militare, con cui l'Italia ha prestato misure di sostegno al Paese in termini di sviluppo di riforma del settore della sicurezza civile. Nonostante la tempestiva presentazione della delibera al Parlamento, in sede di discussione in Assemblea, avvenuta in data 5 marzo, si sono levate voci di protesta volte a criticare l'efficacia idoneità dell'attività informativa predisposta dal Governo in favore del Parlamento prima dell'approvazione della delibera in discussione, in particolare in termini di coinvolgimento delle opposizioni. È stato definito «grave»[30] e «inaccettabile»[31] il *modus operandi* «superficiale e approssimativo» prescelto dal Governo, lamentando la mancata predisposizione di un'informativa al Parlamento da parte dei Ministri della Difesa e per gli Affari Esteri e la Cooperazione internazionale in un momento antecedente all'approvazione della delibera che, di fatto, ha impedito al Parlamento di effettuare una scelta autorizzatoria pienamente consapevole, nuovamente relegando le Assemblee rappresentative a meri «passacarte» e le Aule parlamentari a «palcoscenico». È stata dunque condivisibilmente censurata l'immagine del Parlamento come mero «votificio», da "convocare *ad horas*" al fine di ottenere il rilascio

[30] Resoconto stenografico della seduta del 5 marzo 2024 del Senato della Repubblica, intervento dell'on. De Cristofaro.

[31] Resoconto stenografico della seduta del 5 marzo 2024 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Quartapelle Procopio. L'on. Quartapelle Procopio, in particolare, ha evidenziato che "L'ultima volta che il Governo di propria iniziativa ha ritenuto utile informare il Parlamento sulla situazione tra Israele e Gaza e la crisi umanitaria a Gaza è stato il 15 di novembre. Nel frattempo, le vittime civili sono arrivate a 30.000 e la strategia di Netanyahu sembra essersi incagliata nella prosecuzione della guerra infinita. L'abbiamo chiamata a riferire otto volte durante il *question time* e durante altre occasioni previste dalle nostre prerogative come opposizioni, ma evidentemente il Governo non ha pensato che ci fosse qualcosa d'altro su cui aggiornare il Parlamento. Se, poi, guardiamo a quanto sta accadendo nel Mar Rosso, l'assenza di coinvolgimento di quest'Aula è francamente ancora più penosa. Il Ministro Crosetto è molto prolifico in termini di interviste, ma è altrettanto assente in quest'Aula e nelle Commissioni. Non mi riferisco certo alla giornata di oggi, in cui ovviamente è giustificato per altri impegni istituzionali, ma è da dicembre che noi chiediamo di essere informati su questa missione e abbiamo avuto una breve informativa del Ministro il 1° febbraio in Commissione difesa: questo è quanto. Non è mai successo, Ministro, che venissero approvate delle missioni importanti, come la missione Aspides, senza un'informativa dei due Ministri e lo diciamo condividendo la responsabilità che il Governo si prende nell'autorizzare questa missione. Lo diciamo soprattutto perché al vuoto informativo corrisponde anche un vuoto autorizzativo. Voi siete arrivati in ritardo con la missione Aspides. La risoluzione ONU che prelude a questa missione, la risoluzione 2722 (2024), è del gennaio del 2024. Le decisioni del Consiglio europeo che deliberano la missione europea sono del 19 febbraio. Voi siete arrivati in Parlamento con un provvedimento il 29 febbraio, quindi, 10 giorni dopo. È obiettivamente molto tardi e abbiamo visto le conseguenze di questo ritardo: la nave Duilio, che è stata attaccata da un drone nella notte tra sabato e domenica, ha agito in un quadro autorizzativo confuso".

di una «cambiale o di una delega in bianco»[32]. Ciò nondimeno, all'interno delle risoluzioni approvate al termine della seduta, con cui le due Camere hanno autorizzato la partecipazione alle missioni deliberata dal Governo, non v'è traccia di richieste al Governo di profondere un maggiore impegno al fine di un più proficuo coinvolgimento del Parlamento[33]. In risposta alle critiche sollevate, peraltro, il Ministro degli Esteri ha dato notizia di aver trasmesso al Senato una proposta di riforma della legge n. 145 del 2016 al fine di «snellire le procedure di autorizzazione delle missioni per rispondere meglio alla rapida evoluzione del contesto internazionale, preservando prerogative e ruolo centrale del Parlamento»[34] al fine di verificare la desiderabilità e, se del caso, l'efficacia degli obiettivi perseguiti con tale novella.

Peraltro, nonostante il guizzo descritto, la sorte della Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso riferita all'anno 2023, anche ai fini della proroga per il 2024, è rimasta invariata rispetto alle annualità precedenti: il documento è stato infatti presentato alle Commissioni riunite di Camera e Senato, rispettivamente, in data 13 e 19 marzo 2024 e solo il 6 maggio alla Camera dei Deputati, nuovamente ben oltre i termini indicati dalla legge n. 145 del 2016, assestando l'ennesimo «schiaffo al Parlamento»[35]. Anche nelle risoluzioni approvative della relazione per il 2023, pertanto, è possibile rinvenire la menzione del ritardo della presentazione della stessa che «pone le Camere di fronte ad uno stato di fatto irreversibile, su cui non è possibile incidere retroattivamente» nonché della necessità di «valutare un intervento di adeguamento della legge «quadro» sulle missioni, legge 21 luglio 2016, n. 145, semplificando alcuni procedimenti infragovernativi e, soprattutto, garantendo la puntualità e la tempestività nella presentazione di tali deliberazioni all'attenzione delle Camere»[36].

3. La legge n. 168 del 2024: modifiche introdotte e criticità attese

Come già evidenziato, la sistematica violazione delle prescrizioni della legge quadro sulle missioni internazionali, sia per il profilo del *modus operandi* dell'Esecutivo, che per il profilo del rispetto dei termini ivi indicati, ha condotto a immaginare un ripensamento delle legge in materia, con l'obiettivo di rendere il procedimento di autorizzazione e finanziamento delle missioni internazionali italiane «più snello e più rispondente alle rapide evoluzioni del contesto geopolitico internazionale […] confermando il ruolo centrale del Parlamento nel processo di autorizzazione e verifica delle missioni internazionali»[37]. Il disegno di legge n. 1020, collegato alla legge di bilancio e presentato dal Ministro degli Affari Esteri e dal

[32] Resoconto stenografico della seduta del 5 marzo 2024 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Della Vedova.

[33] Si vedano le Risoluzioni nn. 6-00090, 6-00091, 6-00092, 6-00093, 6-00094, 6-00095.

[34] Resoconto stenografico della seduta del 5 marzo 2024 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Tajani.

[35] Resoconto stenografico della seduta dell'8 maggio 2024 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Fratoianni.

[36] Risoluzione 6-00115 (Braga, Provenzano, Amendola, Graziano, Carè, De Maria, Fassino, Porta, Quartapelle Procopio) dell'8 maggio 2024.

[37] Relazione al disegno di legge n. 1020.

Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro della Giustizia e il Ministro dell'Economia, recante «Modifiche alla legge 21 luglio 2016, n. 145, recante disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali», è stato trasmesso al Senato il 9 febbraio 2024 (S-1020) e assegnato alla Commissione III (Affari esteri e difesa). Nonostante la forte impronta finanziaria, la novella legislativa ha altresì impattato su profili procedurali e, declinata su due articoli, ha inciso sugli artt. 2, 3 e 4 della legge quadro. Per quanto di interesse nella presente sede, intervenendo sull'art. 2, la proposta di modifica ha innanzitutto introdotto la possibilità per il Governo di utilizzare contingenti militari, già autorizzati dalle Camere, in modalità interoperabile con altre missioni nella medesima area geografica. Ancora sull'art. 2, la novella ha inteso aggiungere a seguito del comma 2 un comma 2.1, riconoscendo la facoltà al Governo di pre-individuare, attraverso le deliberazioni di cui all'art. 1, comunque previa comunicazione al Presidente della Repubblica – e non già del Consiglio Supremo di Difesa, come previsto per la procedura ordinaria[38] –, forze ad alta e altissima prontezza operativa da impiegare all'estero al verificarsi di crisi o situazioni d'emergenza non prevedibili al momento dell'adozione della delibera, altresì indicando il numero massimo delle unità di personale e il limite massimo del fabbisogno finanziario utilizzabili nell'anno in corso[39]. Nell'ipotesi in cui si renda necessario in via d'urgenza l'impiego di tali forze, la deliberazione governativa che statuisca in tal senso dovrà essere trasmessa comunque alle Camere che, entro cinque giorni, ne avrebbero prestato – ovvero negato – l'autorizzazione, con una procedura quindi accelerata rispetto a quella ordinaria che invece prevede unicamente una "tempestiva" discussione e autorizzazione[40].

In modifica, invece, dell'art. 3, comma 1, la legge ha disposto lo slittamento del termine per la presentazione della relazione analitica sulle missioni in corso, corredata delle informazioni relative all'impiego delle forza ad alta e altissima prontezza operativa, dal 31 dicembre al 31 gennaio «per tenere conto del fatto che al 31 dicembre dell'anno in cui si

[38] Si veda l'intervento del prof. Giuseppe de Vergottini nel corso della già citata audizione innanzi alla Commissione III del Senato, disponibile sul sito di Radio Radicale, secondo cui "questa è una delle poche modifiche di sostanza della legge n. 145" mentre, per il resto la novella legislativa avrebbe l'effetto di "attualizzare, funzionalizzare, aggiornare, un sistema previsto dalla legge n. 145 che rimane sostanzialmente invariato".

[39] Occorre segnalare la continuità, evidenziata dal prof. Giuseppe de Vergottini nella già citata audizione innanzi alla Commissione III Senato, di tale intenzione emendativa con quanto affermato, in seno all'Unione Europea, dallo *Strategic Compass for Security and Defence* del 2024, con cui è stata evidenziata la necessità di "more rapidity, robustness and flexibility to undertake the full range of crisis management tasks. We need to be able to respond to imminent threats or quickly react to a crisis situation outside the Union at all stages of the conflict cycle". Per una lettura integrale del documento si rinvia al sito disponibile al sito https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

[40] Sotto questo profilo, il prof. Natalino Ronzitti nel corso dell'audizione innanzi alla Commissione III del Senato il 16 aprile 2024 sul disegno di legge n. 1020, disponibile sul sito di Radio Radicale, ha evidenziato la necessità che la disposizione facesse salve le ipotesi di cui all'art. 7-*bis* del decreto legge n. 174 del 2015 convertito con modificazioni dalla legge n. 198 del 2015 che disciplina le ipotesi di missioni di *intelligence* di contrasto "in situazioni di crisi o di emergenza all'estero che coinvolgano aspetti di sicurezza nazionale o per la protezione di cittadini italiani all'estero". In tali ipotesi, al fine di salvaguardare l'effetto-sorpresa, è previsto che il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa acquisizione del parere del COPASIR, senza che sia previsto un passaggio di consultazione parlamentare. Tale *caveat*, tuttavia, non ha trovato spazio nel testo definitivo della legge. Sotto altro profilo, il prof. Marco Benvenuti, nel corso della medesima audizione, ha evidenziato la natura ordinatoria del termine per l'autorizzazione all'invio all'estero dei contingenti ad alta e altissima prontezza operativa, in assenza della quale, pertanto, tali invii dovrebbero considerarsi privi di fondamento giuridico.

riferiscono le missioni non sono sempre disponibili tutti gli elementi relativi all'andamento e ai risultati delle missioni svolte nell'anno»[41]. Per quanto riguarda, invece, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la ripartizione delle risorse del Fondo di cui all'art. 4, comma 3, la proposta di novella legislativa, con quella che è stata definita «la principale semplificazione procedurale recata dal disegno di legge» ha previsto che la competenza nella redazione di tali decreti fosse trasferita al Ministro delle Finanze, sottraendoli peraltro alla preventiva acquisizione del parere positivo delle Commissioni parlamentari competenti entro il termine di 60 giorni dalla data di approvazione degli atti di indirizzo. La *ratio* di tale ultima modifica è stata individuata nel fatto che i suddetti decreti non avrebbero recato alcun elemento di innovazione rispetto alle deliberazioni di cui all'art. 2, comma 2, già contenenti l'indicazione del limite minimo del fabbisogno finanziario. Pertanto, secondo quanto riportato nella Relazione al disegno di legge, i DPCM avrebbero costituito un «aggravio procedurale che si traduce in una prolungata gestione provvisoria del fondo tramite anticipazioni di tesoreria durante l'anno di riferimento».

Già al primo annuncio dell'intenzione di modificare la legge quadro in materia di missioni internazionali, v'era stato chi aveva ritenuto che un'eccessiva semplificazione procedurale avrebbe determinato l'effetto di «indebolire il controllo politico parlamentare delle decisioni, di renderle meno trasparenti e di rendere, quindi, meno accessibile il processo decisionale relativo alla missione internazionale»[42]. Analogamente, nel corso della trattazione in Commissione in sede referente, è stata evidenziata la necessità di prevedere, più che una virata verso una mera approvazione parlamentare, un meccanismo che consentisse una disamina accurata e informata presso le competenti Commissioni permanenti: a tali fini, è stato proposto l'emendamento n. 1.7, confluito nel testo approvato dalla Commissione nonostante il parere inizialmente contrario del Governo, che ha previsto, in caso di attivazione delle forze ad alta e altissima prontezza operativa, l'obbligo per il Governo di riferire alle Camere, entro 90 giorni dall'approvazione degli atti di indirizzo, sul permanere delle circostanze emergenziali che avevano determinato l'attivazione di tale strumento. Analogamente, è stato proposto un emendamento volto a sottoporre i decreti di ripartizione delle risorse del Fondo al parere delle Commissioni parlamentari competenti (emendamento 1.14), respinto a seguito di prestazione di parere contrario da parte del Governo, destino altresì seguìto dall'emendamento 1.15 con cui si intendeva mantenere la verifica dei profili finanziari da parte delle Commissioni parlamentari. All'esito della trattazione in Commissione III Senato, pertanto, il testo emendato nei termini di cui sopra è stato trasmesso all'Aula per l'esame in assemblea, avvenuto il 17 settembre 2024. In tale ultima sede, le opposizioni si sono rivelate generalmente condiscendenti nei confronti di chi lodava la normativa per il suo introdurre «un elemento di flessibilità nelle deliberazioni con cui il Governo chiede al Parlamento

[41] Relazione al disegno di legge n. 1020. Come autorevolmente evidenziato dal prof. Marco Benvenuti nella già citata audizione innanzi alla Commissione III Senato, tale slittamento "prova troppo: sarebbe come dire che il Governo non ha a disposizione tutti i dati finanziari affinché le Camere possano approvare, sempre entro il 31 dicembre di ciascun anno, la legge di bilancio. E così, naturalmente, non è".

[42] Resoconto stenografico della seduta del 6 maggio 2024 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Zanella.

l'autorizzazione per la partecipazione a una missione internazionale»[43]: contro chi ha sostenuto che la legge consentisse l'eliminazione di inutili "orpelli"[44] di ostacolo a un'efficace operatività del meccanismo di deliberazione della partecipazione alle missioni internazionali, ci si è limitati a replicare che «la tempestività si può ottenere anche in Parlamento»[45] e che la riduzione del coinvolgimento parlamentare nelle scelte strategiche militare costituisce un «*vulnus* per la democrazia»[46]. Il Governo ha apposto parere contrario a tutti gli emendamenti, integralmente respinti dall'Assemblea, e il testo nella sua forma predisposta nell'ambito della Commissione è stato trasmesso alla Camera dei Deputati (C-2049).

Nel secondo ramo del Parlamento, in sede di Commissioni riunite III e IV, v'è stato chi ha evidenziato che la formulazione della novella non avrebbe contribuito in alcun modo a incrementare il potere parlamentare, valendo al contrario a ridurlo. In particolare, è stato sottolineato un profilo, sino ad allora scarsamente considerato, relativo al fatto che la possibilità di trasferire uomini e mezzi tra due o più teatri all'interno della medesima area geografica avrebbe potuto avere l'effetto di rafforzare missioni più controverse a discapito di altre, oggetto di un più ampio consenso parlamentare, senza che le Camere potessero preventivamente pronunciarsi sull'impiego di tali forze[47]. Peraltro, già nel corso dell'Audizione presso la Commissione III del Senato, il prof. Natalino Ronzitti aveva evidenziato, ai fini di un'eventuale interoperabilità delle forze già dispiegate, la necessità di prevedere che il requisito dell'identità fra le operazioni sussistesse non già in relazione alla zona geografica di impiego, quanto in ordine alle regole di ingaggio[48]. Ciò nondimeno, sono stati respinti tutti gli emendamenti presentati, ivi compresi l'emendamento 1.9 che prevedeva l'acquisizione di un parere positivo del Parlamento in relazione ai decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze in ordine alla ripartizione delle risorse del Fondo, e l'emendamento 1.5, che avrebbe introdotto la possibilità di una preventiva consultazione del Consiglio Supremo di Difesa, laddove se ne fosse ravvisata la necessità, per l'attivazione delle forze ad alta e altissima prontezza operativa. Al termine della discussione in Commissioni riunite, il disegno di legge è stato presentato alla Camera in data 21 ottobre 2024. Nel corso di tale ultima discussione, è stato evidenziato che «semplificare, in casi come questo, è oltremodo pericoloso» poiché «si comprime il valore stesso della democrazia

[43] Resoconto stenografico della seduta del 17 settembre 2024 del Senato della Repubblica, intervento dell'on. Petrenga.

[44] Resoconto stenografico della seduta del 17 settembre 2024 del Senato della Repubblica, intervento dell'on. Zedda.

[45] Resoconto stenografico della seduta del 17 settembre 2024 del Senato della Repubblica, intervento dell'on. Magni.

[46] Resoconto stenografico della seduta del 17 settembre 2024 del Senato della Repubblica, intervento dell'on. Marton.

[47] Resoconto sommario della seduta delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati dell'8 ottobre 2024, intervento dell'on. Fratoianni.

[48] Intervento del prof. Natalino Ronzitti nel corso della già citata audizione innanzi alla Commissione III del Senato il 16 aprile 2024 sul disegno di legge n. 1020. Nella medesima occasione, il dott. Andrea Margelletti, Presidente del Centro Studi Internazionali, altresì invitato a intervenire, ha chiarito che "non possiamo immaginare che unità che sono adatte a fare alcuni tipi di attività siano contestualmente adatte a farne altri in scenari completamente diversi. Questo significa che, ad esempio, la contiguità è un fatto estremamente relativo".

parlamentare»[49]. In particolare, si è evidenziato che l'intervento normativo non sarebbe andato a incidere sulle reali criticità della disciplina in tema di missioni internazionali, consistente nell'assenza di «una discussione capace di affrontare nel merito l'andamento di quella singola missione», rendendo al contrario «più opaca la gestione di questo passaggio assai significativo»[50]. Si è inoltre sottolineato che l'utilizzo dell'espressione "crisi o situazioni di emergenza", presupposto per l'attivazione delle forze ad alta o altissima prontezza operativa in modo svincolato da obblighi discendenti dal diritto internazionale, avrebbe comportato il rischio per l'Italia «di diventare lo sceriffo del mondo che interviene a caso in situazioni di crisi, senza che effettivamente l'Italia abbia un obbligo dal punto di vista dei trattati internazionali o sia direttamente coinvolta»[51]. Inoltre, a ben vedere, le ipotesi di 'crisi o situazione di emergenza internazionale' già ricadono nell'ambito del procedimento descritto in via ordinaria dalla formulazione originaria della legge quadro, destando perplessità, pertanto, rispetto alle circostanze che potrebbero determinare l'attivazione del meccanismo di cui all'art. 2, comma 2.1. A tali rilievi è stato replicato sostenendo l'opportunità di effettuare «un passo decisivo per riaffermare il ruolo del nostro Paese come attore globale responsabile»[52], da realizzare introducendo un procedimento più snello e maggiormente idoneo ad attagliarsi al mutevole svolgersi delle dinamiche internazionali, comunque nel rispetto delle prerogative di tutti gli organi costituzionali[53], che potrebbe, secondo alcuni, attivare circoli virtuosi nei rapporti istituzionali e rendere «meno attrattivo per il Governo il ricorso alla decretazione d'urgenza»[54]. Anche in tale sede, il Governo ha apposto parere contrario a tutti gli emendamenti proposti, di tenore analogo a quelli proposti in Senato, conseguentemente respinti: il testo è stato pertanto approvato nella sua forma predisposta dalla Commissione, dando esito alla legge 31 ottobre 2024, n. 168.

La formulazione della riforma, insomma, sembra mutuare dalla disciplina previgente quegli schemi meramente approvativi e non già autorizzatori rispetto ai quale già era stato evidenziato che la prassi attuativa della legge sulle missioni internazionali aveva confermato «la difficoltà di inquadrare sul piano teorico il ruolo esercitato dal Parlamento» e che l'effettivo potere di controllo esercitabile da quest'ultimo fosse «rimesso integralmente all'orientamento politico contingente di ciascuna Camera»[55]. La novella legislativa, lungi dal sanare le aporie e i *vulnera* procedurali emersi nell'esperienza concreta, sembra aver perseguito opzioni assiologiche di segno opposto, primariamente tese a garantire alle forze militari italiane una prontezza operativa apparentemente conseguibile solo mediante un accentramento della decisione in capo all'Esecutivo.

[49] Resoconto stenografico della seduta del 21 ottobre 2024 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Quartini.

[50] Resoconto stenografico della seduta del 22 ottobre 2024 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Fratoianni.

[51] Resoconto stenografico della seduta del 22 ottobre 2024 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Pellegrini.

[52] Resoconto stenografico della seduta del 22 ottobre 2024 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Bagnasco.

[53] Cfr. Resoconto stenografico della seduta del 22 ottobre 2024 della Camera dei Deputati, intervento dell'on. Formentini.

[54] V. TONTI, *La riforma della legge quadro sulle missioni internazionali e il ruolo del Parlamento alla prova del mutamento del quadro internazionale*, in *Federalismi*, n. 35/2025, 185.

[55] E. GRIGLIO, *I seguiti parlamentari della nuova legge quadro sulle missioni internazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 400.

4. Gli effetti: il Parlamento ai margini della decisione politica in materia di missioni internazionali

I rilievi critici prospettati rispetto alla novella del 2024 non sono stati smentiti dalla prassi applicativa. In primo luogo, lo slittamento del termine per la presentazione della relazione analitica delle missioni in corso non ha ottenuto l'effetto dichiaratamente desiderato, ossia quello di consentire al Governo di acquisire tempestivamente ogni informazione necessaria e, così, di rispettare il termine legislativamente individuato. Nel corso del 2025, infatti, la Deliberazione del Consiglio dei Ministri della partecipazione italiana a ulteriori missioni internazionali, adottata il 19 febbraio[56], è stata discussa, unitamente alla relazione analitica sulle missioni in corso nel 2024 ed eventualmente da prorogare per il 2025[57], nel corso del mese di marzo innanzi alle Commissioni competenti di Camera e Senato e, solo intorno alla metà di aprile dalla Camera dei Deputati, registrando quindi un leggero, comunque insufficiente, anticipo rispetto alle annualità precedenti. Tra i resoconti delle discussioni parlamentari avvenute presso il Senato della Repubblica non v'è traccia, invece, di discussioni in materia nel corso dell'annualità 2025: le risoluzioni di autorizzazione, infatti, sono state approvate ai sensi dell'art. 50, comma 2, reg. Senato, e pertanto non hanno richiesto il passaggio in Assemblea.

La Deliberazione della partecipazione italiana a ulteriori missioni internazionali per il 2026, adottata dal Consiglio dei Ministri in data 14 maggio, è stata adottata dal Consiglio dei Ministri in data 14 maggio, e presentata alle Camere, unitamente alla relazione analitica sulle missioni in corso nel 2025 anche ai fini dell'eventuale proroga per il 2026, il 19 maggio 2026, nuovamente in ritardo rispetto al dettato normativo della legge n. 145 del 2016, anche nella nuova formulazione a seguito della riforma operata con la legge n. 168 del 2024.
Ad ogni modo, in sede di presentazione della Deliberazione per il 2025 e della relazione analitica per il 2024, anche ai fini della proroga per il 2025 alla Camera dei Deputati, sia il relatore per la Commissione III che il Ministro degli Affari Esteri hanno evidenziato il recepimento, da parte della Deliberazione, delle «novità introdotte dalla riforma del 2024», volta a «semplificare e adeguare i processi decisionali a una congiuntura internazionale, ahimè, in continua evoluzione»[58], al fine di «rendere il procedimento di autorizzazione e finanziamento delle missioni più snello e più rispondente alle rapide evoluzioni del contesto geopolitico internazionale»[59], ponendo nuovamente l'accento sulle esigenze di celerità poste alla base della riforma e non proferendo alcun commento sull'evidente fallimento della novella in tema di rispetto dei termini normativi.

Al di là del consueto – e non per questo meno condannabile – ritardo nella presentazione degli atti del Governo in materia di missioni internazionali, la riforma ha altresì impattato

[56] Doc. XXV, n. 3.
[57] Doc. XXVI, n. 3.
[58] Resoconto stenografico della seduta delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati e Commissione III del Senato della Repubblica del 27 marzo 2025, intervento dell'on. Tajani.
[59] Resoconto stenografico della seduta delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati del 6 marzo 2025, intervento dell'on. Maullu.

sulle concrete modalità di redazione della Deliberazione e della relazione e, conseguentemente, sull'efficacia della consultazione parlamentare, tema rispetto al quale è possibile evidenziare diverse criticità, emerse anche in sede di discussione parlamentare.

Per quanto concerne la Deliberazione di nuove missioni, il Governo, avvalendosi immediatamente della possibilità, introdotta dalla novella legislativa all'art. 2.1, di schierare forze ad alta e altissima prontezza operativa, ha deliberato per il 2025 un'unica missione, denominata precipuamente «Forze ad alta e altissima prontezza operativa» e archiviata come scheda 15-*bis*, diretta a operare nei «Paesi in cui operano personale e contingenti nazionali e Paesi in cui le condizioni di sicurezza richiedono l'esecuzione di uno specifico piano nazionale, nonché all'interno dell'area di responsabilità del SACEUR[60]»[61], per la quale è stata individuata la consistenza massima complessiva dei contingenti impiegati in 2.867 unità di personale, 359 mezzi terrestri, 4 mezzi navali e 15 mezzi aerei[62]. La vaghezza e l'ambiguità della descrizione degli obiettivi, dell'area geografica, dei mezzi e del fabbisogno necessario per la realizzazione della missione, hanno determinato profonde critiche sul *modus operandi* del Governo, considerato non coerente con il dettato normativo: è stato infatti evidenziato che «la richiesta di autorizzazione prevede margini di intervento geograficamente molto ampi e non circoscritti a gravi crisi internazionali nelle quali l'Italia sia coinvolta in modo diretto o in quanto appartenente a un'organizzazione internazionale»[63]. Anche in questo caso, alcuni esempi consentiranno di chiarire quanto affermato: gli obiettivi indicati dalla Deliberazione consistono nella reazione rapida a crisi e minacce, dimostrazione della solidarietà e della determinazione dell'Alleanza, sostegno alle operazioni di mantenimento della pace e di gestione della crisi. Risulta evidente come siffatta formulazione si configuri alla stregua di una categoria onnicomprensiva pressoché 'in bianco', entro la quale è possibile far rientrare ogni tipologia di operazione militare, sulla quale, pertanto, il Parlamento sarà *in nuce* privato di ogni potere di indirizzo e controllo, non essendo prevista una successiva consultazione assembleare. Si tenga inoltre in considerazione che la scheda 15-*bis*, la quale dovrebbe recare, ai sensi dell'art. 2.1 della legge n. 145 del 2016, l'intero compendio informativo delineato dal successivo comma 2, si esaurisce in una pagina e mezzo: un'estensione manifestamente esigua e oggettivamente inidonea a contenere gli elementi analitici e descrittivi di un'operazione di così ampio respiro.

Circa la relazione analitica, è stato evidenziato nella Aule parlamentari che la stessa riportava, tra le missioni da prorogare, la missione NATO *Security assistance and training for Ukraine*[64], istituita a seguito del vertice NATO di Washington del 9, 10 e 11 luglio 2024 volta ad «armonizzare le iniziative multilaterali legate all'addestramento e supporto in favore

[60] Con tale acronimo si fa riferimento al *Supreme Allied Commander Europe*, l'ufficiale comandante del *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), l'ente della NATO responsabile delle attività di comando sulle forze alleate impiegate in operazioni in Europa e nel resto del mondo.

[61] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 14 aprile 2025, intervento dell'on. Bicchielli, relatore per la IV Commissione.

[62] Si veda Doc. XXV, n. 3, 8.

[63] Risoluzione Pellegrini e altri (6-00172).

[64] Si veda Doc. XXVI, n. 3, 188.

dell'Ucraina», in particolare attraverso il «coordinamento dell'addestramento, coordinamento logistico e supporto allo sviluppo capacitativo di lungo periodo». A ben vedere, tuttavia, tale missione non risulta essere mai stata autorizzata dal Parlamento nell'annualità 2024 – nel corso della quale, d'altronde, l'unica Deliberazione della partecipazione di contingenti italiani a ulteriori missioni internazionali risale al mese di febbraio – e, pertanto, risultava, al momento della richiesta di autorizzazione alla proroga, *ab origine* priva di fondamento giuridico, sebbene la relativa scheda (2/2025) riporti, quale base giuridica di riferimento, la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2024 e le risoluzioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica approvate, rispettivamente, in data 8 e 14 maggio 2024. La discrepanza è stata segnalata sia in seno alle Commissioni[65] che in sede di dibattito assembleare[66]: ciò nondimeno, il Governo ha apposto parere contrario alle risoluzioni volte a non autorizzare la prosecuzione – *rectius*, l'avvio – di tale missione che, in definitiva, è stata autorizzata sebbene in carenza di ogni supporto giuridico. Analogamente, è stato segnalato che la relazione, discostandosi dai dettami della legge n. 145, non ha indicato analiticamente 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. Si prenda ad esempio la scheda n. 3/2025[67], relativa alla "Proroga dell'impiego di un dispositivo militare nell'area del Libano e del Mediterraneo orientale": nell'ambito della medesima scheda, vengono congiuntamente trattati i suindicati dettagli della missione UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*), MIBIL (*Missione Bilaterale di Addestramento delle Forze Armate Libanesi*) e MIADIT (*Missione Bilaterale di Addestramento delle Forze di Sicurezza Palestinesi*), missioni caratterizzate da obiettivi e basi giuridiche profondamente differenti che, invece, sottoposte all'esame parlamentare ai fini della relativa proroga, sono state accorpate «limitando la possibilità del Parlamento di esprimersi sugli obiettivi e sull'efficacia delle singole operazioni»[68]. Ulteriore esempio è rappresentato dalla scheda 9/2025, relativa alla «Proroga dell'impiego di un dispositivo militare in iniziative di presenza, sorveglianza e sicurezza negli spazi marittimi europei e atlantici»: al di là della vaghezza di tale definizione, all'interno della medesima scheda sono raggruppate l'Operazione Mediterraneo Sicuro, l'Operazione NATO *Sea Guardian*, l'Operazione EUNAVFOR MED *Irini*, il Dispositivo NATO per la sicurezza navale, il Dispositivo Aeronavale Nazionale per attività di presenza, sorveglianza e sicurezza nel Golfo di Guinea. Tali missioni, riunite sotto l'egida di dispositivi di sorveglianza marittima, non vengono adeguatamente descritte, rendendo di fatto impossibile comprenderne profondamente l'effettiva portata delle stesse e la relativa necessità di proroga. La stessa scheda 15-*bis*, recante la nuova missione internazionale consistente in forze ad alta e altissima prontezza operativa, come già visto, è stata bersaglio

[65] Resoconto stenografico della seduta delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati e III del Senato della Repubblica del 16 aprile 2025, intervento dell'on. Pellegrini.

[66] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 16 aprile 2025, intervento dell'on. Pellegrini.

[67] Si veda Doc. XXVI, n. 3, 190.

[68] Resoconto sommario della seduta delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati del 9 aprile 2025, intervento dell'on. Amendola.

di pesanti contestazioni da parte delle forze di opposizione in termini di chiarezza e trasparenza degli obiettivi, delle aree geografiche di intervento e la base giuridica di riferimento. Con la relazione per il 2025, inoltre, il Governo ha provveduto ad annunciare l'attivazione dei meccanismi di interoperatività fra le diverse forze schierate nella medesima area geografica: in via meramente esemplificativa si segnala, nell'ambito della scheda 4/2025 e, in particolare, della Coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica di *Daesh*, l'esplicitazione che la componente aerea del contingente nazionale «potrà supportare lo sviluppo della componente aerea irachena o dei *partners* di Coalizione, per migliorarne l'interoperatività, con gli assetti aerei già schierati, compatibilmente con l'attività operativa»[69].

La presentazione di tali documenti ha ricevuto, in seno alla Camera dei Deputati, contestazioni – timide, a dire la verità – attinenti a diversi profili. Oltre alle consuete e inascoltate contestazioni relative al ritardo della presentazione della relazione analitica, è stata censurata l'interpretazione distorta, fornita dal Governo, relativamente alla possibile interoperabilità delle missioni appartenenti alla medesima area geografica, tradottasi nella prassi applicativa in un «processo di accorpamento eccessivo e disordinato delle schede missioni»[70]. Lungi dal costituire un elemento meramente formale, la confusa rappresentazione delle missioni da prorogare, principalmente in ordine agli obiettivi raggiunti, perseguiti e ai mezzi da utilizzare a tali fini, «finisce per limitare gravemente il ruolo del Parlamento, perché, se tutto è messo insieme, nulla può essere valutato nel merito, e quando viene meno il merito, viene meno la responsabilità»[71]. Altrettanto censurata è stata la generale riduzione del "potere di controllo del Parlamento nei confronti delle scelte operate dal Governo in diversi ambiti della politica estera e militare", anche relativamente all'«eliminazione del preventivo controllo parlamentare sui decreti di riparto del Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali»[72], considerato un «passo indietro dal punto di vista del Parlamento, che verrà così esautorato da una funzione così delicata»[73].

Ciò nonostante, le risoluzioni che recavano nelle proprie premesse un riferimento alla violazione, da parte del Governo, della legge n. 145 del 2016, nella sua formulazione così come risultante all'indomani della riforma del 2024, in particolare relativamente agli obblighi di trasparenza nei confronti del Parlamento, sono state respinte dall'Assemblea della Camera dei Deputati[74]. Al Senato, invece, come già segnalato, le risoluzioni di autorizzazione sono state approvate direttamente in seno alla Commissione III *ex* art. 50, comma 2, reg. Sen., senza un successivo passaggio in Assemblea e senza recare alcuna palese manifestazione di dissenso per il *modus procedendi* adottato dal Governo. Occorre finanche

[69] Si veda Doc. XXVI, n. 3, p. 194. Per una critica alla redazione della relazione analitica, si veda il resoconto stenografico della seduta delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati e Commissione III del Senato della Repubblica del 1° aprile 2025, intervento dell'on. Pellegrini.

[70] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 14 aprile 2025, intervento dell'on. Carè.

[71] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 14 aprile 2025, intervento dell'on. Carè.

[72] Resoconto sommario della seduta delle Commissioni riunite III e IV della Camera dei Deputati del 9 aprile 2025, intervento dell'on. Grimaldi.

[73] Resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati del 14 aprile 2025, intervento dell'on. Silvestri.

[74] Il riferimento è alle Risoluzioni Fratoianni (6-00168), Braga (6-00169) e Pellegrini (6-00172).

segnalare che la risoluzione parlamentare che ha autorizzato la proroga delle missioni in corso, lungi dal riportare un atteggiamento critico rispetto alla carenza di trasparenza nei riguardi del Parlamento, sorprendentemente richiama nelle proprie premesse una valutazione positiva della «riorganizzazione complessiva delle schede illustrative», seppur timidamente raccomandando «una maggiore chiarezza espositiva nell'illustrazione delle singole missioni nell'ambito delle rispettive aree geografiche»[75].

Può senza dubbio osservarsi che la novella legislativa, già prima della sua applicazione pratica, manifestasse un'intenzione accentratrice del potere decisionale in materia di partecipazione alle missioni internazionali in capo all'Esecutivo: la predisposizione di forze ad alta e altissima prontezza operativa, alle sostanziali dipendenze del Governo; l'interoperabilità di contingenti presenti nella medesima area geografica, senza che il mutato impiego degli stessi necessiti di un passaggio parlamentare; lo slittamento del termine per la presentazione della relazione annuale dal 31 dicembre al 31 gennaio che, lungi dal costituire un elemento meramente formale, di fatto impedisce al Parlamento di approvare la legge di bilancio entro i termini costituzionalmente previsti in modo consapevole rispetto alle risorse da stanziare per le missioni internazionali, oltre a rappresentare, per il mese già trascorso, una vera e propria ratifica retroattiva delle missioni in essere; l'eliminazione dell'acquisizione del parere parlamentare sui DPCM di ripartizione delle risorse del Fondo tra le diverse missioni internazionali, peraltro, a seguito della novella, di competenza del Ministro dell'Economia e delle Finanze, costituiscono elementi chiaramente volti a individuare nel potere esecutivo il centro decisionale primario e principale in tema di invio all'estero di contingenti militari italiani[76]. Tale proposito, come visto, non è stato occultato nell'ambito del dibattito parlamentare: come emerso dagli interventi riportati, l'*intentio legislatoris* è stata precipuamente quella di snellire il procedimento deliberativo al fine di adattarlo all'incrementale celerità delle decisioni assunte in sede internazionale, ritenendo così di garantire alla Repubblica italiana un ruolo da protagonista nello scenario geopolitico. È evidente che un tale snellimento viene quanto più agevolmente raggiunto laddove le decisioni vengano assunte da *capites* dello stesso colore politico o, in generale, appartenenti alla medesima coalizione di Governo ed espressione dell'indirizzo dello stesso; al contrario, altrettanto evidente risulta il fatto che un confronto in seno al Parlamento, che per eccellenza costituisce la sede del bilanciamento tra interessi contrapposti, inevitabilmente comporterà un imbrigliamento dell'azione governativa nell'ambito del compromesso parlamentare. Tale imbrigliamento, tuttavia, ad avviso di chi scrive, non dovrebbe essere rifuggito in quanto aggravamento del procedimento decisionale, tale da impedire all'Italia un tempestivo ingresso nell'ambito di scenari di crisi. Proprio il meccanismo originariamente introdotto dalla legge n. 145 del 2016, che consente alle Camere di

[75] Doc. XXIV, 27.

[76] Sotto tale ultimo profilo, il prof. Marco Benvenuti ha evidenziato, nella già citata Audizione innanzi alla Commissione III del Senato, che "questa eliminazione assume un carattere contro-tendenziale, nel senso che tutta l'architettura della legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali va nella direzione di ampliare, non certo di ridurre, sia la funzione di indirizzo *ex ante* sia anche quella di controllo *in itinere* rispetto a tutti i profili della partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, tra cui quelli finanziari non sono certamente i meno rilevanti".

esprimersi attraverso atti di indirizzo, fisiologicamente connotati da una natura flessibile ed elastica, se correttamente applicato, avrebbe consentito un'efficace consultazione parlamentare, potenzialmente resa in tempi celeri, attraverso la quale i rappresentanti avrebbero potuto esprimersi sull'azione governativa, eventualmente limitandola, nel rispetto e secondo i parametri della forma di governo parlamentare. Non risulta pertanto, ad avviso di chi scrive, che il bilanciamento del potere governativo debba essere considerato un disvalore che impedirebbe e impantanerebbe l'azione militare italiana nelle infauste paludi del dibattito parlamentare. Al contrario, un'efficace consultazione delle Assemblee consentirebbe alle stesse di esercitare la funzione di controllo sugli atti del Governo, che gli è costituzionalmente attribuita, fornendo al contempo una legittimazione democratica più solida ad azioni, quali la partecipazione a missioni internazionali in scenari di crisi, che inevitabilmente involge considerazioni di sensibilità politica e interpretazione costituzionale e, pertanto, non è auspicabile che promanino esclusivamente da forze politiche omogenee. È pur vero, come è stato sostenuto, che un profondo snellimento e semplificazione del procedimento potrebbe costituire un elemento disincentivante rispetto all'utilizzo di meccanismi, da parte del Governo, volti ad aggirare o persino svuotare di significato la disciplina in materia di missioni internazionali[77]. Ciò nondimeno, chi scrive ritiene che sia desiderabile un atteggiamento pretensivo da parte delle Assemblee rappresentative che, anziché abdicare alla propria funzione di indirizzo e controllo, e quietarsi innanzi a prerogative residuali, sostanziate in una consultazione meramente successiva e nei fatti inidonea a incidere in senso confermativo sulla dislocazione dei contingenti nazionali, dovrebbero rivendicare la centralità del proprio ruolo, al fine di scongiurare una definitiva estromissione dal circuito decisionale.

In conclusione, sebbene fra le intenzioni dichiarate della novella figurasse anche quella di garantire un maggior coinvolgimento parlamentare, le Aule sono state nuovamente, e forse in misura ancora maggiore, marginalizzate rispetto alla decisione politica in materia di politica estera, non solo costrette a ratificare *ex post* decisioni già assunte e implementate, ma anche ad autorizzare e prorogare missioni in presenza di indicazioni vaghe e fumose che, di fatto, impediscono una valutazione di merito pienamente consapevole. Tale esito non è di poco conto: non solo, infatti, la novella ha determinato un impatto sfavorevole «sul tasso di democraticità della nostra politica estera»[78], che ha negativamente inciso sul livello di informazione dell'opinione pubblica sul coinvolgimento italiano nell'ambito di missioni internazionali, anche in ragione della mancata risonanza che dovrebbe al contrario fornire l'utilizzo dei canali di rappresentanza democratica, ma ha anche ostacolato il Parlamento nel suo ruolo di controllo dell'attività governativa, sia relativamente all'impiego delle risorse finanziarie – e sotto questo profilo assume un rilievo allarmante la sottrazione dei decreti di ripartizione delle risorse del Fondo alla preventiva acquisizione delle Commissioni competenti –, sia – e forse soprattutto – in relazione al rispetto dei princìpi

[77] Cfr. V. TONTI, *La riforma della legge quadro sulle missioni internazionali*, op. cit., 189.

[78] A. CARMINATI E M. FRAU, *L'emersione del principio costituzionale di autorizzazione parlamentare degli interventi armati nei sistemi parlamentari e la sua elusione*, in *DPCE online*, n. 1/2024, 654.

costituzionali nell'ambito di missioni estere. Al di là delle sensibilità ideologiche, che naturalmente acuiscono la delicatezza delle decisioni di natura politica assunte in tali materie, occorre comunque rammentare che la Carta costituzionale, nonché l'adesione a trattati internazionali di carattere umanitario, impongono fondamentali obblighi all'ordinamento, cui la Repubblica italiana è tenuta a conformarsi in ogni aspetto della vita istituzionale, ivi compresa l'ipotesi di dispiegamento dei contingenti militari in territorio estero. È pertanto opportuno che il controllo parlamentare abbia carattere profondamente pervasivo, non solo per assicurare un equilibrio istituzionale fra i diversi organi costituzionali, ma affinché vi sia un organo deputato alla verifica, solo per esemplificare, che la partecipazione di contingenti militari all'estero non assuma connotati violativi del disposto di cui all'art. 11 Cost. o di obblighi di derivazione internazionale.