

Chi decide la guerra

di Giovanni Di Cosimo – Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Macerata.

L'ingresso nella Grande Guerra costituisce un episodio rivelatore dei rapporti di forza fra potere legislativo e potere esecutivo, che in base all'art. 5 dello Statuto albertino appartiene al Re. Dapprima la maggioranza parlamentare manifesta un orientamento contrario all'intervento, ma poi si adegua alla posizione della Corona e del Governo. L'Italia interviene a fianco delle potenze dell'Intesa soprattutto per volontà del Re Vittorio Emanuele III, del Presidente del consiglio Salandra e del ministro degli esteri Sonnino¹.

Nel maggio 1915 gli eventi si succedono rapidi. Siccome nei primi giorni del mese la Camera è chiusa, trecento deputati ricorrono a un gesto simbolico per esprimere la loro posizione neutralista: recapitano il proprio biglietto da visita presso l'abitazione di Giolitti favorevole all'opzione neutralista. Il gesto assume il significato di una sfiducia informale al Governo presieduto da Salandra, il quale si dimette il 13 maggio. Tuttavia, il Re respinge le dimissioni e convoca il Parlamento per il 20 maggio. Il nuovo incarico a Salandra rappresenta una sfida aperta al Parlamento, che finisce col piegarsi alla volontà della corona. La Camera vota la legge di "Conferimento al Governo del Re di poteri straordinari in caso di guerra".

Ad eccezione dei socialisti che votano contro, i deputati non resistono alle concomitanti pressioni della corte e del governo². La volontà neutralista della maggioranza parlamentare viene di fatto scavalcata³. La veste di legalità che assume la soluzione della crisi di governo non nasconde la sostanza di un'offensiva contro il regime parlamentare⁴. Si realizza una «frattura nell'ordine costituzionale»⁵. Il Re si mette dalla parte della sovversione e viola la tradizione democratico-parlamentare, realizzando un "colpo di stato"⁶.

¹ A. Giaccone, *L'Italia e la memoria della "Grande Guerra"*, in *Chroniques italiennes* web15 (1/2009).

² Un ruolo non secondario lo gioca la piazza. Nonostante che la posizione neutralista sia maggioritaria, in particolare fra i cattolici e i socialisti, durante le "radiose giornate del maggio 1915" gli interventisti conquistano una larga eco mediatica, anche grazie all'impegno attivo di personaggi come D'Annunzio, Marinetti e Mussolini.

³ G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Roma-Bari, 2007, 12.

⁴ R. Villari, *Storia contemporanea*, Roma-Bari, 1990, 398.

⁵ R. Romanelli, *Novecento. Lezioni di storia contemporanea*, Bologna, 2014, 14.

⁶ A. Gibelli, *La grande guerra degli italiani*, Milano, 1999, 72.

Quasi un secolo dopo, il 20 agosto 2014, le Camere votano due risoluzioni che impegnano il Governo a rispondere alle richieste di supporto militare delle autorità curde⁷. Il 23 settembre un comunicato del Governo rende noto che «L'Italia fa parte della coalizione impegnata nella lotta contro la minaccia terroristica dell'Isil» e «continuerà il proprio impegno contro il terrorismo dell'Isil, nel rispetto dei principi della Carta dell'ONU e delle procedure previste dal Parlamento italiano»⁸. Il 10 ottobre, nel corso di una trasmissione televisiva, il Presidente del consiglio dichiara che nelle settimane successive vi sarà un maggiore coinvolgimento italiano nelle azioni militari.

Non sarebbe la prima volta. A partire dagli anni novanta del secolo scorso, l'Italia ha partecipato a una serie di azioni militari fuori dai confini nazionali (per es. Kuwait 1991, Kosovo 1999, Libia 2011). La Costituzione repubblicana stabilisce che simili decisioni devono venire dal Parlamento («Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari»: art. 78), e che «Il Presidente della Repubblica (...) dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere» (art. 87)⁹.

Un secolo dopo gli eventi del maggio 1915 ci si sarebbe attesi un mutamento sostanziale nei rapporti fra esecutivo e legislativo in merito alle decisioni sulla guerra, visto che la Costituzione mette espressamente la decisione nelle mani del Parlamento, al contrario dello Statuto che tace sul punto. Invece, bisogna constatare che anche nell'era repubblicana il potere esecutivo esercita un ruolo prevalente adottando decreti legge relativi alle missioni militari che presenta al Parlamento per la conversione in legge. In concreto, ciò significa che chiede il sostegno del Parlamento a cose fatte¹⁰.

Vero è che il Parlamento svolge un'attività di indirizzo, ma di solito si tratta di risoluzioni piuttosto generiche che qualche volta intervengono a distanza di tempo dall'inizio del conflitto. Resta il fatto che il Parlamento non è il decisore principale: tutto quello che fa è approvare le missioni militari «a margine e di straforo» deliberando gli stanziamenti finanziari necessari¹¹.

La Costituzione afferma inoltre il principio del ripudio della guerra «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» (art. 11). In base a questo principio, «la Costituzione bandisce non solo l'attacco militare, l'aggressione, la partecipazione a operazioni militari non giustificate da esigenze di difesa, ma anche l'invio di uomini e mezzi fuori del territorio»¹². Il principio è oggetto di letture svalutative che mirano

⁷ Risoluzione “sui recenti sviluppi della situazione irachena e sugli esiti del Consiglio straordinario dei Ministri degli esteri dell'Unione europea del 15 agosto 2014” approvata al Senato (commissioni riunite Difesa e Affari esteri, emigrazione); risoluzione N. 7-00456 approvata dalle commissioni riunite Difesa e Affari esteri e comunitari della Camera dei deputati.

⁸ Posizione ribadita due giorni dopo dal Presidente del consiglio nel suo discorso davanti all'Assemblea delle Nazioni unite.

⁹ Il codice dell'ordinamento militare stabilisce che il Ministro della difesa «attuа le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento» (dlgs 66/2010 art. 10.1 lett. a).

¹⁰ M. Fiorillo, *Guerra e diritto*, Roma-Bari, 2009, 121.

¹¹ M. Fiorillo, *op. cit.*, 122.

¹² L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione*, Milano, 2012, 161.

all'obiettivo di «liberarsi dei limiti fastidiosi di una Costituzione rigida, indebolirne significato e valore, svincolare la politica dal diritto»¹³.

Gli interventi militari che si sono succeduti negli ultimi anni vengono solitamente giustificati sul presupposto che si svolgono sotto la copertura di decisioni di organi interazionali ai quali l'Italia aderisce. Così, per esempio, nel caso delle operazioni militari contro la Libia, il Presidente della Repubblica precisa che «non siamo entrati in guerra. Siamo impegnati in un'operazione autorizzata dal Consiglio di sicurezza dell'Onu»¹⁴. Il problema è che in questo caso, come in altri, la risoluzione Onu è assai generica, ragion per cui occorre comunque riferirsi al testo costituzionale, arrivando alla conclusione che le operazioni militari contro la Libia non sono coerenti con il principio costituzionale di ripudio della guerra¹⁵.

Talvolta manca addirittura l'aggancio alla decisione internazionale, come nel caso del Kosovo dove i bombardamenti delle forze Nato nel 1999 avviene senza autorizzazione Onu. Sicché anche questa missione è da considerarsi contraria al principio stabilito dall'art. 11 della Costituzione¹⁶. La stessa offensiva contro “la minaccia terroristica dell'Isil” si sta svolgendo senza l'autorizzazione del consiglio di sicurezza dell'Onu.

Più ampiamente gli interventi militari succedutisi a partire dagli anni novanta del novecento suscitano problemi sotto il profilo del rispetto dei principi costituzionali perché dissimulano la natura di vere e proprie guerre.

¹³ L. Carlassare, *L'art. 11 Cost. nella visione dei costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013.

¹⁴ Comunicato Ansa del 20 marzo 2011.

¹⁵ M. Benvenuti, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2011.

¹⁶ G.U. Rescigno, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, 377.