

**Audizione resa il 12 ottobre 2016 innanzi alla Commissione III (Affari esteri e comunitari) della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame della proposta di legge d'iniziativa popolare recante "Trattati internazionali, basi e servitù militari"**

di **Marco Benvenuti** – *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza"*

Credo di poter cominciare affermando, senza timore di smentita, che la proposta di legge di iniziativa popolare sulla quale sono stato chiamato a riferire affronta un tema di vera sostanza giuridica, giacché quello degli accordi internazionali in materia militare e quello connesso e conseguente delle basi e servitù militari costituisce inequivocabilmente una zona grigia – se non, lasciatemi dire con franchezza, un vero e proprio buco nero – del nostro diritto costituzionale. È d'uopo riscontrare, in proposito, una grave confusione e una perdurante incertezza di funzioni e di procedure, in primo luogo nei rapporti tra organi costituzionali di indirizzo politico di maggioranza tra loro (naturalmente, il Parlamento e il Governo) e di questi nei confronti degli organi costituzionali di garanzia (in primo luogo, il Presidente della Repubblica). Basti ricordare che, in materia di accordi internazionali, il Parlamento sembra non svolgere alcuna delle sue funzioni tipiche: non ha potere di iniziativa, non elabora il testo dell'accordo internazionale e non ne dispone l'approvazione finale.

In verità, lo sfondo teorico di riferimento che la Costituzione repubblicana del 1947 ci propone in questa materia è chiaro, in primo luogo nella sua intelaiatura di fondo, data dalla scelta inequivocabile a favore della forma di governo parlamentare; per cui non è dato individuare alcun elemento che induca a ritenere che in questo ambito particolare le Camere abbiano un ruolo diverso e di minorità rispetto a quello ad esse generalmente e costituzionalmente attribuito. Al contempo, sussiste una pluralità di disposizioni costituzionali, collocate tanto nella prima quanto nella seconda parte della Costituzione e certamente rilevanti in materia. Queste chiamano tutte in causa il Parlamento quale organo almeno codecisore nell'adozione delle principali scelte politiche in ambito estero-militare: l'articolo 52, comma 3, il quale sancisce in maniera audace che "l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica", da cui deriva che l'universo militare non solo non è più separato da quello civile, ma anzi viene inscindibilmente riconnesso alla democrazia e, per essa, all'unico organo costituzionale direttamente e immediatamente rappresentativo della Nazione, il Parlamento; l'articolo 78, il quale pone in mano alle Camere (e non al Governo) la decisione sulla guerra e sulla pace; l'articolo 80, il quale chiama in causa la legge, e dunque lo stesso Parlamento, al momento di ratificare i principali trattati internazionali.

Eppure, a fronte di tutto questo, sono costretto a segnalare come la prassi istituzionale di questi ormai quasi settant'anni di vigenza della Carta repubblicana non appare particolarmente edificante circa il necessario coinvolgimento del Parlamento in tema di accordi internazionali in materia militare, con il corollario – altrettanto grave, se si vuole – di una coesistente marginalizzazione del

Presidente della Repubblica in questo specifico settore, la cui funzione di garanzia appare parimenti insuscettibile di dispiegarsi in termini effettivi ed efficaci. Potrei presentare – ma non lo farò, per ragioni evidenti di tempo – una serie nutrita di circostanze e di episodi richiamati nella letteratura storico-politica ed anche nella riflessione giuridica, nei quali, “a cascata” rispetto alla ratifica del più importante trattato militare a cui partecipa il nostro Paese dalla fine della Seconda guerra mondiale ad oggi (il Trattato del Nord Atlantico del 1949, peraltro a seguito di un ricchissimo dibattito parlamentare, culminato nell’approvazione della legge n. 465 del 1949), è mancato qualunque coinvolgimento costituzionalmente doveroso ora del Parlamento ed ora, per altro verso, del Presidente della Repubblica. Si tratta di un vero e proprio paradosso, posto che l’articolo 11 di quel Trattato stabilisce a chiare lettere, tra l’altro, che “le sue disposizioni saranno applicate dalle parti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali”. Tuttavia, piuttosto che formulare un inutile e forse anche inappropriato – vista la sede in cui ci troviamo – *cahier de doléances*, proverei piuttosto, nello spirito di questa proposta di legge e raccogliendo altresì alcune suggestioni emerse nella vostra seduta del 4 agosto 2016, a sviluppare alcuni percorsi orientati ad un accrescimento del ruolo del Parlamento in materia di accordi internazionali in materia militare, con riferimento alla triplice funzione di tale organo: di indirizzo politico, legislativa e di controllo. Con riferimento a ciascuna di queste tre funzioni, proverò altresì a dimostrare come l’assunzione di un maggiore rilievo di ordine politico-istituzionale in capo alle Camere possa ugualmente determinare un coesistente rafforzamento della funzione di garanzia del Presidente della Repubblica; il che, come ho già accennato, non sarebbe né male né poco.

\* \* \*

Comincio, dunque, dalla funzione di indirizzo politico del Parlamento, ricordando l’esistenza nel diritto vigente di una disposizione recata all’articolo 1, lettera *a*), della legge n. 25 del 1997 (ed ora trasposta all’articolo 10, comma 1, lettera *a*, del decreto legislativo n. 66 del 2010, cioè il codice dell’ordinamento militare), a mente della quale le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza sono prima adottate dal Governo, poi sottoposte all’esame del Consiglio supremo di difesa, quindi approvate dal Parlamento e, infine, attuate dal Ministro della difesa. Ora, pur volendo perimetrare il novero delle deliberazioni in materia di difesa e sicurezza soggiacenti a tale procedimento alle sole più significative, non vedo davvero ragione di escludere da queste ultime quelle relative ai “progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura... militare”. Questa formulazione non è mia, ma la traggo nuovamente dal diritto vigente e, anzi, da una legge ordinaria importante – una delle poche di cui, di solito, gli studenti universitari ricordano il numero il giorno dell’esame – che è la legge n. 400 del 1988, la quale già oggi stabilisce, all’articolo 2, comma 3, lettera *h*), che tutti i “progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura... militare” debbano essere sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Ora, a fronte di una prassi che deplorabilmente non vede sempre applicarsi il predetto itinerario procedimentale, il Parlamento potrebbe ragionare di un eventuale rafforzamento di tali previsioni, incrociando i disposti della legge n. 400 del 1988 e del decreto legislativo n. 66 del 2010 e così introducendo e specificando all’articolo 10, comma 1, lettera *a*), di quest’ultimo che, tra le predette deliberazioni in materia di difesa e sicurezza, devono essere espressamente previste e comprese quelle relative ai progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura militare. Le conseguenze, in tal caso, sarebbero di tutto rilievo: tanto per il riconoscimento del ruolo del Consiglio dei ministri nel suo insieme e, dunque, per la sottrazione di molti degli accordi internazionali in materia militare ad un improprio esercizio dell’indirizzo politico di maggioranza

“a direzione plurima dissociata”, secondo la nota formula di Enzo Cheli e Vincenzo Spaziantese; quanto per il coinvolgimento del Presidente della Repubblica “in” Consiglio supremo di difesa; quanto, ancora, per l’espressa partecipazione del Parlamento, anch’esso in funzione di organo di indirizzo politico. So bene – e prevengo subito l’obiezione, su cui spenderò qualche parola in seguito – che vi sono accordi internazionali in materia militare i cui contenuti, di carattere esclusivamente amministrativo o tecnico-operativo, non possono non essere e rimanere, in tutto o in parte, secretati. Tuttavia, per queste eventualità – come proverò a dire – sarebbe possibile delineare un procedimento derogatorio *ad hoc*, sulla scorta di quanto già previsto dall’attuale disciplina del segreto di Stato contenuta nella legge n. 124 del 2007, che salvaguardi, però, il principio – e, dunque, il carattere di ordinarietà – del necessario e consecutivo coinvolgimento del Consiglio dei ministri, del Presidente della Repubblica “in” Consiglio supremo di difesa e del Parlamento in questo ambito non solo politicamente, ma anche costituzionalmente così delicato.

\* \* \*

Passo ora ad illustrare alcuni profili di un possibile rafforzamento della funzione legislativa del Parlamento in materia di accordi internazionali in materia militare. In fondo, mi pare questo, inequivocabilmente, il messaggio forte e chiaro dato dall’*incipit* della proposta di legge qui in discussione, con la formula “tutti i trattati e accordi internazionali di tipo militare, anche se esclusivamente di ricerca, a cui l’Italia partecipa, devono essere necessariamente ratificati dal Parlamento e la ratifica deve essere rinnovata ogni due anni”. Questo enunciato, pur manifestamente scorretto da un punto di vista costituzionale, rivela però, al contempo, l’esistenza di una grave questione, di cui le stesse Camere si sono ripetutamente occupate financo in molte delle diverse proposte di riforma della seconda parte della Costituzione che si sono succedute nel corso degli ultimi (ormai) trent’anni. Il problema sta in ciò: per un verso, l’espressione “trattati internazionali... di natura politica”, di cui all’articolo 80 della Costituzione, lascia sostanzialmente al Governo, il quale dà l’avvio e segue le relative negoziazioni, la scelta sulla sottoposizione della ratifica all’autorizzazione legislativa parlamentare; e, per un altro, la funzione del Presidente della Repubblica, nonostante il tenore letterale a mio avviso non riducibile né equivocabile dell’articolo 87, comma 8, della Costituzione (egli, infatti, “ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l’autorizzazione delle Camere”), è stata viepiù limitata ai soli trattati internazionali di cui al predetto articolo 80 della Costituzione.

Per tale ragione, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita nel corso della IX legislatura, suggeriva di doversi autorizzare con legge la ratifica di tutti i trattati internazionali recanti anche “l’assunzione di obblighi militari”; e la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, istituita nel corso della XIII legislatura, proponeva che fosse “autorizzata con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura... militare”. Negli anni successivi, invece, sul tema è calato un certo silenzio e, così, anche nel testo oggetto del *referendum* costituzionale del 4 dicembre prossimo non si è colta l’occasione di mettere mano, sotto questo profilo, agli articoli 80 e 87, comma 8, della Costituzione.

In questo caso, però, molto può essere comunque fatto anche con una legge ordinaria, posto che il vincolo applicativo di questa sarebbe rivolto precipuamente al Governo. Una prima suggestione sarebbe, pertanto, di provare ad attuare per via legislativa l’articolo 80 della Costituzione e aprire, per così dire, il testo dell’enunciato in questione a potenzialità rimaste finora inesprese perché inesplorate. Se si raffronta tale disposizione a quella corrispondente dello Statuto albertino del 1848 (articolo 5), ci si avvede agevolmente di come nella Costituzione repubblicana emerga, a partire dal

dibattito costituente, un deciso sfavore per i trattati segreti (e qui la memoria non può che correre a un secolo e un anno fa e all'entrata del nostro Paese nella Prima guerra mondiale alle spalle, per così dire, della Camera dei deputati, giusta la stipulazione del "segretissimo" Patto di Londra del 1915; un fatto enorme, dunque, per la storia italiana). Spicca, al contempo, l'esplicito riferimento, tra i trattati internazionali la cui ratifica dev'essere autorizzata con legge, a quelli "di natura politica". Questo sintagma, in particolare, appare suscettibile sia di comprimere – com'è stato sinora – sia, però, anche di espandere notevolmente il ruolo del Parlamento, nella misura in cui una legge ordinaria (non quindi, lo ripeto, costituzionale) specificasse, categorizzasse, esemplificasse i trattati internazionali in questione. Il tema, come vedete, è di ordine generale e, cioè, riguarda tutti i trattati internazionali "di natura politica" ex articolo 80 della Costituzione. Tuttavia, già puntualizzare in una legge ordinaria che tutti gli accordi internazionali recanti "l'assunzione di obblighi militari" o tutti gli accordi internazionali "di natura... militare" – riprendendo le formule presenti nei testi proposti, rispettivamente, dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali o dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali – hanno natura politica, secondo l'articolo 80 della Costituzione, vuol dire attrarli nell'alveo della potestà legislativa del Parlamento (nonché, anche in questo caso, della funzione di garanzia del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e poi di ratifica). Ancora meglio, seguendo una felice indicazione fornita nel 1984 da Augusto Barbera proprio sul tema qui trattato, potrebbe essere specificare "obblighi militari assunti anche in relazione a trattati in vigore".

Sempre con riferimento alla funzione legislativa, va detto, ancora, che non è certamente questo il primo momento in cui il Parlamento ha cercato, nei trascorsi decenni e con un *set* di strumenti diversificati, di far emergere e così circoscrivere il tema degli "accordi segreti", espressamente evocati in termini negativi all'articolo 1, comma 1, della presente proposta di legge, con la finalità precipua di espandere le ipotesi di intervento della legge di autorizzazione alla loro ratifica. In particolare – come opportunamente ricordato dal relatore nella seduta del 4 agosto scorso – il Parlamento ha stabilito in un'altra legge ordinaria di carattere ordinamentale, qual è la legge n. 839 del 1984 (e poi nel decreto del Presidente della Repubblica n. 1092 del 1985), di doversi inserire e pubblicare nel testo integrale, all'interno della Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana, anche gli "accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, ivi compresi quelli in forma semplificata" (articolo 1, comma 1, lettera *f*), ed altresì di doversi trasmettere, "a cura del Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi del Ministero degli affari esteri... per la pubblicazione trimestrale in apposito supplemento della Gazzetta Ufficiale, tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed altri atti comunque denominati, che sono altresì comunicati alle Presidenze delle Assemblee parlamentari. La trasmissione avviene non oltre un mese dalla sottoscrizione dell'atto con cui la Repubblica si obbliga" (articolo 4).

Si tratta di una congerie di disposizioni, che seppur apprezzabilissime su un piano di principio, non hanno però risolto del tutto il problema che pure avevano l'ambizione di affrontare. Sembra di potersi osservare, infatti, che gli articoli 1, comma 1, lettera *f*), e 4 della legge n. 839 del 1984, per usare un'espressione colorita, abbaiano ma non mordono. Per questo, proprio all'articolo 4 si potrebbe inserire, in fine, una previsione ulteriore, la quale stabilisse chiaramente e semplicemente che gli atti internazionali di cui sopra non producono effetti nell'ordinamento giuridico italiano prima della loro pubblicazione. Parallelamente, se si volesse rispondere positivamente all'esigenza emergente all'articolo 1, comma 1, della proposta di legge di iniziativa popolare, con riferimento ai numerosi e non trascurabili accordi internazionali in materia militare stipulati in passato, si potrebbe altresì immaginare una disposizione transitoria volta a provocare, con tutte le cautele del caso –

sulle quali mi intratterrò ora – il *discovery* di ogni accordo internazionale, anche in materia militare, sinora e per le più varie ragioni non pubblicato.

\* \* \*

Vengo così, da ultimo, alla funzione di controllo del Parlamento, che – per evidenti e incipienti ragioni di tempo – cercherò di affrontare non quale problema in sé, ma incrociandola con la questione davvero enigmatica del segreto e, in particolare, del segreto di Stato; questione che investe frontalmente, com'è evidente, il tema degli accordi internazionali in materia militare. Con molta approssimazione, direi, prima di tutto, che è possibile assumere sull'argomento due posizioni diverse, ma non necessariamente antitetiche: quella di ritenere che gli accordi internazionali in materia militare non possano mai essere segreti e quella di consentire a che alcuni di essi – certamente non “di natura politica”, perché altrimenti sottoposti alla necessaria procedura autorizzatoria legislativa *ex* articolo 80 della Costituzione e, quindi, di carattere esclusivamente amministrativo o tecnico-operativo – possano essere secretati. Non è possibile, invece, pena la vanificazione sostanziale del quadro costituzionale, assecondare una rimozione che in realtà vuol dire negazione del tema, la quale pure emerge, purtroppo, dalla prassi più o meno recente.

La prima soluzione è indicata con schiettezza allo stesso articolo 1, comma 1, della proposta di legge di iniziativa popolare, il quale reca che “non possono essere stipulati accordi segreti e quelli eventualmente esistenti devono essere resi pubblici entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge”. Tale soluzione può essere assunta nella sua forma, per così dire, pura, oppure essere accompagnata dalla previsione di una serie di contemperamenti. Ciò sembra peraltro suggerito dalla Corte costituzionale, la quale nella sentenza n. 256 del 1989 ha affermato, proprio in tema accordi internazionali relativi a basi militari, che “la dislocazione di dispositivi militari nelle varie parti del territorio nazionale è il risultato di una strategia concordata tra Stati alleati che tiene conto di situazioni complessive di schieramenti e di nuove tecnologie che spesso esigono anche il segreto militare”. Vorrei provare, quindi, ad esplorare quest'ultima eventualità; il che – voglio dirlo con grande chiarezza – non significa affatto collocare gli accordi internazionali in materia militare eventualmente secretati su di un crinale, per così dire, *extra ordinem*, come sembra essere oggi; ma, al contrario, definire, regolare e, quanto più possibile, circoscrivere il segreto, in nome del principio che emerge dall'articolo 80 della Costituzione, così come dalla predetta legge n. 839 del 1984, per cui la pubblicità e la regola e il segreto, al più, l'eccezione, sul presupposto che – come sosteneva Norberto Bobbio – la democrazia è proprio il “governo del potere pubblico in pubblico”.

La mente corre, naturalmente, a tutto lo sforzo prima giurisprudenziale e poi legislativo che ispira, a partire dalla legge n. 801 del 1977, la legge n. 124 del 2007, alla quale fa esplicito rinvio, con riferimento anche al segreto su “beni e attività militari”, l'articolo 235 del decreto legislativo n. 66 del 2010. Sperimentando questa prospettiva, direi che il tema della segretezza degli accordi internazionali in materia militare attiene a due profili connessi, ma da tenere ben distinti, cioè all'*an* (il “se”) e al *quid* (il “cosa”). Un conto, infatti, è secretare un accordo internazionale in quanto tale, cioè sostenere che esso non esista (come nel caso del già evocato Patto di Londra del 1915); e un altro è secretarne, in tutto o in parte, il contenuto (come nel caso di un accordo internazionale che disciplinasse sì l'istituzione e il regime giuridico di una certa base militare in Italia, ma non dicesse, evidentemente, dove e come sono collocate alcune tipologie di armamento e quali sono queste tipologie). Ritengo che, già ai sensi della normativa vigente (e, segnatamente, degli articoli 1, comma 1, lettera *f*, e 4 della legge n. 839 del 1984), nessun accordo internazionale possa sfuggire ad un obbligo di pubblicazione quanto alla sua esistenza e, correlativamente, almeno ad alcuni suoi

essenziali elementi identificativi (oggetto, parti, decorrenza, durata ecc.); e, personalmente, aggiungerei anzi – come ho già detto – al fine di rafforzarne l’effettività, che tali accordi non producono effetti nell’ordinamento giuridico italiano prima della loro pubblicazione. Al contrario, con riferimento al loro contenuto potrebbe trovare applicazione l’articolo 39, comma 1, della legge n. 124 del 2007 sul segreto di Stato, ancorché tale disposizione faccia riferimento solo *per relationem* agli accordi internazionali (“sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all’integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all’indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato”).

Capisco, certamente, le perplessità di principio che l’ipotesi di riferire espressamente il segreto di Stato anche ad alcuni contenuti – e non, lo ripeto, all’esistenza – degli accordi internazionali in materia militare non rientranti nell’articolo 80 della Costituzione e, dunque, di carattere esclusivamente amministrativo o tecnico-operativo pone. L’obiezione può essere, in primo luogo, di ordine tipologico: l’apposizione del segreto di Stato è atto politico per antonomasia e, se così è, appare invero non agevole disconoscere la “natura politica” di cui all’articolo 80 della Costituzione. Al contempo, occorre però riconoscere senza infingimenti che, proprio alla luce della prassi recente e meno recente, la scelta di ritenere applicabile l’articolo 39, comma 1, della legge n. 124 del 2007 sul segreto di Stato anche ad alcuni contenuti degli accordi internazionali in materia militare risulterebbe comunque decisamente più “trasparente”, in primo luogo per il Parlamento. L’apposizione del segreto di Stato, com’è noto, si porta dietro alcune fondamentali guarentigie. Esso chiama in causa espressamente il Presidente del Consiglio dei ministri nella perimetrazione dell’oggetto del segreto – per riprendere le parole della sentenza n. 24 del 2014 della Corte costituzionale – e, quindi, ne formalizza, ma anche politicizza e, se mi consentite, sburocratizza la scelta (articolo 39, comma 4). Poi, “in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell’ordine costituzionale” (articolo 39, comma 11). Ancora, il segreto di Stato non è mai opponibile innanzi alla stessa Corte costituzionale, magari investita, per avventura, da una o da entrambe le Camere in un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (si veda specialmente l’articolo 19, comma 8). Infine (e soprattutto, visto che siamo in Parlamento), la relativa disciplina attiva il controllo del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, di cui agli articoli 30 e seguenti della legge n. 124 del 2007.

\* \* \*

Mi avvio, dunque, a concludere. Nel tratteggiare alcuni contenuti della proposta di legge di iniziativa popolare su cui state attualmente discutendo e, in particolare, delle finalità ivi recate di disciplinare comunque in maniera diversa rispetto ad oggi e più intensa il tema degli accordi internazionali in materia militare e quello connesso e in qualche modo conseguente delle basi e servitù militari, ho provato a sostenere che tale testo, al di là delle soluzioni normative che contiene, potrebbe avere il pregio non di risolvere, ma almeno di mettere a tema formidabili problemi di ordine costituzionale; problemi che meritano senz’altro – almeno dal mio punto di vista e al di là delle soluzioni di ordine politico che le Camere vorranno, se del caso, approntare – la più viva attenzione. A tal fine, ho cercato di individuare, tra i molti, alcuni possibili contenuti di una legge ordinaria che volesse affrontare il tema degli accordi internazionali in materia militare, con il precipuo intento, che mi è parso di poter trarre dalla proposta di legge in esame, di rafforzare il

ruolo del Parlamento, nella sua triplice funzione di indirizzo politico, legislativa e di controllo, a fronte di un assetto nel quale il Governo si trova a svolgere, al contempo, il ruolo di legislatore e di esecutore. Mi pare, d'altronde, che proprio altre iniziative legislative recenti – dalla legge n. 244 del 2012 in tema di pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, alla legge n. 145 del 2016 in materia di partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali – abbiano provato a fornire soluzioni originali ed auspicabilmente incisive per ravvivare la funzione del Parlamento quale organo costituzionalmente indefettibile di indirizzo politico anche in ambito estero-militare.