

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri, emigrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA

SULLA NATURA GIURIDICA DELL'ATTO DENOMINATO «IL CONCETTO STRATEGICO DELL'ALLEANZA» APPROVATO DAI CAPI DI STATO E DI GOVERNO PARTECIPANTI ALLA RIUNIONE DEL CONSIGLIO DELL'ATLANTICO DEL NORD TENUTASI A WASHINGTON IL 23-24 APRILE 1999

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 6 LUGLIO 1999

Presidenza del presidente MIGONE

INDICE

Audizione dei professori Augusto Barbera e Giovanni Motzo

PRESIDENTE	Pag. 3, 15, 16 e <i>passim</i>	BARBERA	Pag. 3, 16, 21 e <i>passim</i>
GAWRONSKI (<i>Forza Italia</i>)	15	MOTZO	9, 10, 16 e <i>passim</i>
PIANETTA (<i>Forza Italia</i>)	19		
PORCARI (<i>Forza Italia</i>)	18, 19		
RUSSO SPENA (<i>Misto</i>)	24		
SALVATO (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	16		
SERVELLO (<i>AN</i>)	10, 17, 22 e <i>passim</i>		
TABLADINI (<i>Lega Nord per la Padania indep.</i>)	16		
VERTONE GRIMALDI (<i>Rin. It. Lib. In.-Pop.</i>			
<i>per l'Europa</i>)	18		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i professori Augusto Barbera e Giovanni Motzo.

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sulla natura giuridica dell'atto denominato «Il concetto strategico dell'Alleanza» approvato dai Capi di Stato e di Governo partecipanti alla riunione del Consiglio dell'Atlantico del Nord tenutasi a Washington il 23-24 aprile 1999.

È in programma oggi l'audizione dei professori Barbera e Motzo, che ci permettono di iniziare l'indagine in titolo nel migliore dei modi, data la loro comprovata professionalità e la disponibilità dimostrata accettando gentilmente il nostro invito. Essi hanno quasi raccomandato il loro affiancamento che è per noi di stimolo perché ci consente di entrare più rapidamente nel vivo della tematica.

Non faccio altre premesse e cedo volentieri la parola al professor Barbera.

BARBERA. Ringrazio il Presidente e la Commissione per l'onore che mi viene fatto di poter rispondere ad un quesito importante sollevato in questa sede, quesito che riassumo per vedere se ho compreso bene: le innovazioni intervenute nella concezione strategica dell'Alleanza del Nord Atlantico a seguito della decisione del Consiglio atlantico di Washington dell'aprile scorso hanno realizzato di fatto una revisione del Trattato del 1949? Se la risposta a tale quesito dovesse essere positiva, si deve porre un'ulteriore domanda: avrebbe dovuto il Parlamento attivare le procedure costituzionali previste in caso di modifica di trattati internazionali, in particolare l'articolo 80 della Costituzione?

Credo non spetti a noi affrontare il tema della legittimazione dell'intervento militare della NATO nel Kosovo; si tratta di altro aspetto che, almeno a mio parere, non rientra tra i compiti del sottoscritto.

Vediamo quali sono state le decisioni del Consiglio atlantico del 23-24 aprile 1999. Si possono riassumere in sette punti.

Viene ribadita l'apertura dell'Alleanza a nuovi membri, ai sensi dell'articolo 10 del Trattato.

Viene auspicata la cooperazione politica verso i paesi del «dialogo euro-mediterraneo», atteso che il Mediterraneo è considerato, in quanto fianco sud dell'Alleanza, area di particolare interesse per la NATO.

Viene evidenziata la condanna del terrorismo e la determinazione per tutelarsi contro questo flagello.

È affermata la determinazione ad opporsi fermamente a coloro che violino i diritti umani.

Viene richiamata la funzione della NATO, in collaborazione con altri organismi internazionali, riguardo all'azione internazionale tesa a ristabilire la pace nella ex Jugoslavia.

Viene ribadita l'assunzione di compiti di prevenzione – e non soltanto di difesa dagli attacchi esterni – per il mantenimento della sicurezza e della stabilità, al di là, in pratica, del diritto di autotutela collettiva previsto dall'articolo 51 della Carta dell'ONU. Questo è un punto delicato. Nel punto 41 del nuovo «concetto strategico» si afferma espressamente che «le forze NATO dovranno essere preparate a contribuire alla prevenzione dei conflitti e a condurre operazioni di risposta alle crisi non previste dall'articolo 5 del Trattato».

Infine, ai fattori che possono minare la sicurezza europea, che erano già stati individuati in precedenti Consigli atlantici (interruzione di approvvigionamenti, terrorismo, eccetera), si aggiungono anche i grandi movimenti incontrollati di popolazione determinati da conflitti armati.

Si tratta di effettive innovazioni rispetto alle precedenti posizioni della NATO? Sul punto ho dei dubbi perché la mia impressione è che si tratti dello sviluppo e in alcuni casi della riaffermazione di principi che erano stati fissati in precedenti documenti.

Devo fare una breve retrospettiva. Sappiamo quali sono le funzioni del Trattato del 1949: la cooperazione politica, la reciproca assistenza per mantenere e sviluppare la capacità individuale e collettiva di resistenza a un attacco armato, il collegamento con il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite previsto direttamente dal Trattato. Si tratta praticamente di finalità e di orientamenti che si sono mantenuti pressoché costanti fino al 1989, con la sola accentuazione della cooperazione politica nel corso degli anni '60.

La prima novità che mette in movimento il quadro è la dichiarazione finale dei Capi di Stato e di Governo partecipanti alla quarantesima sessione del Consiglio atlantico, svoltasi a Bruxelles il 29-30 maggio 1989, in cui si tende a sviluppare la «terza dimensione» dell'Alleanza, venendo ad essa assegnato il compito di sviluppare la cooperazione anche nei settori tecnico e scientifico e in relazione alla tutela dell'ambiente.

La seconda novità è la riunificazione della Germania, che spinge in avanti i confini territoriali della NATO, di cui si prende atto nel Consiglio atlantico di Londra del 5-6 luglio 1990. Nello stesso Consiglio si opera una prima apertura ai paesi dell'Est (il principio della porta aperta, dell'*open door*) e si progetta una strategia basata su una minore dipendenza dall'arma atomica attraverso il superamento del concetto di «difesa avanzata» e l'aggiustamento del principio della «risposta flessibile».

La terza innovazione è quella che, a mio avviso, va presa in particolare considerazione perché il Consiglio atlantico di Washington non ha fatto che ribadire e sviluppare concetti che furono fissati nel Consiglio Atlantico di Roma del 7-8 novembre 1991 (ma sono stati anticipati o ribaditi in altri Consigli: Londra 1990; Bruxelles 1994; Berlino 1996; Ma-

drid 1997). In tale Consiglio si sottolinea che compito della NATO è quello (punto 20) di gestire le crisi che possono mettere «in causa la sicurezza dei suoi membri»; è altresì compito della NATO il mantenimento della sicurezza nell'area, anche attraverso un programma di riduzione degli armamenti convenzionali e nucleari, stabilendo collegamenti con l'UEO, il Consiglio d'Europa e la CSCE. In questo modo si tendeva non solo a sottolineare la funzione dell'Alleanza come organismo militare di risposta ad attacchi armati contro uno dei suoi componenti, ma si sottolineava anche che compito della NATO è il mantenimento della sicurezza (quindi un'azione volta maggiormente verso la prevenzione).

Tutto questo viene detto in maniera ancora più esplicita nel punto 13, dove si dice che nelle finalità del Trattato NATO rientra non solo la difesa dagli attacchi armati contro il territorio di uno dei paesi alleati ma anche la difesa rispetto ad altri rischi, dovendosi tener presente che «gli interessi di sicurezza dell'Alleanza possono essere pregiudicati da altri rischi di carattere più generale, in particolare dal proliferare delle armi di distruzione di massa e dall'interruzione di approvvigionamenti di risorse vitali, da atti di terrorismo e di sabotaggio». Riferimento generico, ma tenuto conto del periodo storico del 1991, era da presumere che si riferisse a minacce provenienti da zone in cui operava l'integralismo islamico.

La stabilità e la pace nel Mediterraneo (punto 12) e in Medio Oriente (il riferimento a tale zona non è stato ripetuto nel 1999) sono essenziali per la stabilità e la pace in Europa, tenuto conto che da dette regioni «missili e armi di distruzione di massa potrebbero raggiungere il territorio di alcuni Stati membri dell'Alleanza».

La quarta innovazione si è realizzata con l'intervento militare in Bosnia, febbraio-aprile 1994, sia nella forma dell'attacco aereo, in particolare nella zona di Sarajevo, sia in quello successivo del mantenimento della sicurezza attraverso l'impiego di truppe. Tale intervento è in linea con la dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo partecipanti alla riunione del Consiglio atlantico di Bruxelles del 10-11 gennaio 1994.

Quindi, la mia impressione è che in realtà le decisioni di Washington altro non siano che il punto di arrivo di un'evoluzione che si è venuta a determinare dal momento della crisi del Patto di Varsavia e della caduta del muro di Berlino. D'altro canto, già da tempo nella letteratura di diritto internazionale si era teso a riconsiderare la stessa nozione di attacco armato dal quale difendersi. È questo il nucleo originario del Trattato del 1949: attacco armato nei confronti di uno degli Stati membri, così come previsto dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. L'evoluzione dei mezzi bellici, secondo questa letteratura, dagli aerei supersonici non intercettabili dai mezzi radar, ai missili di ultima generazione, avrebbe contribuito a cambiare il concetto di difesa. La difesa non può ridursi solo alla risposta all'attacco armato, ma richiede l'uso di risorse strategiche e militari necessarie a prevenire il possibile uso della forza (cosiddetta difesa preventiva, che peraltro ha una tradizione consolidata anche nel diritto internazionale che risale addirittura alla prima metà dell'Ottocento) e

la necessità, proprio perchè si passa dalla risposta all'attacco armato alla prevenzione, di operare in aree non limitate ai territori degli Stati membri.

D'altro canto, tale evoluzione si era già determinata nel momento in cui, tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, la NATO ebbe a dotarsi di missili da crociera (Cruise e Pershing), armi che a non pochi commentatori e a non poche forze politiche erano parsi presupporre un'evoluzione del concetto di risposta all'attacco armato. Si era passati, infatti, dalla risposta alla deterrenza. Ma questo - come è noto - ha sollevato conflitti politici che, per nostra fortuna, e grazie al cielo, abbiamo alle spalle.

Come dicevo, il punto di passaggio è il 1991. L'aggancio formale può essere trovato nell'articolo 4 del Trattato NATO, in base al quale «le parti si consulteranno ogni volta che, nell'opinione di ognuna di esse, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una di esse, siano minacciate». Quindi, la legittimazione all'intervento NATO non deriverebbe solo dal caso contemplato dall'articolo 5, cioè di risposta ad attacco armato, ma da ogni emergenza che metta in moto la consultazione tra gli Stati membri. Mi rendo conto dell'esistenza di problemi di identità della NATO, questo sin dal suo esordio, sia per la struttura giuridica (è un'organismo sovranazionale - come credo - o di mera cooperazione?) sia per la sua funzione. Per esempio, la questione subito sollevata fu la seguente: la NATO poteva considerarsi un'organizzazione regionale ai sensi del Capitolo VIII (articoli 52 e seguenti) della Carta delle Nazioni Unite? La risposta inizialmente fu negativa, trattandosi di una mera alleanza militare che sarebbe dovuta scattare nel caso in cui si fossero verificate le condizioni indicate dall'articolo 51 della stessa Carta (attacco armato contro uno dei suoi membri). Però in questi anni è accaduto, e abbiamo visto l'evoluzione dal 1989 in poi, che la NATO da alleanza puramente difensiva si sia trasformata progressivamente in un organismo collettivo di sicurezza. Mi sembra che l'evoluzione subita non possa far dubitare di questa conclusione. Implicitamente, è stata riconosciuta la natura della NATO quale organizzazione regionale del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite allorchè questo ha autorizzato l'intervento militare in Bosnia con le risoluzioni n. 936 del 1993 e n. 958 del 1994. Di fronte a questo quadro che non ha una data precisa (non è certamente il 1999, semmai potrebbe essere il 1991, ma c'era già stata qualche decisione precedente), si tratta di vedere se si sia giunti ad una revisione del Trattato NATO.

Ora mi riferisco esclusivamente al piano del diritto internazionale. Ci troviamo di fronte a un patto che ha subito delle interpretazioni evolutive col pieno consenso di tutti i sottoscrittori (*nemine contradicente*, ossia senza che alcun paese abbia sollevato obiezioni) e con un Parlamento nazionale che ha avvallato espressamente o implicitamente queste interpretazioni in varie occasioni (tra queste l'approvazione del Modello di difesa, più volte discusso dalle Commissioni difesa di Camera e Senato, e la ratifica di quei trattati internazionali che prevedevano l'adesione di alcuni paesi e nei cui preamboli era richiamata questa funzione della NATO).

Non è possibile a mio avviso parlare di modifiche apportate al Trattato del 1949. Vi è stata – io credo – un’interpretazione evolutiva del patto stesso. Non parlerei neanche di revisione *de facto* perchè una modifica implicita, accettata dalle parti all’unanimità non può mettere in discussione la validità del patto, anzi opera una conferma delle rispettive obbligazioni. Ma trattandosi di un punto assai delicato rinvio alle più estese considerazioni contenute in una nota scritta che consegno alla Presidenza.

Si potrebbe accedere alla tesi dell’intervenuta modifica solo in due modi: o convincendo i paesi membri dell’Alleanza dell’opportunità di rinegoziare il Trattato ovvero denunciando il Trattato stesso e chiedendone una rinegoziazione. Non è possibile seguire una diversa strada, ma sono due strade che in ogni caso porterebbero a smentire l’azione fin qui condotta nei Consigli atlantici.

Passiamo alle procedure interne. È stata ipotizzata nel dibattito che si è già svolto in questa Commissione la possibilità di applicare l’articolo 80 della Costituzione, che ha un contenuto specifico, per sottoporre a nuova approvazione parlamentare il Trattato. Se si volesse procedere in tale direzione, vi sarebbero a mio avviso delle difficoltà. Anzitutto vorrei richiamare – lo conoscete tutti benissimo – quanto previsto in questo articolo della Carta costituzionale: esso prevede che il Parlamento debba autorizzare la ratifica dei trattati internazionali di natura politica, che prevedono transazioni, modifiche di confini, e così via. Si tratta di una norma di altissimo rilievo. Al riguardo la nostra Costituzione fece un grande passo avanti rispetto allo Statuto albertino, il quale escludeva il Parlamento dalla politica estera, che era prerogativa del re; come sappiamo, non furono mai conosciuti dal Parlamento i trattati internazionali che portarono l’Italia alla prima guerra mondiale. Si scelse una via di equilibrio fra due possibili posizioni: una, che aveva tradizioni costituzionali, secondo la quale si riteneva che la politica estera dovesse essere prerogativa del Governo e l’altra di carattere assemblearistico, di tipo giacobino, secondo cui solo l’Assemblea ha il potere di autorizzare e concludere i trattati. Si adottò una strada intermedia che tuttavia ha importanti tratti garantistici per le rispettive competenze di Parlamento e Governo.

Il punto importante dell’articolo 80 della Costituzione è che l’autorizzazione alla ratifica deve avvenire su un testo conosciuto dal Parlamento e non su generiche comunicazioni del Governo. Quindi, tutti i dibattiti che hanno fatto seguito a comunicazioni del Governo non soddisfano la condizione prevista dal suddetto articolo 80.

Però, sul punto non passò una prima formulazione della Costituente, che prevedeva che le Camere dovessero autorizzare con legge la ratifica dei trattati ed accordi internazionali ed in genere di qualsiasi atto stipulato con altri Stati.

Per motivi che rimangono misteriosi – questo è il testo della Commissione della Costituente – l’Assemblea costituente eliminò il riferimento agli «accordi internazionali», per cui la nostra Costituzione, all’articolo 80, è «mutilata». In via di interpretazione, tanta parte del diritto ha sostenuto, come io stesso feci in passato, agli inizi degli anni ’80, la tesi che,

anche se gli accordi internazionali non sono espressamente menzionati dall'articolo 80, un'interpretazione corretta, non restrittiva di tale articolo richiederebbe l'approvazione parlamentare non solo dei «trattati» ma anche di «accordi» dello stesso tipo.

Certo lo sapete benissimo ma ritengo sia utile richiamare brevemente questo punto: il trattato internazionale, in base alla consuetudine internazionale e alla Convenzione di Vienna, è sempre stipulato definitivamente dai Capi di Stato, parafato e sottoscritto dai Governi, previa autorizzazione alla ratifica da parte dei rispettivi Parlamenti. Devono intendersi quali accordi internazionali le convenzioni, gli *executive agreements*, gli scambi di note, i *memorandum* di intesa, i protocolli. Però la prassi interpretativa di questo Parlamento è stata nettamente nel senso di applicare l'articolo 80 soltanto nei trattati internazionali. Su questo punto vi sono state battaglie politiche negli anni '50 e '60; la maggioranza di allora, ad esempio, escluse dall'approvazione parlamentare gli accordi in forma semplificata, come l'accordo del 1972 Italia-Stati Uniti per la concessione della base della Maddalena, oppure il cosiddetto accordo Segni-Zellerbach (che in realtà è una decisione del Consiglio atlantico) del 1959 per l'installazione a Gioia del Colle di missili Jupiter. Una sorta di compromesso fu raggiunto per l'installazione dei missili Cruise nella base di Comiso, decisa dal Consiglio atlantico nel dicembre 1979. Il compromesso fu questo: ci sarebbe stata una preventiva discussione parlamentare ma non sul testo dell'accordo e non *ex* articolo 80 della Costituzione. Questo per salvare una prassi che ha accompagnato tutta la storia della Repubblica italiana. Ripeto, io non la condivido, però *de hoc iure utimur*, questa è stata la prassi.

Questo porta al paradosso per cui sono centinaia e centinaia i trattati internazionali che il Parlamento è chiamato ad approvare con l'autorizzazione alla ratifica (il 28 per cento dell'intera produzione legislativa nella VIII legislatura), ma spesso essi sono di scarsissimo valore politico; eppure sfuggono al Parlamento italiano i cosiddetti accordi semplificati o gli *executive agreements*, che sono di particolare rilievo, molto più importanti di quanto non siano molti trattati internazionali.

Ho citato alcuni accordi di particolare importanza, potrei citarne anche qualcun altro, comunque ne faccio menzione nella nota scritta. Ad esempio, lo stesso accordo per il territorio di Trieste del 5 ottobre 1954 non avvenne nella forma di trattato ma come *memorandum* d'intesa per sfuggire all'approvazione parlamentare, e così è avvenuto per tanti altri accordi semplificati.

D'altro canto, problemi analoghi ci sono anche negli Stati Uniti. La Presidenza degli USA, per sfuggire alla norma costituzionale che per l'approvazione dei trattati internazionali prevede la maggioranza dei due terzi del Senato, ha dato vita agli *executive agreements*, che sono di competenza appunto del Presidente degli Stati Uniti.

Se questa è la prassi che si deve seguire, bisogna tenere presente che i cosiddetti accordi di Washington sono decisioni del Consiglio atlantico; essi sono «accordi in forma semplificata», cioè non vengono ratificati dai

Capi di Stato e non vi è da applicare quindi la procedura prevista dall'articolo 80 della nostra Costituzione.

In ogni caso c'è da dire – questo mi pare in sovrappiù – che non si può prescindere in questo campo dall'iniziativa del Governo. Se anche volesse, il Parlamento non può attivare una procedura che necessariamente, in base alla Costituzione, parte dal Governo perchè è quest'ultimo che presenta il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di un determinato trattato internazionale. Quindi è necessario l'accordo del Governo. Il compromesso che fu realizzato con l'articolo 80 della Costituzione ha voluto mantenere – come dicevo – un equilibrio fra i poteri del Parlamento e quelli del Governo.

In conclusione, non c'è dubbio che rispetto allo schema normativo del 1949 le trasformazioni subite dal Trattato della NATO sono indubbiamente profonde, per i motivi che ho già detto e che posso richiamare rapidamente: è stata sviluppata (dagli anni '50 in poi) anche la cooperazione politica, inizialmente ai margini; sono stati creati organismi di decisione (il SACEUR) di fatto sovrapposti al Consiglio atlantico; è stata estesa (dagli anni '60 in poi) la collaborazione a settori diversi da quello della difesa; dopo la fine del Patto di Varsavia non si è dichiarata estinta l'Alleanza ma anzi se ne sono spostati i confini verso Est; si è spostata l'area di interesse verso il «fianco Sud», vale a dire verso la porta del Mediterraneo e dello stesso Medio Oriente; tra gli obiettivi di intervento si sono aggiunti la lotta al terrorismo e al sabotaggio, nonchè l'interruzione di rifornimenti strategici e i movimenti incontrollati di popolazione determinati da eventi bellici; ci si è dotati di strumenti per il rispetto del diritto e in particolare dei diritti umani, compreso il collegamento con la CSCE; si sono operati ben due interventi militari, su autorizzazione dell'ONU ma prescindendo da offese subite da uno degli Stati membri (nel 1994 per la crisi in Bosnia-Erzegovina e nel 1999 per la crisi nel Kosovo); infine l'Alleanza difensiva si è trasformata in organismo di sicurezza collettiva per la prevenzione di tutti i fattori che possono mettere in pericolo la sicurezza di ciascun componente dell'Alleanza.

Tutto questo non è avvenuto in un periodo breve, ma nel corso di più di un decennio e soprattutto *nemine contradicente*, vale a dire sul piano del diritto internazionale con l'accordo di tutti gli Stati. Di conseguenza si può parlare di una interpretazione evolutiva del Trattato. Una eventuale diversa conclusione richiederebbe che il Governo si faccia promotore di una rinegoziazione del Trattato.

A me almeno così pare, ma al riguardo voglio sentire anche le conclusioni del collega Motzo, il quale ha profonda dottrina in materia per confermare o no questi miei dubbi.

Ringrazio per la cortese attenzione e sono pronto a rispondere alle vostre ulteriori domande.

MOTZO. Signor Presidente, devo ringraziarla insieme a tutta la Commissione perchè ci troviamo a riferire ancora una volta su temi di estremo interesse dei quali mi ero occupato già in passato. Non riprendo pertanto

argomenti che avevo trattato in varie vesti, sia in anni più lontani che come ministro del Governo Dini. Non riprendo quegli argomenti perchè sono sicuramente agli atti della Commissione e si tratterebbe di un «fuor d'opera».

Mi riallaccio quindi direttamente alle interessantissime conclusioni del professor Barbera che mi confermano dell'opportunità di aver preferito che egli parlasse per primo in questa sede data la sua particolare competenza ai fini di un inquadramento del Patto Atlantico nell'ambito del diritto internazionale come si prospetta oggi. Infatti io non sono un internazionalista ma credo, anche se qualche internazionalista non ci crederà, che, come da tempo è opinione di Schwarzenberg, il diritto internazionale non è altro che il complesso dei rapporti di forza – si potrebbe dire, se non volessimo male tradurre, la costituzione materiale dei rapporti di forza – che via via si impongono sulla scena mondiale. Si tratta tuttavia di una teoria degli anni '30 e che non tutta la dottrina del diritto internazionale italiano condivide. Pertanto do per scontato questo discorso e non mi ci imbarco perchè, oltretutto, sarebbe complicato.

Mi riallaccio allora a quelle che sarebbero le caratteristiche dell'interpretazione evolutiva del Patto NATO di fronte alle quali ci troveremmo.

Che questa interpretazione evolutiva venga data in parte per scontata è detto in maniera talora forse un po' troppo icastica. In un parere del Servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri del 12 maggio 1999, che credo la Commissione abbia a disposizione, si dice che «dopo la caduta del muro di Berlino è stata unanimemente riconosciuta nell'ambito dell'Alleanza» – ci si chiede «unanimemente» da chi – «la centralità della NATO per la difesa e la sicurezza comune e la necessità che i suoi compiti, per garantire la sicurezza degli Stati membri, debbano andare al di là di quelli meramente difensivi».

Riporto il periodo alla lettera perchè è quasi un'interpretazione.

SERVELLO. Mi scusi, professor Motzo, ma vorrei farle presente che c'è un contenzioso tra questa Commissione e il Servizio del contenzioso del Ministero degli esteri.

MOTZO. Volevo dare lettura di questo passaggio perché fossero chiari i termini dell'impostazione. Il documento continua: «(...) per ricomprendere quelle "nuove missioni" di gestione delle crisi, di sostegno alla pace e di salvaguardia dei diritti umani fondamentali, che servono anche a garantire la sicurezza e la pace in tutta Europa».

Lei, senatore Servello, mi consentirà di insistere sugli aspetti che più mi hanno lasciato perplesso. Si dice infatti nello stesso documento: «I principi di sovranità e non ingerenza negli affari interni degli Stati si sono affievoliti in maniera tale da non costituire più un ostacolo al ricorso a quegli strumenti che il diritto internazionale mette a disposizione (...)». Anche questa è una constatazione che credo necessiti almeno di verifiche se è vero, come è vero, che per quello che riguarda – e qui vengo ad un aspetto molto attuale – le risoluzioni dell'ONU che concernono il conflitto

nel Kosovo, esse ripetono e ribadiscono tutte il principio della sovranità territoriale degli Stati. In particolare, le prime due tengono a ribadire il principio della sovranità territoriale dello Stato iugoslavo e le preoccupazioni – leggo testualmente – «degli Stati membri delle Nazioni Unite per la sovranità e l'integrità territoriale della Repubblica Federale Iugoslava». Sono le deliberazioni del Consiglio di sicurezza nn. 1199 e 1203 del 1998.

Un'ultima deliberazione dello stesso Consiglio di sicurezza del 14 maggio 1999, la n. 1239, ribadisce questi principi ma aggiunge qualcosa che è interessante nel contesto in cui ci siamo trovati: le preoccupazioni sono questa volta per la sovranità e l'integrità territoriale di tutti gli Stati della regione, non più soltanto della Iugoslavia ma probabilmente anche – ipotizzo – della Macedonia, del Montenegro, cioè di tutti gli Stati dell'area coinvolta. Quindi, siamo tornati per un momento, potrebbe sembrare *per saltum*, alla maniera in cui si può leggere o ricostruire l'interpretazione evolutiva del Patto NATO, cui (è ovvio) nessuno degli Stati membri si è opposto, interpretazione che dovrebbe pur risultare da qualche documento che presenti caratteristiche formali, alla lettura, di non assoluta genericità. Non so se sul punto il professor Barbera possa o voglia concordare con me, ma l'approvazione da parte degli Stati membri di questa nuova configurazione della NATO si verificherebbe per un'evoluzione del cosiddetto diritto internazionale consuetudinario (questa è la versione del Servizio del contenzioso diplomatico, il quale addirittura è andato oltre, dicendo che il diritto consuetudinario sta mutando, e quindi la cosiddetta interpretazione evolutiva troverebbe una rispondenza nel mutamento).

Detto questo – e chiedo scusa se insisto su argomenti che mi sembrano di una banalità sconcertante – riporto testualmente parte del parere del Servizio del contenzioso diplomatico: «Come nel diritto interno in ambito societario associativo le parti si riuniscono e fissano gli obiettivi a medio-lungo termine del loro operato senza per questo apportare modifiche allo statuto dell'associazione, così nell'ambito dell'Alleanza atlantica le decisioni, adottate all'unanimità da parte dei Paesi membri, concorrono a meglio definire i compiti della NATO senza alcun bisogno di modificare il testo del Trattato. Pertanto, tali decisioni, come occorso nel vertice del 1991 ed in quello recentissimo di Washington, non sono soggette a recepimento sul piano interno attraverso strumenti normativi di rinvio». Con il che tale servizio ha tagliato la testa ad una serie di problemi (che lo stesso professor Barbera ha definito di non poco conto): ha deciso che in sostanza il fatto è accaduto e che occorre prenderne atto. Non è che si debba recepire un qualsivoglia meccanismo giuridico, si dice in questa documentazione. D'altra parte, non risulta – per lo meno non ne trovo traccia – di un passaggio formale sufficientemente preciso della NATO dai caratteri di un'organizzazione di mutua difesa ad un organismo di sicurezza collettiva, con mutamento dei compiti istituzionali. Tale mutamento, checché si dica di ciò che è accaduto mediante l'intervento in Bosnia o di altre circostanze che potrebbero attestarlo (senza alcun dato formale che ci faccia capire che ciò si sia verificato), non ha una data precisa. Insomma, non siamo

in grado di identificare il momento in cui il supposto mutamento è avvenuto, sappiamo che gli articoli del Trattato prevedono che gli Stati membri si consultino, naturalmente non nell'immediata urgenza, ma in un momento che preceda le immediate urgenze perché nelle immediate urgenze si provvede a qualunque cosa e comunque.

Se oggi la NATO come organizzazione di difesa sia andata al di là «della difesa contro un attacco armato» e anche in una certa misura al di là della «difesa preventiva», ma questo solo data la natura dei mezzi moderni che si impiegano, è problema che rimane aperto, e lo richiamo solo perché ne aveva fatto menzione il professor Barbera. Che questa «difesa» che muta natura così rapidamente debba poi anche riguardare operazioni che non si limitano al territorio degli Stati membri dell'Alleanza mi lascia enormi perplessità, perché il non limitarla al territorio degli Stati membri significa che questa può svolgersi anche in acque internazionali o in zone sovrane non identificate, con possibile aggressione ad uno Stato sovrano. Finché esiste la sovranità degli Stati, penso che bisognerebbe essere in grado di leggere nella cosiddetta evoluzione del Trattato NATO più di quello che vi si può leggere attualmente. Purtroppo, le teste di capitolo del Trattato NATO, come spesso accade in questi tipi di strumenti, sono formulate in termini del tutto generici.

Si è verificata dunque questa evoluzione del diritto internazionale consuetudinario, cui sembra credere il Servizio del contenzioso diplomatico? Non lo so, ma tendo ad avanzare forti dubbi. Si è verificata, in corrispondenza, un'evoluzione della struttura e soprattutto dei compiti della NATO? Anche qui mi permetto di avanzare molti dubbi. La vera chiave interpretativa di fenomeni così complessi come quelli che stiamo esaminando sta nella figura dell'accordo semplificato. Finché ci troveremo di fronte a questo tipo di accordo che domina la materia, saremo sempre in difficoltà, perché se non esiste la norma capostipite chiara, l'accordo nel senso tradizionale formulato in maniera abbastanza decifrabile, gli accordi in forma semplificata ci potranno condurre dovunque. Del resto si tratta all'origine della forma dell'*executive agreement* che ci deriva dall'ordinamento americano, ma che a noi giunge mediante una catena di accordi semplificati cui sono collegati molteplici accordi tecnici sulla cui natura non è possibile avere dettagli.

Gli accordi in forma semplificata per l'applicazione del Trattato NATO sono legati nella loro attuazione soprattutto a questi accordi tecnici, che riguardano diversi aspetti, dalla ripartizione del comando delle basi installate sul territorio della Repubblica italiana, all'impiego, al passaggio di truppe e al deposito di mezzi bellici, di strumenti militari, di missili ed altro ancora. Anche queste modalità attuative sono coperte da accordi tecnici che accedono a quelli semplificati. Vorrei fare un esempio, che ci riporta indietro al quadro NATO ancora vigente. In questo momento in Italia ci ritroviamo in un regime in cui le basi e le attrezzature militari vengono rese disponibili alla NATO e noi ne disponiamo in quanto *partner* dell'Alleanza oppure insieme e contestualmente allo stesso Trattato NATO e in base ad accordi bilaterali, che risalgono alla filiera

dell'accordo Segni-Zellerbach, Stati Uniti-Italia. Si è verificato che a Sigonella il generale americano che annunciava di scendere con un aereo non come alleato membro NATO, ma a titolo di affittuario della stessa base, si sia trovato circondato dai reparti dei carabinieri che gli hanno impedito, secondo quello che è stato il punto di vista del Governo americano, di portare a termine la sua missione. Infatti, Sigonella, come Aviano e come tutta una serie di altre strutture di questo genere (di cui vi è l'elencazione in uno degli atti che avevamo studiato e a cui mi riporto) sono appunto in regime «anfibo», per così dire: servono le ultime dipendenze dell'originale accordo bilaterale di mutua difesa Segni-Zellerbach tra Italia e Stati Uniti e nello stesso tempo servono a scopi NATO, per cui – non perché si debba sempre accentrare il discorso sulla presenza degli Stati Uniti – tale presenza militare può verificarsi all'uno o all'altro titolo, a seconda dei casi e delle occasioni, in alcune di queste strutture, almeno nelle basi «anfobie».

Ritengo di aver messo l'accento su singoli problemi che poi costituiscono le punte di emersione di quelli che sono stati i diversi modi di lettura delle misure adottate dal Governo italiano nell'ultima occasione, nel conflitto del Kosovo. A tale proposito devo fare una breve postilla, che questa volta non riguarda i trattati internazionali ma il risvolto che mi preoccupa di più, a partire già dal 1985: il diritto costituzionale interno. La Bicamerale ci annuncia che non esiste più – cerco di dirlo in modo un po' gergale, loro mi scuseranno – il Consiglio supremo di difesa, previsto dalla Costituzione, che non ha mai funzionato né ha mai trovato un suo regime di funzionamento; comunque, si prospetta un Consiglio allo stesso tempo per gli affari esteri e per la difesa – è inutile che richiami gli accenni di carattere storico fatti dal professor Barbera – ma poi tale progettazione crolla.

Quello che trovo preoccupante è che, nello svolgersi di queste vicende, a Bicamerale ferma e a Costituzione invariata, si sia proceduto ad interventi di reparti militari delle forze armate italiane in Kosovo sulla base di decreti di urgenza governativi; decreti che non sono mai rivolti a riconoscere – Dio ce ne guardi! – l'esistenza di uno stato di guerra. I testi dei decreti sono in una breve nota che ho predisposto per la rivista «Giurisprudenza costituzionale», ma da questo punto di vista sono sorprendenti perché, mentre le operazioni sono notoriamente già in corso, si afferma la necessità di provvedere a finanziare i mezzi ed erogare le indennità speciali del personale che si trova – guarda caso – ad operare in Albania. Non si capisce se il personale militare vi sia arrivato in funzione di una missione umanitaria soltanto di assistenza o se questo personale non si trovi coinvolto in vere e proprie operazioni di carattere militare. E in questi frangenti si delinea una problematica in relazione alla quale nutro molte preoccupazioni: l'uso delle chiavi instaurative di un regime di violenza bellica, quindi del passaggio del paese allo stato di guerra, mediante decreti governativi di urgenza che formalmente finanziano i costi dell'entrata in guerra, perché – tanto per essere chiari – anche se non lo si dice esplicitamente, questo si legge tra le righe. Mi sono preso la briga di fare

questa segnalazione: se non erro, deve essere ancora convalidato, questa volta, e non ratificato, l'ultimo dei decreti che procede in questa maniera (e mi riferisco al decreto-legge 21 aprile 1999, n. 77), emanato a guerra appena esplosa. Le Camere hanno la possibilità di intervenire sul testo di questo decreto e di effettuare una verifica ma soprattutto di capire – vivaddio! – cosa significa, a parte assicurare le retribuzioni in deroga alle prestazioni del personale italiano, assicurare tali retribuzioni ad un personale che è impegnato – leggo dal decreto stesso – «ad assicurare la prontezza operativa sul territorio nazionale e a garantire sicurezza e supporto logistico alle forze di altri paesi operanti sul territorio nazionale».

Gli altri passaggi del decreto-legge riguardano le forze che sono al di là dell'Adriatico.

Perché mi permetto di insistere su tale circostanza? Perché già in altre sedi avevo manifestato il mio vero timore, dal punto di vista tecnico, cioè che in questo paese è escluso da qualunque intervento o determinazione il Capo dello Stato, che pure mi risultava avesse formalmente il comando delle Forze armate, comando costituzionale che significa assicurare la neutralità politica delle Forze armate permanenti (e questa norma ci arriva dai tempi di Weimar) perché queste ultime non possano essere impiegate a fini politici di parte. Questo è il significato del comando delle Forze armate da parte del Capo dello Stato, non quello del «pennacchio in testa»: ne è responsabile lui.

Il problema è aggravato dalla circostanza che notoriamente si va verso la caratterizzazione delle nostre Forze armate come Forze armate di tipo professionale, e quindi potrebbe verificarsi il peggio perché allora ci si preoccupava degli eserciti di leva, che dovrebbero essere politicamente neutrali, in quanto reclutati mediante la leva tra tutti i cittadini, ma in questo caso non è così.

Si dovrebbe cercare di capire se e come debba essere controllata la neutralità politica delle Forze armate di tipo professionale. Ci sono dei precedenti storici che fanno un po' paura, e al riguardo ricordo in particolare l'esperienza tedesca. Questi sono gli aspetti da sottolineare in relazione alle modalità attraverso cui si è arrivati a questa che, secondo me, è formalmente la proclamazione di uno stato di guerra al di fuori del quadro degli articoli della Costituzione, che comunque stabiliscono delle modalità. Come si è arrivati a proclamare lo stato di guerra in assenza di qualunque intervento del Capo dello Stato e del Consiglio supremo di difesa? Nessuno dei due è intervenuto, questo è sicuro, sino ad oggi.

A proposito dei decreti-legge da ultimo emanati, l'aspetto interessante è che questa volta non si tratta più di una ratifica instaurativa, come si era sempre detto in ordine alla problematica di tali provvedimenti, ma di una convalida dell'operato governativo, che probabilmente è una cosa diversa, che ha anche una portata diversa.

Vorrei segnalare questi dati in relazione al mio cartello di materia, per così dire; questi sono gli aspetti che mi preoccupano di più in ordine all'attualità.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti per il loro contributo.

Non è dispiaciuto alla Commissione che, specie con l'intervento del professor Motzo, si sia allargata la tematica da affrontare, non limitata soltanto a valutare se il Concetto strategico modifichi o meno il Trattato di Washington ma anche quelli che sono i diritti-doveri del Parlamento di fronte ad atti che comunque comportano una presenza attiva di carattere militare in altri paesi.

Ricordo ai colleghi che, specie in questa fase, non si tratta di anticipare le conclusioni ma piuttosto di utilizzare il tempo a nostra disposizione per chiedere ai professori Barbera e Motzo eventuali chiarimenti su quanto hanno esposto.

GAWRONSKI. Signor Presidente, credo che il tema che stiamo affrontando oggi in Commissione possa essere considerato sia da una prospettiva giuridico-legale, sia da una prospettiva politica.

Sono d'accordo con quanto ha detto con molta semplicità e chiarezza il professor Barbera. Sono d'accordo non perché ritenga di essere un sottile e fine giurista e condivide quindi le sue tesi da un punto di vista giuridico; lo sono perché sul piano politico ritengo conveniente ed utile che la NATO continui ad esistere così come essa è attualmente. Mi rendo conto che sottoporre il Trattato ad una revisione potrebbe significare anche condannare la NATO alla scomparsa o quanto meno a una configurazione completamente diversa da quella attuale.

Forse non oggi, perché abbiamo la fortuna di avere in quest'aula due eminenti esperti giuristi, ma domani, in un'altra riunione, ritengo che la nostra Commissione, che è un organismo politico, dovrebbe affrontare lo stesso argomento proprio da un punto di vista politico. Infatti coloro che adesso nei vari interventi si schiereranno per una revisione del Trattato lo faranno non tanto su una base giuridica quanto perché sono contrari alla NATO o non ne condividono i nuovi compiti. Essi ritengono che sia giusto riformarla in quanto, a loro parere, così come essa è non svolge una funzione utile.

In altre parole, il vero problema per una Commissione politica non è se è legalmente necessario chiedere una revisione del Trattato ma chiarire se la NATO, così come essa è oggi, è utile, sufficiente, necessaria oppure no. Personalmente ritengo che lo sia.

Rimane il dato inderogabile che, data la profondità che ha assunto il dibattito sulla revisione del Trattato e la delicatezza dell'argomento, è assolutamente necessario che la questione venga discussa in Parlamento affinché le varie parti politiche chiariscano la loro posizione al riguardo.

Da ultimo vorrei chiedere un breve chiarimento tecnico al professor Barbera. Parlava di missili da crociera il cui uso si è sviluppato negli anni '80.

SALVATO. Mi sfuggiva che il professor Barbera avesse anche una competenza militare.

BARBERA. Mi riferivo in particolare ai Cruise e ai Pershing. Sono stati installati dopo la decisione del Consiglio atlantico del dicembre 1979, grazie all'azione di Schmidt in Germania e Cossiga in Italia.

PRESIDENTE. Io non interrompo nessuno perché la libertà parlamentare è sacra, ma vorrei raccomandare ai colleghi di utilizzare al meglio la presenza dei professori Barbera e Motzo. Ci sarà tempo e luogo per arrivare a conclusioni tra di noi.

TABLADINI. Signor Presidente, innanzi tutto mi scuso se mastico poco il diritto internazionale e forse altrettanto poco il diritto costituzionale, soprattutto se penso che della materia che stiamo affrontando si potrebbero scrivere cinque pagine in un modo e cinque pagine in un altro.

La domanda iniziale era: il Governo deve sottoporre al Parlamento la revisione del Trattato della NATO? Ci è stato risposto che c'è un insieme «A» ratificato nel 1949 e un insieme «B» che viene ratificato nel 1999. «A» è diverso da «B», sono due insiemi diversi. «A» subisce un'evoluzione attraverso vari passaggi; a sentire il professor Barbera si è andati avanti e si è giunti all'insieme «B», un insieme «B» che non è virtuale, esiste, è un trattato.

BARBERA. L'insieme «B» è formato da decisioni del 1989, del 1990, del 1991 e così via.

TABLADINI. Comprende più decisioni ma giunge ad un insieme diverso da «A» .

BARBERA. Esatto.

TABLADINI. Non comprende l'insieme «A», è diverso da «A». Sono due insiemi distinti.

MOTZO. Nel gergo giuridico si dice che si tratta di una «fattispecie a formazione successiva» .

TABLADINI. Forse è il caso di tralasciare di disquisire di matematica e di insiemistica. Il nuovo «Concetto strategico» è stato approvato dopo l'inizio di un'azione bellica nel Kosovo. Allora, la mia domanda è la seguente: è possibile ritenere che il nuovo «Concetto strategico» sia stato approvato per giustificare una situazione che di fatto si era già verificata? In secondo luogo, se ci trovassimo in un'altra situazione, che adesso non riusciamo neppure ad immaginare, cosa succederebbe? Giungeremmo ad una ulteriore evoluzione del trattato «B» con un altro trattato che chiameremmo «C»?

Non riesco a cogliere il motivo per cui un Governo, che pure ha sottoscritto un certo Trattato, non debba tranquillamente presentarsi al Parlamento per la relativa ratifica.

A tale proposito non sono d'accordo con quanto diceva il collega Gawronski in relazione a quanti di noi sono contrari alla NATO. Si tratta di persone che ritengono ancora che esiste in questo Stato un certo tipo di democrazia e vogliono semplicemente che essa venga applicata.

Allora, il Governo deve sottoporre al Parlamento la nuova versione del Trattato?

SERVELLO. Signor Presidente, ringrazio anch'io i nostri interlocutori e, in particolar modo, il professor Barbera, del quale comprendo il disagio, perché oltre ad essere un cultore delle materie giuridico-costituzionali, è stato parlamentare per parecchi anni. Vorrei che lui, che ha ratificato trattati internazionali, e che ha potuto vedere nel corso degli anni, sono parole sue, un trattato progressivamente trasformato, un riconoscimento implicito delle Nazioni Unite, una sorta di interpretazione evolutiva delle norme da parte degli aderenti, e che ha pure aggiunto che non è certo che ci sia stata proprio una revisione *de facto* (pur avendo ricordato parecchi cambiamenti), si mettesse nei nostri panni. Come parlamentare, non sentirebbe qualcosa che stride se, chiamato in Aula ad esprimere un parere sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio, si accorgesse che la guerra è già in atto e con le basi italiane a disposizione della NATO? Non sentirebbe qualcosa che sconcerta vedendo emanare decreti-legge di finanziamento, che sembrano riguardare interventi umanitari, ma che in realtà riguardano l'intervento della NATO nel Kosovo? Qual è la fonte giuridica e costituzionale che ha reso possibile che la NATO, alla quale apparteniamo, potesse, senza che il Governo italiano consultasse il Parlamento, cambiare di volta in volta la normativa fino a trasformare un'alleanza di difesa rispetto all'eventuale aggressione di uno dei paesi «di oltre cortina» in un'alleanza offensiva per ragioni di sicurezza umanitaria? Perché il Governo italiano non deve presentarsi in Parlamento per ottenere l'autorizzazione alla ratifica?

Abbiamo tentato in tutti i modi, noi ed il Presidente di questa Commissione, in particolare, di ottenere il testo in discussione a Washington, ma non ci siamo riusciti. Intanto, ci dicevano che si trattava semplicemente di una celebrazione. Solo a distanza di alcune settimane da quando era stato votato, per le nostre insistenze, siamo riusciti ad ottenerlo. Professor Barbera non c'è qualcosa che la dice lunga sul progressivo esautoramento del Parlamento?

PRESIDENTE. Sento il bisogno di distinguere tra i vari problemi in discussione. Uno è se l'ultimo «Concetto strategico» costituisca modifica al Trattato e debba essere sottoposto a ratifica (parliamo in linea di diritto, poi a livello politico il discorso è ancora diverso e non possiamo interpellare il professor Barbera da tutti e due i punti di vista), un altro è sull'uso delle basi. Mi permetto di ricordare che sulla materia io stesso ho rila-

sciato delle dichiarazioni pubbliche smentendo due Sottosegretari – uno per gli affari esteri, l'altro per la difesa – che consideravano come atto dovuto l'uso delle basi, quindi configurando implicitamente dal punto di vista giuridico la NATO non come organizzazione di cooperazione internazionale, ma come organizzazione sovranazionale. Da qui l'automatismo dell'utilizzazione delle basi che sfugge al giudizio del Parlamento. Teniamo quindi distinte le due questioni, anche se sono d'accordo con il senatore Servello che queste dal punto di vista politico finiscono per confluire nella grossa questione di quali possano e debbano essere i poteri parlamentari in materia.

VERTONE GRIMALDI. Signor Presidente, esprimo grande rispetto per le tesi espresse dai due auditi, vorrei però riferirmi ad una questione sollevata imprudentemente dal collega Gawronski, quando ha detto che le questioni giuridiche sono di lana caprina, che a noi interessa l'aspetto politico, che dal punto di vista politico è favorevole alla NATO e che coloro che non lo sono o sono antiamericani o filosovietici o hanno nostalgie arcaiche.

PORCARI. Di fatto, questa è la verità.

VERTONE GRIMALDI. Ha poi aggiunto che chi è d'accordo con la NATO non si pone problemi giuridici. Non è così. Il problema è di un rapporto tra gli aspetti politici e quelli giuridici della vicenda, perché altrimenti scavalchiamo il problema essenziale. I secondi sono estremamente controversi. Certo, c'è chi come il senatore Gawronski ha una predilezione incrollabile per la NATO, a tal punto da non sentire, da non cogliere la loro gravità, ma ci sono altri che vorrebbero vedere ben definito il punto (secondo me obbligo di chi si muove tra i due piani). A me sembra che, stante l'autonomia politica e di giudizio di ciascuno di noi sui problemi del mondo occidentale, il fatto fondamentale sia costituito dalla capacità di risolvere questo *rebus*. Francamente, ho l'impressione che questo nei fatti sia stato risolto malissimo e ciò non per cattiva volontà o malafede, ma perché è evidente che, data la trasformazione del mondo in questi ultimi dieci anni, siamo passati da un mondo bipolare (da una parte il bene democratico, dall'altra il male ideologico) ad un mondo multipolare, dove non ci sono né bene né male, bensì interessi geopolitici che inevitabilmente confliggono senza comportare categorie di carattere ideologico e morale. Allora cambia tutto, e cambia così tanto che questo Trattato, originariamente impostato sul principio rigoroso della difesa, rende ormai indistinguibile la difesa dall'aggressione. Questo è ciò che emerge da tutte le esposizioni sul tema.

Oggi, la possibilità di distinguere un'alleanza difensiva da una aggressiva sta nelle circostanze in cui è stato modificato il Trattato originario da A a B, come diceva il senatore Tabladini. È lo stesso Trattato? E vale la ratifica del Parlamento del 1949? No, mi dispiace. È vero, c'è stata una concatenazione inesorabile di fatti compiuti che ha reso irresponsabile

il Governo, che ha aderito ad uno di questi, imposto dalle circostanze, cadendo in una trappola, ma a maggior ragione il Parlamento deve rivendicare il diritto di analizzare e ratificare. In quell'occasione il collega Gawronski esprimerà un voto positivo, io un voto negativo.

La seconda questione importante da sottolineare è che la guerra del Kosovo è una semplificazione lampante di questo nuovo modo di concepire l'Alleanza. Quindi, è giusto mettere in relazione un caso concreto con un principio generale, da cui però derivano conseguenze preoccupanti.

PRESIDENTE. Vorrei invitare i nostri ospiti ad inviare alla Commissione una nota scritta per integrare quanto da loro esposto nell'audizione odierna, anche a seguito delle richieste di chiarimento avanzate dai senatori.

PIANETTA. Signor Presidente, vorrei rivolgere ai nostri ospiti una domanda in termini molto precisi. Non voglio entrare nel merito della questione dell'evoluzione del Trattato NATO. Mi rivolgo comunque ai costituzionalisti da questo punto di vista: da una parte i trattati internazionali, dall'altra gli accordi semplificati. Tra l'altro, il professor Barbera ha sottolineato il fatto che i trattati internazionali prendono l'avvio da un'iniziativa del Governo per quanto attiene alla procedura di ratifica degli stessi. Vorrei un approfondimento al riguardo; vorrei sapere se vi è qualche altra possibilità, come era stata ipotizzata anche dalla nostra stessa Commissione, in ordine a questo problema.

La domanda specifica è questa: come può il Parlamento appropriarsi della possibilità di decidere in ordine ad un'approvazione o ad una non approvazione dei trattati internazionali o degli accordi semplificati? Ci sono degli *escamotage*, delle possibilità perché il Parlamento possa svolgere questa azione?

PORCARI. Signor Presidente, concordo pienamente con quanto dichiarato dal professor Barbera, pur considerando validissimi tutti i rilievi strettamente giuridici, che in un certo senso forse prescindono da quelle situazioni politiche di emergenza internazionale che poi sono quelle che determinano gli eventi internazionali, per cui il diritto internazionale è in un certo senso spesso *post factum*, contrariamente al diritto nazionale, che è *ante factum* perché stabilisce determinate regole di comportamento e le relative sanzioni. Quindi ci siamo trovati di fronte ad una serie di situazioni di emergenza.

In certo qual modo riprendo la domanda del senatore Pianetta ma aggiungendo un rilievo. Il senatore Tabladini afferma che abbiamo un trattato A e un trattato B; io ritengo che non esista un trattato B, per cui mi chiedo cosa si sottoponga a ratifica, quale documento. Si può osservare di volta in volta che, di fronte a determinate decisioni politiche, il Parlamento si esprime con ordini del giorno, mozioni, con un dibattito, però manca il documento da sottoporre all'esame. È stata, per la NATO, una

evoluzione durata cinquant'anni, non cinquanta mesi né cinque anni. Un'evoluzione che vi è stata nella realtà internazionale.

Mentre il professor Barbera ha fatto la diagnosi e ha indicato la terapia, il professor Motzo, con una disquisizione assai precisa, non è arrivato a fornire un'indicazione terapeutica, dopo aver fatto una serie di rilievi negativi.

Il primo quesito che pongo è questo: deve essere il Governo – e la mia risposta è da appassionato di diritto internazionale, non certo da docente – a sottoporre a ratifica un documento e quale documento? Non può essere il Parlamento a farlo perché questo contrasta con i principi del diritto costituzionale e del diritto internazionale, come è stato detto chiaramente.

Il secondo quesito riguarda quanto ha affermato il professor Barbera. Abbiamo due alternative: convincere gli alleati o denunciare il Trattato. Nell'uno e nell'altro caso entrano in gioco dei rapporti di forza internazionali: esercitare opera di convincimento, sul piano interno, nazionale, nei confronti dei vari interlocutori politici e parlamentari, e conseguentemente scatenare un putiferio parlamentare, dal quale poi si esce sempre con un voto che non sarebbe comunque, in ogni caso, di denuncia del Trattato atlantico.

Quindi, vorrei ricondurre alla realtà i termini della questione. Può l'Italia prescindere dalla NATO? Non voglio inserire elementi emotivi; i miei elementi emotivi, se ci sono, sono quelli enunciati dal senatore Gawronski, non quelli del mio carissimo e stimatissimo amico, senatore Vertone Grimaldi. La NATO è qualcosa di cui non possiamo fare a meno; la sua evoluzione non solo è avvenuta ma questo processo si è svolto nella giusta direzione. Il Parlamento vuol far valere i suoi diritti? Ma – diamine! – quanti sono i settori in cui il Parlamento avrebbe dovuto e voluto far valere i suoi diritti senza compromettere la posizione internazionale dell'Italia senza poi averlo fatto?

E qui concludo: la mia è una domanda ed una affermazione al tempo stesso.

PRESIDENTE. Anch'io ho alcuni quesiti da rivolgere ai nostri ospiti. Prima però vorrei fare una breve premessa.

Ritengo che sia molto importante uno sforzo da parte nostra per tenere distinto il nostro giudizio di merito su quello che è e deve essere la NATO e, per altro verso, su quello che deve essere il ruolo del Parlamento in termini di valutazione politica evidentemente compatibile e comunque conforme ai limiti posti dalla Carta costituzionale.

Inoltre, si chiede se il «Concetto strategico» costituisca o meno modifica del Trattato del 1949. Diversamente potremmo anche fare a meno di queste audizioni; potremmo mettere all'ordine del giorno una bella discussione sulla NATO, se è buona, cattiva o così così, e in questo modo non faremmo che riprodurre delle caricature; finiremmo per somigliare a quella caricatura della discussione di politica estera che ci viene continuamente propinata dai *media*.

Fatta questa premessa, quindi con la consapevolezza che il professor Barbera si è limitato strettamente a rispondere alla terza questione, cioè se il «Concetto strategico» costituisca o meno deroga al Trattato, vi sono due punti su cui vorrei un chiarimento. Anzitutto vorrei sapere se un'iniziativa di ratifica possa partire esclusivamente dal Governo. Su questo vi è stata una vecchia disputa proprio tra il senatore Servello e chi vi parla. Ho sostenuto la tesi, poi confortata dal presidente Mancino e dall'Aula stessa, secondo cui – attenzione non in termini generali! – vi può essere un'iniziativa parlamentare (il caso che allora si pose in Aula era nei confronti di un trattato che già era stato sottoposto al Consiglio dei ministri della precedente legislatura). Feci mio lo strumento di ratifica, lo presentai in Aula. In realtà l'intenzione era invitare il Governo ad essere un pò più tempestivo nella procedura di ratifica. Esso fu messo all'ordine del giorno ed approvato. Non so se questo caso sia estensibile, comunque pongo il problema.

E vengo alla seconda questione. È vero che, come ha detto il professor Barbera, il «Concetto strategico» è stato approvato dal Consiglio atlantico, però non si può ignorare che quel Consiglio era convocato a livello di Capi di Stato e di Governo. Ritengo si tratti di una sfumatura di cui è opportuno tener conto.

BARBERA. Rispondo subito all'osservazione del senatore Tabladini. Non ci sono un insieme «A» e un insieme «B» nettamente separati, perché l'insieme «A» è il Trattato di Washington del 1949 e l'insieme «B» è il frutto di una fattispecie a formazione progressiva in cui si trovano le diverse decisioni del Consiglio atlantico, del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, nonché comportamenti e fatti concludenti. Sarebbe come se in un determinato anno alcuni soggetti privati avessero stipulato un contratto che venga poi mano a mano gestito attraverso accordi verbali e scambi di lettere che precisano questa o quella clausola: fatti concludenti, per usare un'espressione giuridica, tali per cui quel contratto ha subito un'interpretazione evolutiva che non può far dire che esistono un insieme «A» e un insieme «B». È l'insieme «A» che si è progressivamente adattato e modificato.

Sotto il profilo del diritto internazionale – sottolineo: sotto il profilo del diritto internazionale – il Trattato dell'Atlantico del Nord del 1949 si è evoluto e rimane ancora fonte di obbligazione tra tutti i paesi che non lo hanno denunciato ma che anzi, *nemine contradicente*, si sono adeguati all'evoluzione del Trattato stesso.

Io stesso potrei muovere un'obiezione per completezza, sapendo che non è valida. La Convenzione di Vienna del 1969, all'articolo 39, prevede espressamente che tutte le modifiche dei trattati devono seguire le stesse procedure previste per la stipulazione, quindi con una espressa manifestazione di volontà. Tuttavia sappiamo bene, è opinione diffusa nella letteratura internazionalistica, che la Convenzione di Vienna è appunto una convenzione, un trattato come gli altri e quindi può essere derogata nella

pratica. È come se una legge contenesse principi direttivi che una legge successiva intende modificare.

Per quanto riguarda l'ordinamento interno, ho sostenuto e continuo a sostenere che l'articolo 80 della Costituzione ha avuto in questi anni un'interpretazione estremamente restrittiva. Infatti parlare solo di trattati e dire che la procedura espressa di coinvolgimento parlamentare si riferisce al trattato internazionale è fortemente limitativo e porta intanto alla conseguenza che non è l'oggetto, più o meno rilevante, a determinare la competenza del Parlamento, ma la forma. Pertanto, se due Stati si mettono d'accordo sulla forma dell'accordo (sottoscrizione, ratifica o scambio degli strumenti di ratifica tra Capi di Stato), tutto ciò comporta la competenza parlamentare. Se invece per ragioni le più varie, ivi compresa (per quanto riguarda l'Italia) anche la volontà di sfuggire al controllo parlamentare, non si usa la forma del trattato, l'articolo 80 viene svuotato.

Come uscirne? In due modi, e rispondo alla domanda del senatore Servello: attraverso una decisione (nel senso di «de-cidere», cioè di tagliare, recidere rispetto a una continuità di interpretazione di cinquant'anni dell'articolo 80), per cui l'espressione «trattato» va interpretata in modo diverso. Il legislatore costituente *minus dixit quam voluit*: usò l'espressione «trattato» ma intendeva riferirsi a qualunque accordo di natura politica. È in grado il Parlamento di scegliere questa strada? È problema di «de-cisione» politica: il Parlamento decide per una discontinuità oppure non vuole tale discontinuità perché si ritiene che ormai c'è un'interpretazione consolidata dell'articolo 80 della Costituzione.

Personalmente presentai alla Commissione Bozzi un progetto di modifica dell'articolo 80 della Costituzione, che fu approvato in quella sede ma che non ho visto più ripreso da altre Commissioni per le riforme istituzionali, per evitare che il Parlamento venisse ingolfato da atti internazionali talvolta sostanzialmente inutili ed emarginato da altri rilevanti accordi internazionali. In tale progetto si prevedeva che qualunque fosse la forma dell'accordo sottoscritto – «trattato», «accordo semplificato», «accordo in esecuzione di altro accordo», «scambio di note», «adesione a protocollo», «deliberazione congiunta all'interno di organi collegiali» (ad esempio, il Consiglio atlantico o un organo di cooperazione) – il Governo non potesse impegnare la volontà dello Stato senza il consenso del Parlamento sul testo dell'accordo, consenso che però potesse essere anche implicito. In questa logica il testo di un accordo internazionale viene presentato al Parlamento; entro termini brevi (ad esempio, trenta giorni) un certo numero di parlamentari (ad esempio, un decimo dei componenti della Camera o del Senato) può chiedere la discussione dell'accordo (ma la discussione sul testo dell'accordo, non una generica discussione parlamentare); trascorso tale termine il Governo può procedere alla conferma della sottoscrizione, alla definitiva stipulazione o alla richiesta di ratifica al Capo dello Stato, quale che sia la forma.

SERVELLO. Oppure può rinegoziare.

BARBERA. Oppure può rinegoziare. Ovviamente di tali termini non si terrebbe conto in caso di accordi particolarmente urgenti (ad esempio, l'uso di basi militari quando ciò sia necessario). In ogni caso si prevedeva il consenso esplicito del Parlamento per trattati che comportassero variazioni del territorio e per particolari trattati di natura politico-militare.

Due strade, quindi: in primo luogo «decidere» e quindi superare una prassi cinquantennale che fu combattuta da una parte dell'opposizione negli anni '50 e '60 (ricordo la questione delle basi di La Maddalena e di Gioia del Colle). Per quanto riguarda Comiso, tutto sommato, non vi fu un particolare contrasto procedurale in realtà non discutemmo sul testo dell'accordo, ma su generiche comunicazioni del Governo. Non si conosceva il testo dell'accordo perché non era un trattato; la stessa opposizione accettò l'interpretazione riduttiva dell'articolo 80 della Costituzione.

Quindi, riprendendo il discorso, o cambiare con una «de-cisione» oppure riformare l'articolo 80 della Costituzione richiamando un tema che le ultime Commissioni per le riforme istituzionali non hanno purtroppo affrontato.

Per quanto riguarda l'autorizzazione all'uso delle basi, sono d'accordo con il presidente Migone. Uno dei punti fermi - io credo - è che la NATO non è un'organizzazione sovranazionale, bensì un'organizzazione di cooperazione politica, pur in presenza di alcune prassi che riguardano i poteri del comando militare, citate prima dal collega Motzo, che potrebbero far pensare il contrario. Comunque questo non altera il punto; quindi l'autorizzazione parlamentare mi sembra necessaria, così come lo è per tutte le missioni estere. Allora, non si può con un decreto-legge, indirettamente, autorizzare una missione all'estero, pur se dovuta per un dovere che deriva dall'appartenenza ad un'organizzazione di cooperazione politica. L'autorizzazione del Parlamento per l'impiego di truppe all'estero deve esserci, ma la questione non è più di politica estera, bensì di interpretazione dell'articolo 78 della Costituzione.

Ultima cosa: nel dire che l'iniziativa deve partire dal Governo non facevo riferimento a procedure di diritto parlamentare, bensì al fatto che si può autorizzare la ratifica di un trattato in quanto ce ne sia effettivamente uno e ci sia uno scambio di ratifiche. Se queste due realtà non ci sono, sempre sulla base di quella determinata interpretazione dell'articolo 80, o se il Governo non ritiene ci siano le condizioni per un trattato, non vedo in che modo il Parlamento possa decidere di approvare un atto internazionale. Poi ci sono spazi politici che un Parlamento si può assicurare, nei quali esso ritiene di dover essere più o meno coinvolto, ma questo dipende dai confini che non devono essere tracciati dai costituzionalisti o dai giuristi, ma dagli stessi politici.

MOTZO. Sono del tutto d'accordo con la ricostruzione della situazione interpretativa dell'articolo 80 della Costituzione nel nostro paese, però vorrei ricordare che nulla esclude che il Governo stesso, su iniziativa del Parlamento, possa rendersi parte attiva in sede di Conferenza NATO per alcuni adeguamenti o modifiche del Trattato. A questo proposito, fac-

cio presente che lo Stato spagnolo ha rinegoziato a suo tempo il Trattato NATO e che, a seguito di questa rinegoziazione, che risale ad un periodo individuabile, fu abbandonata dai bombardieri strategici la base di Torrejon de Ardoz (anche se poi il loro riposizionamento a Crotone non ebbe luogo). Ecco, nell'ambito della NATO, un caso specifico in cui è avvenuta una rinegoziazione delle clausole del Trattato.

Un'ultima osservazione: è vero che parliamo di strumenti pattizi in senso formale, come terminologia tecnico-giuridica, non politica (cioè di quei vari tipi che vengono individuati e che nella prassi internazionale, sono molto spesso autoriproduttivi, cioè a loro volta producono dei sottotipi), ma l'attuale situazione dell'evoluzione della NATO, attraverso la prassi cui si è accennato (noi abbiamo parlato di una fattispecie a formazione successiva, cioè attraverso una serie di atti e procedure che non hanno mai mutato le teste di capitolo), potrebbe in parte essere affrontata se il Parlamento invitasse il Governo a rivedere alcuni degli accordi in forma semplificata che reggono, per esempio, il regime delle basi, che è poi quello dei quartieri generali NATO nei singoli paesi; quindi, nel caso specifico, del quartier generale NATO che si occupa dell'Italia. Questo a mio avviso sarebbe forse possibile mediante un atto d'iniziativa del Parlamento che invitasse esplicitamente il Governo a procedere.

RUSSO SPENA. Professor Motzo, mi permetto di ricordare che c'è un disegno di legge a mia firma che riprende la sua relazione da Ministro, ma che il Governo non accetta di discutere.

SERVELLO. Signor Presidente, mi permetta di intervenire. Il problema, e lo dico ai nostri interlocutori, è di carattere costituzionale. In Italia, da questo punto di vista, si sta operando come se fossimo negli Stati Uniti. In quel paese il Congresso decide sulle spese, mentre il Presidente, eletto direttamente dal popolo, decide politicamente l'intervento (come nei casi del Vietnam o della guerra del Golfo).

MOTZO. Senatore Servello, la *War resolution*, adottata dopo il conflitto di Corea, autorizza ancora oggi il Presidente americano ad impiegare le proprie forze armate, ovunque esse si trovino, nel limite di 48 ore. Allo scadere di tale termine il Presidente deve riferire al Senato, ossia all'organo che controlla le spese. Ricordo che il *raid* su Gheddafi si svolse nelle 36 ore, ben prima che scadesse il termine delle 48 e che il Presidente si presentò e disse di aver ordinato quell'intervento militare.

SERVELLO. Questo conferma proprio quello che volevo dire. Noi non abbiamo una Costituzione di tipo americano. Il nostro Presidente non ha alcun potere in proposito se non quello, sentito il Parlamento, di dichiarare lo stato di guerra. Da questo punto di vista ci troviamo in una situazione di grande equivoco. Come fa il Consiglio atlantico, dove è presente il nostro Presidente del Consiglio, mai il Presidente della Re-

pubblica, a decidere la trasformazione di un'Alleanza senza neanche sentire l'elementare dovere di riferire, magari a *posteriori*...

PRESIDENTE. Senatore Servello, sto già compiendo una forzatura con la prosecuzione di questa audizione. Lascerei terminare il professor Motzo.

MOTZO. Il dramma è legato alle vicende del Consiglio superiore di difesa, organo presieduto dal Capo dello Stato e al quale, in origine, erano stati attribuiti compiti specifici. Purtroppo, la sua storia è stata molto tormentata ed esso non ha mai funzionato. Se non fosse stato così, tutti questi problemi sarebbero stati vagliati prima ancora di trovarci nella necessità immediata delle circostanze.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro presenza e per il prezioso contributo fornitoci.

L'audizione è così conclusa.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

