



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE  
COLLANA CRISPEL  
SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

*diretta da Franco Modugno*

Studi e Ricerche

6





COLLANA CRISPEL  
SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

**Direzione scientifica**

Franco Modugno (Università Sapienza di Roma)

**Comitato di direzione**

Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Margherita Raveraira (Università di Perugia)

**Comitato scientifico**

Pierre Avril (Université de Paris II), Paolo Carnevale (Università Roma Tre), Alfonso Celotto (Università Roma Tre), Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Carlo Chimenti (Università Roma Tre), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Carlo Colapietro (Università Roma Tre), Teresa Freixes (Universidad Autónoma de Barcelona), Walter Leisner (Erlangen University – Norimberga), Franco Modugno (Università Sapienza di Roma), Margherita Raveraira (Università di Perugia), Marco Ruotolo (Università Roma Tre), Giovanni Serges (Università Roma Tre), Massimo Siclari (Università Roma Tre)

SEZIONE DI SCIENZA POLITICA E POLITICA COMPARATA

**Direzione scientifica**

Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre)

**Comitato di Direzione**

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Orazio Lanza (Università di Catania), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre)

**Comitato Scientifico**

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre), Orazio Lanza (Università di Catania), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Oreste Massari (Università Sapienza di Roma), Liborio Mattina (Università di Trieste), Gianfranco Pasquino (Università di Bologna), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre), Francesco Raniolo (Università della Calabria), Francisco José Vanaclocha Bellver (Universidad Carlos III de Madrid)





Paolo Carnevale

# La Costituzione va alla guerra?

Raccolta di saggi in tema di rapporti  
fra guerra e Costituzione  
filtrati alla luce della prassi (anni 2002-2010)



Editoriale Scientifica

NAPOLI



*Tutti i diritti sono riservati*

© Editoriale Scientifica srl 2013  
Via San Biagio dei Librai 39  
80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-571-0

# Indice

*Introduzione* 15

I. IL RUOLO DEL PARLAMENTO E L'ASSETTO  
DEI RAPPORTI FRA CAMERE E GOVERNO  
NELLA GESTIONE DEI CONFLITTI ARMATI.  
RIFLESSIONI ALLA LUCE DELLA PRASSI SEGUITA  
IN OCCASIONE DELLE CRISI INTERNAZIONALI  
DEL GOLFO PERSICO, KOSOVO E AFGHANISTAN

1. Introduzione 21
2. La procedimentalizzazione della decisione di invio delle truppe italiane in missioni militari all'estero nella legge n. 25 del 1997 25
3. La prassi dei rapporti fra Parlamento e Governo nelle crisi del Golfo persico, Kosovo e Afghanistan 42
  - 3.1. Segue: l'analisi specifica 45
4. L'intervento militare italiano nelle tre crisi internazionali in questione e la mancata deliberazione dello stato di guerra. Una considerazione preliminare 59
  - 4.1. Segue: l'argomento della copertura internazionale dell'intervento militare 62
  - 4.2. Segue: la qualificazione dell'intervento in termini di "operazione di polizia internazionale" 68
5. Coinvolgimento in un conflitto armato e obbligo di deliberazione dello stato di guerra 80

6.	L'instaurazione dello stato di guerra e la pretesa automaticità dei suoi effetti	86
7.	Una breve conclusione	93

II. EMERGENZA BELLICA E COMPRESIONE  
DEI DIRITTI COSTITUZIONALMENTE GARANTITI.

QUALCHE PRIMA CONSIDERAZIONE  
ANCHE ALLA LUCE DELL'ATTUALITÀ

1.	Emergenza bellica e garanzie dei diritti: una questione che torna al centro dell'interesse	97
2.	La sospensione dei diritti costituzionali al "netto della Costituzione": il caso delle convenzioni internazionali sui diritti umani	102
3.	Segue: l'utilizzo della decretazione d'urgenza	115
4.	Le molte questioni aperte...	127

III. L'ITALIA, L'ATTUALE VICENDA DELLA GUERRA  
IRACHENA E L'ART. 11 DELLA COSTITUZIONE

1.	Disorientamento	133
2.	Torna il ripudio...	137
3.	... oppure no?	145

IV. INVALIDITÀ DELLA LEGGE DI PROROGA  
E DIFETTO DI LEGITTIMAZIONE  
DELLE CAMERE SCADUTE

1.	Introduzione	149
2.	Proroga e <i>prorogatio</i> fra attrazione e divergenze: il problema del possibile difetto della legittimazione delle Camere	164

3.	La riserva alla legge della decisione sulla proroga come specie di riserva di “legge formale”	168
4.	Legge di proroga e stato di guerra	182
5.	<i>Dies a quo</i> e <i>dies ad quem</i> di efficacia della proroga	214
6.	Invalidità della legge di proroga, difetto di legittimazione delle Camere ed effetti sulla legittimità costituzionale delle leggi <i>medio tempore</i> approvate	227
7.	Auspicio conclusivo	256

V. PARLAMENTO, CONFLITTI ARMATI E FORMA DELLA DECISIONE. RIPENSANDO AD UNA ANTICA *QUERELLE* (TORNATA DI MODA?)

1.	Il problema della forma della decisione parlamentare in tema di guerra: dall’art. 78 della Costituzione all’art. 1, comma 1, lett. a) legge n. 25 del 1997	259
2.	L’autorizzazione parlamentare al coinvolgimento nei conflitti armati: la prassi del ricorso ad atti di indirizzo politico	265
3.	Segue: l’ipotesi del ricorso alla legge	274
4.	L’autorizzazione per legge delle missioni militari e le (pretese) ragioni della sua preferibilità	285
5.	Conclusione	296

*Indice delle opere citate* 299

*Glossario essenziale* 313

# Table of Contents

*Introduction* 15

I . THE ROLE OF PARLIAMENT AND HOW THE RELATION  
BETWEEN THE CHAMBERS AND THE GOVERNMENT  
IS ORGANIZED IN THE MANAGEMENT OF WAR.  
REFLECTIONS ON THE PROCEDURE FOLLOWED  
TO SETTLE THE INTERNATIONAL CRISIS  
OF PERSIAN GULF, KOSOVO, AND AFGANISTAN

1. Introduction	21
2. The proceduralization of the decision to send Italian troops on military missions abroad in Act of Parliament no. 25/1997	25
3. Practice in the relations between Parliament and Government in the crisis of Persian Gulf, Kosovo, and Afganistan	42
3.1. Specific analysis	45
4. Italian military campaign in the three crises. The failure to declare a state of war. A preliminary examination	59
4.1. International validation of the military campaign	62
4.2. Military campaign as an “international police action”	68
5. Involvement in armed conflicts and obligation to declare a state of war	80

6. Establishment of a state of war and the demand for its effects to be automatic	86
7. A brief conclusion	93

II. EMERGENCY OF WAR AND RESTRICTION  
OF CONSTITUTIONALLY PROTECTED RIGHTS.  
AN INITIAL REFLECTION  
IN THE LIGHT OF CURRENT EVENT

1. Emergency of war and guaranteed rights: an issue that is once again at the heart of the debate	97
2. Interruption of constitutionally protected rights regardless of the Constitution: the case of international conventions on human rights	102
3. The role of the emergency decree	115
4. The many open questions...	127

III. ITALY, THE CURRENT QUESTION OF  
THE IRAQ WAR AND ART. 11 OF THE CONSTITUTION

1. Confusion	133
2. Rejection is back...	137
3. ... or not?	145

IV. INVALIDITY OF THE LAW OF EXTENSION  
AND THE LACK OF LEGITIMACY  
OF AN EXPIRED PARLIAMENT

1. Introduction	149
2. Extension and prorogatio - similarities and differences: the problem of the Parliament's possible lack of legitimacy	164

3. The resolution on the extension as a kind of “formal law”	168
4. Law extending Parliament and state of war	182
5. Dies a quo and dies ad quem of law extending Parliament	214
6. Invalidity of law extending Parliament and its effects in terms of the validity of medio tempore laws approved by a Parliament lacking legitimacy	227
7. A hope to close with	256

V. PARLIAMENT, ARMED CONFLICTS, AND FORM  
OF THE PARLIAMENTARY DECISION.  
RE-THINKING AN OLD QUERELLE

1. The question of the form of parliamentary decisions on armed conflicts: from art. 78 of the Constitution to art. 1, paragraph 1, letter (a) Act of Parliament no. 25/1997	259
2. The form of the parliamentary decision to authorize an intervention in armed conflicts: the current practice of political resolutions	265
3. The use of the law	274
4. The use of the law to authorize military interventions and the (presumed) reasons for its being preferable	285
5. Conclusion	296

<i>Bibliography</i>	299
---------------------	-----

<i>Glossary</i>	313
-----------------	-----

P. Carnevale, *La Costituzione va alla guerra?*

*Abstract*

Come già il precedente («Le cabale della legge», 2011 [rist. 2012]), anche questo è un libro che riunisce diversi saggi scritti nel corso di alcuni anni – l'arco temporale interessato va dal 2002 al 2010 – intorno ad un medesimo tema, che costituisce la ragione d'essere sostanziale della raccolta: allora la semplificazione normativa e la c.d. manovra taglia-leggi; oggi il rapporto tra guerra e Costituzione.

Ad un primo saggio, dedicato all'inquadramento costituzionale e legislativo della questione relativa alle modalità della decisione di intervento nei conflitti internazionali e alla sua incidenza sul piano dei rapporti fra gli organi di indirizzo politico, esaminato anche alla luce della prassi, segue un secondo studio, che si occupa delle conseguenze della eventuale deliberazione dello stato di guerra in ordine al possibile effetto sospensivo delle garanzie in tema di diritti costituzionalmente garantiti, ed un terzo che rappresenta una più rapida e quasi immediata riflessione alla luce della drammatica vicenda (allora in corso) del secondo conflitto iracheno. Il quarto lavoro analizza approfonditamente il problema del rapporto fra l'istituto della proroga delle Camere – deroga all'ordinaria dinamica costituzionale fra le più significative in tempo di guerra – l'eventuale vizio della legge di proroga e la ricaduta in termini di validità delle leggi approvate dal Parlamento privo di legittimazione; mentre il quinto ed ultimo studio tratta della questione relativa alla forma della decisione parlamentare di autorizzazione all'intervento in conflitti internazionali, richiamando idealmente, in una prospettiva

di rinnovato interesse, l'analogo dibattito un tempo sviluppatosi in dottrina circa la veste formale della deliberazione dello stato di guerra.

I lavori oggetto di questa raccolta si presentano nella loro veste originaria, restando ancorati al momento in cui sono stati scritti, salvo qualche piccola modifica o precisazione necessarie a correggere affermazioni ormai divenute inattuali o ad evitare inutili sovrapposizioni.

Invero, a rimanere intatta nel tempo – valida ieri come oggi – è, per l'Autore, soprattutto l'impressione, che si ricava da questi scritti, circa l'alto grado di problematicità che avvolge il rapporto tra Costituzione ed emergenza bellica e di un rendimento non pienamente soddisfacente dei vari istituti che l'ordinamento costituzionale ha previsto al fine di far fronte a quest'ultima.

Essa è sinteticamente espressa dalla forma interrogativa del titolo del volume, che vuole riecheggiare il più noto dei romanzi di Renata Vigano ("L'Agnese va a morire"), con il quale, del resto, condivide il *thema* di fondo: la guerra, appunto.

Se la Costituzione, nonostante tutto, nelle diverse occasioni di conflitti armati esaminate nel testo sia realmente riuscita ad "andare in guerra" o se piuttosto quest'ultima non l'abbia "lasciata a casa", è questo la cui risposta resta affidata al lettore che, studente o studioso, vorrà avvicinarsi a queste pagine.

P. Carnevale, *Does the Constitution go to war?*

*Abstract*

Like his previous work (*Le cabale della legge*, 2011 [rpt. 2012]), this book too brings together various essays written over a period of several years – in this case, from 2002 to 2010 – on the same topic, which is the main *raison d'être* of the collection: before, the simplification of the laws and the mechanism that repealed a large number of laws; and now, the relation between war and the Constitution.

The first essay deals with the constitutional and legislative framework of the question in relation to decision-making procedures concerning intervention in international conflicts and how it affects relations between political bodies in practice. The second considers the consequences of the decision to declare a state of war as regards the possible suspension of constitutionally guaranteed rights, and the third is a short, almost instant, reflection in the light of the dramatic (and continuing) question of the second war in Iraq. The fourth essay analyses in detail the problem of the relation between the extension of Parliament (one of the most significant departures from ordinary constitutional dynamics in time of war), the possibly flawed nature of any law extending Parliament, and the effects of this in terms of the validity of the laws approved by a Parliament lacking legitimacy. The fifth and last essay deals with the question of the form of the parliamentary decision to authorize an intervention in international conflicts, ideally harking back to and hoping to rekindle interest in the similar debate that was previously held as to the form of the decision to declare a state of war.

The pieces collected here are given in their original form, linked to the moment in which they were



written, apart from some small modifications of statements that were no longer of immediate relevance or were pointlessly repetitive.

For the author, what was remained unchanged in its validity with the passage of time is, above all, the impression that emerges from these pieces as to the highly problematic nature of the relation between the Constitution and the emergency of war, and the less than satisfactory performance of the various institutions that the Constitution envisages for dealing with it.

This is summarized in the interrogative form of the title of the volume, which is intended to echo the most famous of Renata Vigano's novels (*L'Agnese va a morire* – Agnese goes to her death), which has the same underlying theme of war.

If, in spite of everything, the Constitution has really succeeded, in the various occasions of armed conflict examined in the book, in “going to war”, or if war has not, instead, “left it at home”, is the question that is left to the reader – whether student or scholar – who wishes to follow the argument in these pages.

