

M. Laura Picchio Forlati

1. *Esiste un accordo internazionale sull'installazione della nuova base di Vicenza?*

L'elemento da cui Lorenza Carlassare ha preso le mosse, cioè la mancanza di un *atto* formale con cui confrontarsi, produttivo di conseguenze giuridiche nel e per il nostro Paese, va ora verificato alla stregua del diritto internazionale. Il Ministro Parisi ha dichiarato infatti il 2 febbraio, in Senato, che il procedimento negoziale, in corso sin dalla precedente legislatura tra Governo italiano e Governo degli Stati Uniti d'America, per la creazione di una nuova base militare statunitense a Vicenza ha ormai creato in quest'ultimo aspettative troppo consistenti per poter essere disattese: di qui l'impegno assunto in via definitiva dal Presidente del Consiglio Prodi il 16 gennaio 2007. E' quanto dire che, nel diritto internazionale, può essere valido quell'accordo che il diritto interno non conosce e riconosce come tale?

Il punto di partenza per una risposta è costituito dal fatto che, in diritto internazionale, le manifestazioni di volontà produttive di conseguenze giuridiche corrispondenti a quelle volute dai soggetti che tali volontà esprimono sono rette dal principio della *libertà delle forme*. Anche gli accordi più impegnativi possono pertanto essere conclusi in forma orale e addirittura in forma tacita, che è la meno solenne delle forme immaginabili. Corollario di tale libertà è la coincidenza negli effetti giuridici internazionali, a dispetto del rapporto di genere a specie, tra accordo e trattato: per lo più concluso, quest'ultimo, in forma scritta e con procedura solenne. E' quanto implica, se del caso, la partecipazione del Parlamento alla formazione della volontà dello Stato impegnativa nei confronti della/e Controparte/i.

Dal punto di vista giuridico internazionale, dunque, il fatto che l'intesa sulla creazione di una nuova base statunitense a Vicenza sia stata eventualmente raggiunta in forma orale non ne esclude, di per sé, validità ed efficacia. Quanto esclusivamente importa da quel punto di vista per definire la situazione giuridica italiana è che la manifestazione di volontà da cui tale situazione discende sia riconducibile agli organi dello Stato che detengono il potere effettivo (non solo formalmente attribuito da norme di diritto interno) di impegnare lo Stato medesimo. Importa, prima ancora, il modo di essere degli Stati come soggetti di diritto internazionale: qualità di cui godono come organizzazioni di fatto indipendenti, e non come enti creati da tale diritto. Trattasi di una constatazione che può sconcertare, essendo invece creato dal diritto interno lo Stato-persona del diritto costituzionale. Solo a partire da tale

constatazione è peraltro possibile ricostruire correttamente il legame esistente tra *forma di conclusione degli accordi internazionali, organi competenti a stipularli a norma del diritto internazionale, e procedimento con cui gli accordi stessi trovano attuazione nel diritto interno.*

2. La forma di conclusione. Il problema degli accordi segreti

L'impostazione così prospettata diverge profondamente da quella fondata sul diritto costituzionale in genere, e sul diritto costituzionale italiano in particolare. L'art. 80 Cost. richiede infatti - per cinque categorie di accordi internazionali tra i quali rientra, come si vedrà meglio oltre, l'accordo sul Dal Molin - una ratifica da parte del Capo dello Stato autorizzata con legge: un accordo dunque senz'altro in forma scritta, e solenne. Con specifico riguardo ad un accordo di natura politica, l'art. 80 Cost. non si accontenta invece della forma semplificata - costituita cioè, per parte italiana, dalla sola firma di un esponente dell'Esecutivo - e tanto meno di un consenso all'accordo dato in forma orale. Senza dire che l'accordo sulla concessione del Dal Molin è incerto non solo nella forma di conclusione, ma pure nel contenuto: contenuto rimasto a tutt'oggi inaccessibile dato il carattere segreto impresso all'intesa. Della conclusione di questa è stata data ufficialmente, a tutt'oggi, solo notizia.

Con riguardo al problema del valore dei trattati segreti nel diritto internazionale occorre certo ricordare la politica di rifiuto della diplomazia segreta lanciata già nel 1916 dal Presidente americano Wilson in vista della creazione della Società delle Nazioni. Il movimento che ne seguì portò a consacrare nell'art. 18 del Patto istitutivo della Società l'obbligo dei suoi Membri di assicurare pubblicità a tutti gli accordi internazionali da essi conclusi registrandoli presso il Segretariato dell'Organizzazione (seguiva la pubblicazione a cura di quest'ultimo). Anzi, l'art. 18 dichiarava senz'altro nulli gli accordi non registrati.

La prassi successiva ha peraltro portato ad un annacquamento di questa radicalità. L'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite che ha sostituito il Patto prevede, così, certo un analogo obbligo di registrazione di tutti i trattati presso il Segretariato delle stesse Nazioni Unite (dove la pubblicità assicurata agli strumenti internazionali convenzionali con la pubblicazione ad opera dell'Organizzazione). L'articolo più recente si limita peraltro a prevedere l'inefficacia, e solo davanti agli organi delle Nazioni Unite, dell'accordo non registrato.

Le grandi manifestazioni del movimento per la pace degli anni 1983-84, provocate dalla scelta statunitense di dispiegare in Europa

i missili SS 20, si estesero anche all'Italia e sembrarono foriere di una maggiore trasparenza. La scoperta infatti della presenza allora sul territorio nazionale di 220 basi e installazioni USA della cui concessione non esisteva traccia nei lavori parlamentari portò ad alcune novità. L'11 dicembre 1984 venne adottata, con legge n. 839, una nuova disciplina in tema di pubblicazione delle fonti normative, ivi compresi – a norma dell'art. 1, lett. f) - gli accordi internazionali che non necessitino di autorizzazione alla ratifica data con legge ovvero di adesione con atto presidenziale. Resta che, con riguardo ad accordi sulle basi militari le nuove previsioni rimasero inattuatae ed anche l'Accordo-quadro del 2 febbraio 1995, concluso in forma semplificata dal Ministro degli Esteri D'Alema sotto il titolo "Memorandum d'intesa tra il Ministero della Difesa della Repubblica italiana ed il Dipartimento della difesa degli Stati Uniti America relativo alle installazioni/infrastrutture concesse in uso alle forze statunitensi in Italia" fu sì reso noto dal Ministro, ma non pubblicato a norma di quell'art. 1. Trattasi del resto di un accordo inteso ad semplicemente ad "uniformare la stesura degli Accordi Tecnici che stabiliscono le procedure di applicazione del BIA (*Accordo Bilaterale italo-statunitense sulle Infrastrutture in attuazione del Trattato del Nord Atlantico*) stipulato in data 20 ottobre 1954": così il 4° considerando del Preambolo. Se a questo si riduce allora, come meglio vedremo in prosieguo, la condivisione con il popolo sovrano di scelte del Governo decisive per la comunità nazionale, è come dire che in Italia la democrazia non si riflette, neppure in termini di mera trasparenza, sulla gestione della politica estera. La vicenda Dal Molin insegna.

Ciò non toglie che, in diritto internazionale, di per sé l'accordo segreto è pur sempre un accordo. L'accordo sulla nuova base di Vicenza, certo segreto allo stato degli atti, non per ciò solo può essere considerato invalido. Se lo sia invece per altre ragioni, è quanto si tratta ora di verificare.

3. *Competenza a stipulare.*

Un aspetto già emerso dalle considerazioni che precedono riguarda l'individuazione degli organi competenti, secondo il diritto internazionale, a stipulare un accordo, foss'anche in forma semplificata o in forma segreta. Non che il diritto internazionale abbia molto da dire al riguardo: dà rilevanza infatti alla organizzazione effettiva, non legale, degli Stati, sì che il diritto costituzionale interno rileva in materia solo come indizio della effettiva ripartizione di ruoli tra organi statali in ordine alla conclusione di accordi. E tale è il valore attribuito, ad esempio, allo stesso art. 80 Cost. dall'art. 46, comma 1, della Convenzione di Vienna 1969, che codifica il diritto internazionale generale dei

trattati. A norma di tale disposto convenzionale, invero, "il fatto che il consenso di uno Stato a vincolarsi a un trattato sia stato espresso in violazione di una disposizione del suo diritto interno riguardante la competenza a concludere trattati non può essere invocato dallo Stato in questione come viziante il suo consenso, a meno che questa violazione non sia stata manifesta e non riguardi una norma del suo diritto interno di importanza fondamentale". E il par. 2 dello stesso articolo così prosegue: "Una violazione è manifesta se essa è obiettivamente evidente per qualsiasi Stato che si comporti in materia secondo la pratica abituale e in buona fede".

Si tratta allora di capire se l'accordo sulla concessione agli Stati Uniti d'America di una nuova base militare a Vicenza - accordo concluso, per l'Italia, dal solo Governo - possa essere annullabile secondo il diritto internazionale per violazione dell'art. 80 Cost. Occorrerebbe dimostrare a tal fine, da un lato, la sua natura quanto meno di accordo politico ai sensi dello stesso art. 80 e, dall'altro lato, la mala fede degli Stati Uniti nel senso indicato dall'art. 46, par. 2, della Convenzione di Vienna.

4. L'esecuzione del Trattato Nato da parte dell'Italia: leggi statali connesse alla partecipazione dello Stato ad accordi internazionali.

Prima di rispondere al quesito posto da ultimo, giova spostarsi sul problema dell'esecuzione in Italia degli obblighi di partecipazione alla Nato. Balza agli occhi infatti, a tale riguardo, come aspetti delicatissimi, relativi a quella costituzione di basi militari in favore di Stati membri con cui si approfondisce la cooperazione prevista in termini generali dall'art. 3 del Trattato Nord Atlantico, siano regolati dalla Convenzione di Londra sullo *status* delle forze degli Stati membri dislocati in altri Stati membri dell'alleanza in Europa: la Convenzione SOFA. Firmata nel 1951, questa fu ratificata dall'Italia ed ebbe ordine di esecuzione con legge 30 novembre 1955 n. 1335; visse tra l'altro una fiammata di attualità, molto controversa, nel 2000, con l'incidente alla funivia del Cermis. Si trattò allora di vedere in che misura questa convenzione permettesse l'avocazione a sé dell'esercizio della giurisdizione penale da parte degli Stati Uniti sui militari americani che avevano causato il disastro.

Orbene, la legge contenente, con l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione da parte del Capo dello Stato, l'ordine di esecuzione di questa, usa a quest'ultimo fine la formula tradizionale: "Piena ed intera esecuzione sia data alla Convenzione allegata". Ovviamente, si tratta di legge a suo tempo pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana sì da rendere la Convenzione conosciuta innanzitutto ai giudici. Sono loro infatti i primi destinatari di quell'ordine, e dunque delle norme implicite di

adattamento alle clausole della Convenzione, in particolare al suo art. VIII, concernenti la giurisdizione penale e civile sulle controversie legate alla presenza di forze straniere nel territorio italiano.

Per tutto ciò che riguarda invece aspetti diversi dall'esercizio della giurisdizione italiana – aspetti riconducibili, in particolare, alla concessione e gestione di strutture, *facilities*, servizi assicurati a truppe straniere, per lo più statunitensi, in Italia – l'unico atto legislativo cui riferirsi è l'ordine di esecuzione dato con legge 465/49 allo stesso Trattato Nato. Ora, con un colpo di genio che si rivela *ex post* un po' diabolico, la formula dettata dal Parlamento italiano per assicurare detta esecuzione riecheggia, è vero, nel tenore letterale la formula tradizionale dell'ordine di esecuzione vista sopra, ma è - nella portata - sostanzialmente diversa. Per il Trattato Nato la formula usata è infatti: "Il Governo è autorizzato a dare piena ed intera esecuzione al seguente Trattato".

Nell'assicurare collaborazione, ospitalità e servizi a forze armate straniere, il Parlamento si è prestato cioè a lasciare al Governo, in particolare al Ministero della difesa, sembrerebbe in via esclusiva, il compito di dare attuazione al Trattato Nato. Tale esclusività è peraltro doppiamente contraria alla Costituzione: l'art. 3 di tale Trattato impone infatti ai Paesi alleati - l'Italia fra questi - di prepararsi preventivamente, anche con una collaborazione su base bilaterale, a reagire ad un *casus foederis*, e dunque a decidere circa l'approfondimento delle collaborazioni da portare avanti già in tempo di pace e prima che eventualmente si verifichi un attacco armato del tipo previsto dal successivo art. 5, ma enuncia tale impegno in via del tutto generale. E' quanto dire che l'esecuzione del Trattato è affidata tanto *a)* alla conclusione di accordi internazionali per lo più tra coppie di Stati membri che precisino forme ed entità di tale collaborazione, quanto *b)* ad atti interni italiani certo amministrativi ma pure, e l'atto di autorizzazione contenuto nella L. 465/49 lo lascierebbe intendere, di natura legislativa.

L'autorizzazione ha di per sé senso se rende possibile l'esercizio da parte dell'organo autorizzato di poteri di cui questo non dispone: nel quadro della Legge 1988/400 sulla delegificazione, ad esempio, ed ancora della Legge 1987/89 (Legge La Pergola) sull'attuazione in Italia del diritto comunitario (con relative modifiche del 2005), è prevista la possibilità che il Parlamento autorizzi l'Esecutivo a modificare con regolamenti leggi in vigore: *purchè non vertenti, peraltro, su materie coperte da riserva di legge*. E' forse *ante litteram* questa la portata della disposizione con cui il Governo è stato autorizzato ad assicurare l'esecuzione del Trattato Nato?

Si analizzi innanzitutto l'esecuzione consistente nella conclusione di quegli ulteriori accordi, a partecipazione ristretta o

bilaterale, che soli individuano gli Stati membri della Nato con i quali L'Italia sceglie di approfondire la collaborazione preventiva rispetto ad un attacco armato e – a valle di tale scelta - individua obiettivi, mezzi, luoghi, limiti della collaborazione medesima. Ebbene: ovviamente anche tali accordi sono di natura politica ai fini dell'art. 80 Cost. e sono, in questo senso, oggetto di riserva di legge. L'assenza di concorso parlamentare nella fase di conclusione potrebbe dunque in linea di principio inficiare la stessa validità internazionale degli accordi in questione a norma dell'art. 46 della Convenzione di Vienna cit.

A maggior ragione questo vale nel contesto attuale della lotta al terrorismo condotta con il ricorso ai dispositivi militari: ipotesi del tutto estranea all'ambito di applicazione dell'art. 5 Trattato Nato. Il consenso dato ad un nuovo insediamento di forze armate americane in Italia, che da qui partono per operazioni di sicurezza, di polizia internazionale, del tipo che abbiamo avuto sotto gli occhi negli ultimi anni, non può non essere considerato elemento costitutivo di un accordo di natura politica: accordo che addirittura innova rispetto al Trattato Nato istitutivo dell'alleanza. E' mutato il *casus foederis* enunciato dall'art. 5 di quest'ultimo; sono ignorati i parametri di liceità della cooperazione fissati agli articoli 1, 7, 8 e 11 del medesimo. Per questo la categoria del trattato di natura politica va tenuta ben presente con riguardo alla vicenda Dal Molin, che tutto è meno che mera vicenda urbanistica come invece vorrebbe il pericoloso *understatement* utilizzato dal Presidente Prodi nel corso del suo recente viaggio in India.

5. *Un gioco di bambole russe nell'esercizio del potere estero.*

Per chiarire il sistema convenzionale che regge le basi militari, in particolare americane, in Italia una premessa si impone: le basi militari concesse in applicazione dell'art. 3 Trattato Nato sono essenzialmente a disposizione dello Stato membro dell'alleanza con il quale la collaborazione viene approfondita. Tali basi sono infatti messe a disposizione dei Quartieri generali dell'Organizzazione Nato solo in coincidenza con le esercitazioni, o con l'azione militare collettiva eventualmente decisa. Per il resto del tempo lo stazionamento si configura come ospitalità a truppe di uno Stato membro nello Stato membro ospitante. Nei rapporti tra Stati Uniti e Italia, la disciplina della presenza costante di truppe americane in Italia è stata affidata ad un incastro di accordi successivi alla conclusione del Trattato Nato che si presenta come un gioco di bambole russe. Con una particolarità: insieme ad un accordo in materia di forniture, solo le due matrioske più grandi – due accordi conclusi per scambio di note, ma debitamente registrati presso il Segretariato delle Nazioni Unite e pubblicati a cura di questo -

sono apribili da chi voglia accedervi. Si tratta dell'Accordo relativo alla reciproca assistenza in materia di difesa, del 27 gennaio 1950, e dell'Accordo relativo alle assicurazioni richieste dal *Mutual Security Act of 1951*, del 7 gennaio 1952 (UNTS, rispettivamente n. 1050 e 2356). Certo, tali accordi furono completati dal *Bilateral Infrastructure Agreement*, del 1954, con relativi testi integrativi, e dagli accordi collegati all'*Offshore Procurement Act* statunitense, del 1953. Fra questi solo lo Scambio di note relativo all'*Offshore Procurement Program* (con annesso memorandum d'intesa e contratto-tipo), del 31 marzo 1954 risulta registrato presso il Segretariato delle Nazioni Unite con il n. 3311. Insieme al Trattato Nord Atlantico e alla Convenzione di Londra 1951, è questo tra l'altro l'unico accordo tra Italia e Stati Uniti specificamente menzionato nel Memorandum 1995 cit. come non sostituito e non modificato dal Memorandum medesimo e dai conseguenti Accordi Tecnici (cfr., di quest'ultimo, l'art. 1, par.6, in combinazione con il primo *considerando* del Preambolo).

Per l'Italia la normativa internazionale convenzionale sulle basi è dunque per lo più insabbiata, interrata, nascosta, al punto che il Capo del Contenzioso diplomatico del Ministero degli esteri, interrogato per sapere dove reperire la disciplina delle basi militari straniere in Italia, qualche anno fa rispose: "Ma quali accordi sulle basi?! ma no! non si tratta di accordi, bensì di programmi operativi". Quasi che il Ministero della difesa, nell'ospitare militari stranieri e relativi armamenti, anche nucleari, operasse nell'esercizio della sua libertà di auto-organizzazione; quasi che fosse costituzionalmente irrilevante il fatto che nelle basi siano presenti a titolo permanente non organi italiani, o non solo questi, ma organi militari stranieri.

Soprattutto, questi ultimi sono qui dislocati per usare le basi come punto di partenza per la realizzazione di una politica estera che può essere anche diversa da quella dello Stato italiano (come premessa per l'impegno italiano sul Dal Molin riconosce invece "la coerenza del progetto di ampliamento con la linea di politica estera e di difesa del nostro Paese" il Presidente Prodi, secondo la comunicazione cit. del Ministro Parisi alle Camere).

6. E' valido per il diritto internazionale l'accordo concluso in violazione della Costituzione?

Rimane che il diritto internazionale, rispetto ad una disposizione costituzionale non rispettata come l'art. 80, ha una reazione abbastanza elastica. Le disposizioni costituzionali sono – lo si è visto – mero indizio di come è, nella sostanza e in fatto, organizzato uno Stato quale soggetto di diritto internazionale. La sua Controparte può far conto sulla manifestazione di volontà di organi che non sono quelli costituzionalmente previsti se può, in

buona fede, ritenere l'organizzazione effettiva dello Stato contraente diversa da quella formalmente consacrata nelle disposizioni costituzionali proprie di quest'ultimo. Il valore di mero indizio delle disposizioni costituzionali in materia di competenza a stipulare farà sì che - in caso di discrepanza tra previsioni anche costituzionali del diritto interno e distribuzione effettiva di ruoli tra organi dello Stato chiamati a decidere circa la partecipazione ad accordi internazionali - prevalga quest'ultima.

E qui veniamo all'importanza che, per il caso Dal Molin, ha la posizione assunta dal nostro Parlamento tra il 30 gennaio ed il 2 febbraio 2007. Di fronte ad una mozione di maggioranza, una di minoranza e una comunicazione del Governo, in realtà l'assise del popolo sovrano tutto ha fatto, meno che rivendicare con perentorietà le competenze che ad essa spettano, in materia di conclusione di accordi del tipo di quello che stiamo discutendo, alla stregua della Costituzione. Più precisamente, il Parlamento si è limitato a prendere atto della politica dell'attuale governo al riguardo e, con ciò, del carattere segreto dell'accordo dato dal Ministro Parisi per concluso il 16 gennaio 2007 dal Presidente Prodi. E' quanto dire che gli Stati Uniti hanno potuto far conto anche in tale circostanza su quella passività dal Parlamento italiano che, se non fosse per la fiammata di orgoglio istituzionale registrata negli anni '80, in tema di concessione di basi militari è sempre stata la regola. Ora, per il diritto internazionale questo solo conta, purtroppo, perchè l'accordo si consideri concluso dal Governo come organo competente a tal fine.

7. Accordo valido quanto all'oggetto? Condizioni imposte all'accettazione di limiti di sovranità dall'art. 11 Cost.

Resta da verificare se esistano elementi in base ai quali possa contestarsi la validità dell'accordo sul Dal Molin in ragione del suo oggetto. I punti di riferimento sono, a questo riguardo, l'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite (NU), e l'art. 11 Cost. Il primo va ricostruito alla luce delle deroghe al divieto di uso, e di minaccia di uso, della forza ivi contenuto: deroghe costituite dalla legittima difesa individuale e collettiva contro un attacco armato in corso (art. 51 NU) e dall'azione militare autorizzata dal Consiglio di sicurezza (art. 42 e 53 NU). Trattasi di un punto di riferimento confermato dallo stesso trattato Nato, di per sé impeccabile nel rapporto con la Carta perché prevede, come accordo-quadro, la mera possibilità degli alleati di coordinarsi per predisporre insieme le misure di difesa: certo, prima che avvenga un attacco armato, ma solo in vista della risposta ad un attacco siffatto (art. 5). Anzi: l'art. 1 Nato ripete pressoché testualmente l'art. 2 paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite, e dunque quel divieto radicale di uso della forza, e di

minaccia di uso della forza nelle relazioni internazionali, contro l'integrità territoriale, l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, e in qualsiasi altro modo incompatibile con i fini delle Nazioni Unite. Con le sue eccezioni, questo divieto è elemento qualificante del programma di politica estera fissato dall'art. 11 Cost., ed è destinato a prevalere comunque sulle tendenze ad un'attenuazione risultanti dalle nuove dottrine strategiche americane riflesse in posizioni Nato e nello stesso art. 17 UE: anche nel caso, cioè, in cui tali tendenze dovessero – cosa che ancora non è accaduta – riflettersi nel diritto internazionale vigente.

Voglio fare una precisazione: non ogni accordo internazionale comporta limitazioni di sovranità né, di per sé, l'accordo Nato prevede limitazioni di sovranità. Limitazioni siffatte si danno quando uno Stato lascia svolgere ad un altro Stato, o ad una organizzazione internazionale, attività che altrimenti, a norma della sua Costituzione, solo i suoi organi possono realizzare nei confronti della sua struttura pubblica e della sua base sociale. In altre parole, se lascia il compito di adottare atti di portata generale corrispondente a quella di una legge ad uno o più organi esterni (vedi l'adozione di regolamenti ad opera del Consiglio e del Parlamento dell'Unione Europea), se lascia esercitare ad organi esterni la giurisdizione civile o la giurisdizione penale (vedi il Tribunale penale internazionale), se lascia l'amministrazione di quanti si trovino nella sua giurisdizione ad enti e organi stranieri o internazionali (vedi la Commissione europea in materia di concorrenza), ebbene: solo allora uno Stato come l'Italia accetta limiti all'esercizio della sua sovranità.

L'unico organo di cui il Trattato Nato ha previsto è il Consiglio atlantico, ma questo può adottare solo raccomandazioni, che per giunta vota in modo unanime. Se supera il ruolo meramente esortativo, il Consiglio suddetto al massimo può fungere da sede per una riunione in cui gli esecutivi nazionali si impegnano con un accordo in forma semplificata: accordo che deve fare i conti allora, per quanto riguarda l'Italia, con gli artt. 80 e 87 Cost.

Non il Trattato Nato comporta dunque limitazioni di sovranità. Piuttosto, l'insediamento sul territorio nazionale di forze militari straniere, l'uso da parte loro di basi permanenti anche in via esclusiva, questa è una limitazione di sovranità. Tutti lo intuono, ma diciamoci perché: perché in realtà lo stesso modo di essere degli Stati nel diritto internazionale presuppone l'esclusività del loro controllo sul territorio nazionale. Aiuta a capire questo una giurista internazionalista che nessuno potrebbe definire di sinistra (e tanto meno della sinistra radicale come ora si usa fare per chiunque non sia d'accordo sulla concessione di questa nuova base a Vicenza): Ingrid Detter De Lupis¹. La studiosa precisa che, per le basi militari, è necessario un consenso continuo dello Stato territoriale. Il

¹ *International Law and the Independent State*, New York, 1974, e già *The Problem of Unequal Treaties*, "The International and Comparative Law Quarterly", 1966, pp. 1084 ss.

consenso iniziale cioè non basta a creare per il futuro un obbligo di tale Stato di tollerare la presenza militare straniera². In qualsiasi momento lo Stato inviante deve ritirarsi su richiesta dello Stato ospitante, perché la presenza di forze armate straniere sul territorio è, di per sé, un attentato alla sovranità.

Su questi temi ho scritto anni fa³, e a quel tempo mi ero scervellata per capire dove stava la limitazione di sovranità in base al trattato NATO e agli atti conseguenti. Mi era chiaro, infatti, che le attività proprie del ruolo di governo in senso lato - cioè legislazione, amministrazione, giurisdizione, conclusione di accordi o ricorso a misure di sanzione nei confronti di Stati terzi - se lasciate ad altro Stato o ad un'organizzazione internazionale si traducono in limiti all'esercizio della sovranità statale. Di conseguenza, ravvisavo in qualsiasi condivisione del potere pubblico italiano con enti internazionali o stranieri una limitazione di sovranità ai sensi dell'art. 11 Cost. Non avevo invece visto allora che la limitazione di sovranità più rudimentale, ma non per questo meno consistente, è la presenza militare straniera sul territorio nazionale, in particolare se permanente. Per una larghissima parte della dottrina del resto lo Stato è tale se, e perché, gestisce *in via esclusiva* un certo ambito territoriale-personale.

Qui intervengono dunque tutti i limiti di contenuto con cui il Costituente - grazie anche alla straordinaria chiaroveggenza conferitagli dalla consapevolezza della sconfitta subita dal Paese a causa del nazionalismo fascista - ha circoscritto la portata permissiva dell'art. 11 Cost. Da tali limiti il Presidente Prodi (che ormai non amo più, anche se potrei trovarmi a rivoltarlo) sembra prescindere, a dispetto degli impegni presi con il suo programma elettorale "Per il bene dell'Italia" (p. 90). Il leader dell'Unione ci aveva invero rassicurato affermando sì di vedere il nostro Paese inserito in Europa come protagonista delle politiche di integrazione europea, nonché come alleato leale degli Stati Uniti, ma specificando al contempo che non sarebbe stato possibile un impegno delle forze armate italiane fuori dai confini nazionali senza un mandato diretto e preciso delle Nazioni Unite **e** (non **o**) della U.E., e *nel rispetto dell'art. 11 della Costituzione*. Nel corso della campagna elettorale lo stesso leader aveva poi precisato il concetto dichiarando che la sua stella polare in politica estera erano le Nazioni Unite. Oggi invece il Premier dichiara che le sue stelle polari sono in realtà tre - le Nazioni Unite, l'UE e la Nato - quasi che una valesse l'altra, e quasi bastasse l'autorizzazione o la richiesta di una delle tre organizzazioni per rendere lecita e costituzionalmente legittima un'operazione militare italiana all'estero che non sia di

² Dà invece ad intendere che sarebbe una decisione unilaterale degli Stati Uniti quella di "restituire una infrastruttura al Governo italiano" l'art. IV del Memorandum d'intesa cit.

³ L. Forlati Picchio, "Rapporti Nato-Nazioni Unite e Costituzione italiana: profili giuridici", in O. Barié (a cura di), *L'Alleanza occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1990, pp. 435-538.

legittima difesa individuale o collettiva contro un attacco armato a livello internazionale.

Qui i conti dell'attuale politica estera italiana con il dettato costituzionale e gli impegni internazionali prioritari non tornano più. Le limitazioni di sovranità che l'art. 11 Cost. consente all'Italia di accettare per contribuire ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni sono ravvisabili in quelle previste piuttosto dalla Carta delle Nazioni Unite, che non dal Trattato istitutivo dell'Unione Europea. Quest'ultimo risente infatti già del nuovo corso, lanciato con il "pensiero strategico" di Bush edizioni 1992 e 1999. Più specificamente, quell'art. 11 del Trattato UE, che introduce le disposizioni sulla Politica estera e di sicurezza comune, e l'art. 17 seguente, che prevede le cosiddette "azioni Petersberg", richiamano solo i principi della Carta delle Nazioni Unite, non anche le disposizioni qualificanti del sistema di sicurezza collettiva da questa previste. Solo queste ultime perseguono d'altra parte gli obiettivi cui l'art. 11 Cost. subordina l'accettazione di limiti alla sovranità italiana: obiettivi atti ad identificare pertanto, in controparte, appunto il sistema di sicurezza internazionale delle Nazioni Unite.

Ora, è appena il caso di ricordarlo, non ogni impegno internazionale vale l'altro. Certo non ogni limitazione di sovranità vale l'altra! E la gerarchia deve essere: Nazioni Unite, Unione Europea, Nato, le due ultime organizzazioni essendo da seguire solo nella misura in cui si adeguino ai parametri fissati dalla prima, in particolare attendendo la necessaria autorizzazione del Consiglio di sicurezza per qualsiasi azione coercitiva ai sensi dell'art. 53 della Carta.

Prodi riassume la sua posizione richiamandosi al multilateralismo, ma noi siamo qui a dire che non ogni multilateralismo vale l'altro: anche l'Accordo di Monaco 1938 era multilaterale!

L'art. 11 richiama infine, quale condizione per la legittimità costituzionale di limiti alla sovranità, la parità con gli altri Stati. Se è vero dunque che, secondo il Programma Prodi, l'Italia si muove in politica estera di conserva con le Nazioni Unite e l'Unione Europea, la parità con gli altri Stati nelle limitazioni di sovranità previste da quell'articolo va stabilita anche rispetto agli Stati membri dell'Unione Europea Parti, ad un tempo, del sistema Nato. Si dia pure per necessaria la collaborazione di ciascuno di quei Membri con gli Stati Uniti d'America, asse portante dell'alleanza occidentale. Alla luce della necessaria parità nell'assunzione di obblighi, è proprio scontato che l'Italia – dopo aver accolto le basi militari americane che la Spagna e la Grecia hanno chiuso negli anni '80 – accolga ora, e ancora lei, la base militare che la Germania chiude?

8. Profili di responsabilità internazionale.

Piuttosto, l'obbligo di non dare seguito all'accordo sul Dal Molin deriva dal carattere illecito dell'impiego che delle forze armate da stanziare nella base è dato attendersi.

La disponibilità a potenziare la presenza militare degli Stati Uniti in Italia, nel momento in cui la politica estera degli Stati Uniti si sta traducendo in una sequenza di scelte militari che fanno a pugni con gli impegni di Membro delle Nazioni Unite, di Membro della stessa Organizzazione Nato (il Trattato Nato richiede infatti, lo si è visto, un assoluto controllo nell'uso della forza), fa scattare un rischio di complicità dello Stato Italiano in queste operazioni: rischio che ormai lo stesso progetto di articoli 2001 della Commissione di diritto internazionale in materia di responsabilità degli Stati per fatto illecito ci aiuta a riconoscere. A norma infatti dell'art. 16 di tale progetto, progetto di cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha preso atto raccomandandolo all'attenzione degli Stati (ris. 56/83 del 12 dicembre 2001), uno Stato è internazionalmente responsabile se aiuta un altro Stato che di tale aiuto si serva per la commissione di un illecito internazionale.

Non voglio dire che si tratti di responsabilità della stessa natura, anche se così vorrebbe una costante ormai della politica estera statunitense. L'Afghanistan è stato bombardato a tappeto nel 2002 perché ritenuto complice di Al Qaeda, e complice dello stesso attacco aereo dell'11 settembre 2001 contro le torri gemelle e il Pentagono: come se il comportamento tenuto dall'organizzazione terroristica dovesse essere ritenuto in realtà condotta del Governo dei Talebani che ad Al Qaeda offriva ospitalità. Sulla stessa lunghezza d'onda gli Stati Uniti hanno registrato poi l'attacco all'Iraq: Stato accusato di essere anch'esso complice di Al Qaeda, e dunque dell'attacco al cuore degli Stati Uniti.

Se noi dovessimo applicare allora questo schema di responsabilità al nostro rapporto con gli Stati Uniti, dovremmo arrivare alla conclusione che, continuando ad ospitare basi americane in Italia e, a maggior ragione, consentendo oggi l'installazione di una base nuova, siamo o saremo responsabili, negli stessi termini in cui lo sono gli Stati Uniti, di violazioni gravissime del diritto internazionale.

Spero che il Prof. Scovazzi ci aiuti a capire in che senso questa deriva possa essere in qualche modo interrotta.

9. Che fare?

Quanto al che fare dal punto di vista dei rimedi interni contro decisioni di politica estera che risultano già adottate in violazione della Costituzione, resta la difficoltà discussa dalla Prof. Carlassare:

la Corte costituzionale è competente a giudicare della legittimità costituzionale solo di una legge o di un atto avente forza di legge. Pur in assenza di un atto specifico di tale natura sulla concessione del Dal Molin agli Stati Uniti, in presenza di un procedimento giudiziale che metta in gioco la questione ritengo la Corte costituzionale comunque attivabile. Il giudice potrà infatti ritenere non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della legge 465/1949 cit., se interpretata nel senso che, nell'autorizzare il Capo dello Stato a ratificare il Trattato Nato, abbia ad un tempo assegnato al Governo poteri che l'art. 80 Cost. riserva invece al Parlamento (o il cui esercizio si traduca nell'accettazione di limiti alla sovranità per fini incompatibili con quelli fissati dall'art. 11 Cost.).