

La Constitución italiana y la “nueva” guerra: breve análisis de la “crisis del Kosovo”

INTRODUCCIÓN

La participación italiana en la operación militar *Allied Force* de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, que se llevó a cabo en el territorio de la República Federal de Yugoslavia con ocasión de la “crisis del Kosovo”, ha puesto a los juristas italianos frente a dos tipos de dudas: de una parte, las relacionadas con la legitimación de la intervención; y de otra parte, las concernientes a los procedimientos y las formas a través de las cuales la decisión de intervenir ha sido madurada y ejecutada.

En relación con el primer aspecto, es necesario analizar la coherencia entre la contribución prestada por Italia con el sistema constitucional, el cual encuentra su fundamento en la Constitución Republicana de 1948, en particular con el principio pacifista que, codificado por primera vez en Francia en la época de la Revolución¹, se afirmó en forma definitiva después de la segunda guerra mundial². Esto, naturalmente, sin descuidar una hipotética evolución del derecho internacional, capaz de reflejarse sobre el ordenamiento italiano a través de la remisión que se realiza, en virtud del artículo 10 de la Constitución³,

a las normas internacionales generalmente reconocidas.

En cuanto al segundo aspecto, las dudas se refieren al papel que, en el proceso de decisión que ha llevado a la intervención y al manejo de la crisis, han desempeñado los órganos constitucionales comprometidos y, en particular, el Gobierno y el Parlamento.

EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA, LA GUERRA Y LAS OPERACIONES DE POLICÍA INTERNACIONAL

Para valorar la legitimidad de la intervención italiana es necesario partir del artículo 11 de la Constitución⁴, que repudia «la guerra como instrumento de ofensa a la libertad de los otros pueblos y como medio de resolución de las controversias internacionales». La mencionada norma ha recibido, en el plano normativo, una idea que encontró terreno fértil en la concepción cristiana de la *respublica sub Deo*, en el internacionalismo socialista y comunista y en la voluntad general de todas las fuerzas políticas, presentes en la Asamblea constituyente, de «transferir al ámbito internacional aquellos principios de libertad, de igualdad y de sustancial

respeto por la persona humana, que se quería afirmar y aplicar en el orden interno»⁵.

Según lo confirman los trabajos preparatorios de la Constitución⁶, se necesitaba una norma todavía más drástica y rigurosa que el artículo 1 del Pacto Briand-Kellogg⁷, según el cual los firmantes renunciaban al ejercicio del *ius ad bellum* en materia de política nacional y en materia de solución de las controversias internacionales. El alcance del artículo 11 es tal que impide el comienzo de cualquier guerra⁸, con la única excepción de la legítima defensa⁹, admitida desde cuando el principio pacifista ha encontrado acogida.

En este orden de ideas, la tentativa de negar la naturaleza bélica de la participación italiana en la misión de la OTAN en el Kosovo, encuadrando la intervención en el concepto de operación de policía internacional, no parece convincente.

Si se admite la tesis según la cual el rechazo de la guerra previsto en la Constitución debe entenderse como impedimento de cualquier uso de las armas por fuera de las fronteras nacionales¹⁰ falta, en este caso, la única “excepción” admisible, o sea aquella de los fines puramente defensivos de la violencia bélica¹¹. Las conclusiones no parecen, de otro lado, cambiar ni siquiera desde una perspectiva diferente, esto es asumiendo, como parece preferible, que el alcance del concepto de guerra, para los fines y efectos previstos por la citada disposición constitucional, deba ser definido en el contexto del derecho internacional¹².

Este planteamiento no puede perder de vista, de un lado, que hoy en día la proclamación de la guerra “escapa” a las formas solemnes¹³ —por consiguiente, es evidente la relevancia del primer punto de vista, según el cual la guerra es una realidad que «no se deja ni contener en una simple

definición, ni atrapar en una sola proposición normativa»¹⁴—; y del otro, que el ordenamiento internacional tiende, cada vez más, a prescindir de los elementos formales para valorar el dato objetivo del recurso a la violencia armada¹⁵. Encuentran, así, explicación bien sea el escaso relieve atribuido a los instrumentos clásicos como el ultimátum, el anuncio de movilización y la declaración de guerra, como el hecho de que, para superar la consecuente dificultad ligada a la identificación de una noción unívoca de guerra, ésta última, considerada como «un concepto jurídico ya obsoleto»¹⁶, *a relict of a past time*¹⁷, cede su lugar a la idea, menos evasiva y ambigua, de conflicto armado¹⁸.

En una interpretación del artículo 11 de la Constitución que tenga en cuenta esta reciente perspectiva¹⁹, no se puede compartir ni la tesis que traslada la misión OTAN a un «espacio vacío de derecho constitucional» entre el repudio de la guerra de conquista y la legitimidad de la guerra defensiva²⁰, ni aquella que se fundamenta en el hecho de que la guerra tendería «a la aniquilación del adversario»²¹, evocando así una idea hecha celebre por Von Clausewitz²², la cual se opone a las más modernas concepciones de la así llamada guerra limitada, entendida como un conflicto que tiene como fin exclusivo el de constreñir al gobierno enemigo a cambiar la política que ese persigue²³.

Menos aún pueden ayudar los esfuerzos por valorar las razones que condujeron a la OTAN a la intervención, esto es, la defensa de los derechos fundamentales de la minoría kosovara, habida consideración de que, en la evaluación de la naturaleza bélica de los acontecimientos, son relevantes no las causas proclamadas por la misión, sino los instrumentos a los cuales se recurre para perseguir la finalidad de la misma²⁴.

Por lo tanto, aun considerando que la Constitución remite al concepto de guerra proveniente del derecho internacional, es inevitable concluir que, en tal noción, está comprendido el conflicto entre la OTAN y la República Federal de Yugoslavia y que, por tanto, la intervención italiana contradice el artículo 11 de la Constitución²⁵.

Queda por preguntarse si, hipotéticamente, la misión pueda ser legitimada en virtud de la segunda parte del mismo artículo que permite o, mejor, impone a Italia tomar parte en organizaciones internacionales dirigidas a asegurar la paz y la justicia entre las naciones, consintiendo las limitaciones de soberanía que sean necesarias para tal fin²⁶.

Incluso desde este punto de vista, las conclusiones parecen negativas. La norma podría constituir la base para una interpretación extensiva del concepto de legítima defensa –hasta el punto de considerar el artículo 11, en su integridad, en sentido análogo al artículo 5 del título XIII de la así llamada Constitución “girondina”, según el cual «*la République française ne prend les armes que pour maintien de sa liberté, la conservation de son territoire et la défense de ses alliés*»– pero es cierto que esa no puede justificar una lectura menos rigurosa del principio del repudio general de la guerra que no tenga como fin exclusivo la defensa²⁷.

De los trabajos preparatorios²⁸ y del mismo tenor literal de la disposición emerge, en efecto, que la segunda parte del artículo 11 debe ser, más bien, leída a la luz de la primera parte. Confirma esta conclusión la circunstancia de que el repudio a la guerra constituye uno de los principios supremos de la Constitución, al cual sirve de contrapeso el así llamado derecho a la paz, reconocido de manera implícita «en aquellas normas de la Constitución que garantizan

los derechos inviolables del hombre, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, el derecho a la salud, el derecho al ambiente sano»²⁹. La primera proposición del artículo 11 parecería, por tanto, formar parte de aquellas normas que no sólo no están sometidas a revisión constitucional³⁰, sino que ni siquiera pueden ser desconocidas a través de las limitaciones de la soberanía.

De otra parte, una interpretación diferente terminaría por ir demasiado lejos. Si Italia, en el ámbito de cualquier organización internacional que asegure la paz y la justicia entre las naciones, pudiera ejercer el *ius ad bellum* para fines diferentes a la legítima defensa, el principio pacifista, presente en la primera parte del artículo 11, carecería de significado. Dicho principio estaría condenado a no encontrar aplicación en aquellas alianzas que puedan crear condiciones de paz y de justicia entre los contratantes, pero que sean caracterizadas de tendencias ofensivas con relación a terceros estados. Este razonamiento posee mayor validez cuando el contexto de referencia está constituido por una organización como la OTAN³¹, quedando, desde este punto de vista, del todo indiferentes las razones que están en la base de los acontecimientos aquí considerados.

Con relación a lo anterior, es importante observar que, sin lugar a dudas, los eventos examinados constituyen la señal de profundos cambios que están operando en el ambiente internacional, los cuales llevan a buscar el fundamento de la operación *Allied Force* en el que ha sido llamado “Nuevo concepto estratégico” de la OTAN: como consecuencia de los cambios históricos determinados desde la caída del régimen comunista, la Alianza, sin modificar el Tratado (comprendido el artículo 5, que marca las directrices de la defensa colectiva), tiende a proponerse ya no como

pactum foederis para fines exclusivos de defensa, sino como organización que maneja la política exterior de los estados miembros, incluso en relación con los factores de inestabilidad por fuera de la denominada “área euro-atlántica” o en relación con las así llamadas «crisis no previstas por el artículo 5», como la del Kosovo³².

Sin que se haya procedido a la revisión del Estatuto que, por lo demás resulta expresamente prevista en el artículo 12 del mismo, el ejercicio de nuevos cometidos se relaciona con las declaraciones, carentes de la precisión y de la concisión del Tratado, aprobadas por los representantes de los Ejecutivos de los estados miembros. Estas surten un doble efecto: de un lado, terminan por “diluir” la fuerza y el contenido del Estatuto mismo, como es factible advertir si se considera que la guerra es extraña a las finalidades previstas en el artículo 5 del Tratado y se coloca en abierta contraposición con el Preámbulo y con los artículos 1³³ y 7³⁴ del mismo; del otro, permiten distraer los procedimientos necesarios, en cada Estado, para estipular tratados de importancia fundamental, sustrayéndolos a la consideración de los parlamentos nacionales.

En este sentido, el caso resulta emblemático de la transformación subrepticia de funciones de los organismos internacionales que Federico Caffè etiquetaba como una «innovación creativa en la interpretación de las normas del Estatuto» debida al «lento camino de las deliberaciones parlamentarias» que, de otra manera, serían necesarias³⁵. Surge, por lo tanto, la sospecha de una violación del artículo 80 de la Constitución, el cual prevé que las Cámaras autoricen mediante una ley «la ratificación de los tratados internacionales que son de naturaleza política [...] o implican [...] modificaciones de ley»³⁶. De ahí surge tam-

bién un ulterior obstáculo a la posibilidad de justificar la operación *Allied Force* en virtud de la segunda parte del artículo 11: puesto que los nuevos cometidos que la OTAN ha ido asumiendo se fundamentan en declaraciones atribuibles a la categoría de los acuerdos en forma simplificada³⁷, la tesis criticada termina por admitir que las limitaciones de soberanía y la superación de los principios constitucionales puedan realizarse mediante este tipo de acuerdos, sobre los cuales el Parlamento nunca ha sido llamado a pronunciarse.

EL ARTÍCULO 10 DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA Y LA PRESUNTA FORMACIÓN DE COSTUMBRES INNOVADORAS DEL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL

Por otra parte, para excluir la ilegitimidad de la participación italiana en la operación de la OTAN no se puede recurrir al artículo 10, inciso primero, de la Constitución³⁸, alegando una hipotética mutación del ordenamiento internacional³⁹.

La tesis que sostiene la posibilidad de derogar la prohibición del uso o amenaza de la fuerza en las relaciones entre estados, prevista en el artículo 2, párrafo 4 de la Carta de la ONU⁴⁰, y que ha justificado la intervención militar en Kosovo en virtud de una nueva norma consuetudinaria que legitimaría cada uno de los estados, en caso de parálisis del Consejo de Seguridad de la ONU, a retomar el *ius ad bellum* para reaccionar a las graves violaciones de los derechos humanos⁴¹, se expone, en efecto, a un doble orden de críticas.

De hecho, parece claro que falta el elemento material necesario para que se pueda considerar que existe, en el ámbito internacional, una nueva costumbre: la, así llamada, *diuturnitas*⁴², como ha sido admitido incluso por los mismos defensores

de la posición criticada, quienes se refieren a un proceso de formación de la norma todavía en curso⁴³. Por lo tanto es evidente que, ante la imposibilidad de considerar vigente una norma que se remonta a una costumbre aún en proceso de formación, el ordenamiento italiano no podrá hacer otra cosa que adecuarse, precisamente en razón del artículo 10 de la Constitución, al tradicional planteamiento, el cual lleva a considerar que el pretendido «deber de intervención humanitaria», es decir el deber de uno o más estados de intervenir en otros territorios, *invito domino*, para poner fin a graves violaciones de los derechos humanos, no tenga «ninguna base jurídica en el ordenamiento internacional», excepto cuando se fundamente, a diferencia de lo que ocurre en el caso que se estudia en esta sede, en las causas tradicionales de la exclusión del hecho ilícito⁴⁴.

Tampoco parece que, a estas objeciones, se pueda hacer frente sosteniendo que, con ocasión de la intervención de la OTAN en el Kosovo, el ordenamiento internacional haya sido modificado no como consecuencia de la formación de una norma consuetudinaria, sino por la presión de aquello que viene denominado la fuerza normativa del hecho⁴⁵. Según esta perspectiva, “el golpe de mano” de una serie estados crearía un nuevo ordenamiento internacional, del mismo modo que el golpe de estado o la revolución victoriosa crean nuevo derecho y reforman el ordenamiento constitucional, «a pesar de cualquier limitación y prohibición “legal”»⁴⁶. En este sentido, la modificación no exigiría ni siquiera una legitimación sobre la base de elementos extrínsecos, como la tutela de los derechos fundamentales, sino que se justificaría por sí misma.

Aun cuando esta reconstrucción fuera fundada, no faltarían obstáculos a la posibi-

lidad de reconducir al marco constitucional la cuestión examinada.

Permitir a cada uno de los estados ejercitar el *ius ad bellum* en nombre de la defensa de los derechos fundamentales sería, en efecto, un signo no de la evolución del ordenamiento internacional, sino de un retorno a la idea, de Tomas de Aquino, de la *causa iusta*⁴⁷ como presupuesto de la guerra justa⁴⁸. La prueba de que la tesis criticada es una reelaboración de un planteamiento precedente se confirma reflexionando sobre lo que escribía—aunque desde una perspectiva histórica y jurídica diferente— Gaetano Filangieri: «*L'uso, ed il consenso tacito delle nazioni hanno introdotte e adottate alcune regole dipendenti dall'applicazione de' generali principi della ragione, per diriggere la reciproca loro condotta, per fissare i doveri, e i dritti di un popolo verso un altro popolo, e dare alle nazioni che sono tra loro indipendenti, alcuni morali vincoli, che non potrebbero essere da alcuna di esse spezzati, senza dare all'altra il dritto di armarsi contro di lei, e di farle sperimentare co' mali della guerra la tacita sanzione di questa universale legge*»⁴⁹.

Ahora bien, en ausencia de una autoridad imparcial que evalúe el fundamento de la razones de los contendientes⁵⁰, la aceptación del planteamiento criticado conduce necesariamente a aquel *cul de sac* en el cual la historia del mundo “civilizado” se había estancado una vez desconocida la legitimación del Papado para decidir a cerca de la justicia de la guerra⁵¹. Es, por lo tanto, inevitable que en la búsqueda de las causas susceptibles de consentir el recurso al *ius ad bellum* encontrarían espacio, así como en el pasado, las inclinaciones subjetivas de cada uno de los actores⁵².

Pero si todavía hoy «*just causes of war happen to coincide with the political and*

ideological slant of whoever is invoking them»⁵³, debemos estar de acuerdo con quienes ven, en la perspectiva examinada, un regreso que implica el retorno «de la prohibición de la guerra según la Carta de la ONU a los conflictos armados del derecho internacional tradicional»⁵⁴, clásico. En la hipótesis de que el ordenamiento internacional fuera transformado, se volvería a proponer, en este contexto histórico, la misma situación que los constituyentes italianos enfrentaron y que entendieron superar cuando establecieron el rechazo de la guerra como medio de resolución de las controversias internacionales, de las que trata el artículo 11 de la Constitución. Es necesario, por esto, concluir que esta última disposición –sin detenernos sobre las connotaciones de principio inviolable y, por lo tanto, no susceptible de ser sometido a revisión constitucional, ni mucho menos susceptible de ser desatendido en virtud del artículo 10 de la Constitución⁵⁵– es un obstáculo insuperable para sostener la legitimidad de la participación italiana a la intervención en Kosovo en virtud de la comentada transformación del derecho internacional.

PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS EN EL CURSO DE LA CRISIS

A lo dicho con anterioridad sobre el contraste entre la Constitución y la decisión en sí misma, se agrega la perplejidad que surge en relación con las formas y los procedimientos adoptados: en esa oportunidad, en efecto, se propuso de nuevo una tendencia también presente en otros países y que señala «una suerte de viscosidad histórica»⁵⁶, mediante la cual los ejecutivos ejercen, en el campo de la política exterior y de la defensa, muchas de las atribuciones

que les correspondieran, en cambio, a los parlamentarios⁵⁷.

A propósito, vale la pena detenernos, brevemente, sobre lo que sucedió en octubre de 1998, ante la negativa del gobierno de Serbia de acatar las resoluciones 1160 y 1199 del Consejo de Seguridad de la ONU que, condenando los actos de violencia cumplidos en Kosovo, pedían a todas las partes en causa cesar las hostilidades.

En aquella ocasión, excluyendo la participación de las Cámaras en la decisión, el gobierno, autorizando al representante permanente de Italia ante la OTAN a adherir al así llamado *Ordine di Attivazione*⁵⁸, puso a disposición de la OTAN bases italianas para cumplir operaciones militares sobre el territorio de la República Federal de Yugoslavia⁵⁹. El 13 de octubre la OTAN lanzó, entonces, un ultimátum, con el cual intimaba al gobierno de Belgrado a fin de que, en el término de 96 horas, atendiera la invitación formulada por la ONU de proclamar el «cese al fuego en Kosovo»⁶⁰.

El episodio merece ser recordado porque, tratándose de una decisión que incidía sobre *l'indirizzo politico* del establecimiento y esperadas como eran también las consecuencias que se derivaban para Italia en el plano internacional⁶¹, es de dudar que una decisión de tal magnitud fuera de exclusiva competencia del gobierno⁶², al punto que dio lugar, por cuanto se sabe, incluso a protestas y reservas en sede parlamentaria, sin que se obtuviera algún resultado.

Aun sin considerar que a las cámaras les correspondía la decisión, se trataba, sobre todo, de un gobierno penalizado con el voto de desconfianza, que debía, en consecuencia, limitarse al “despacho de asuntos ordinarios”, a los cuales son extrañas, al menos normalmente, las medidas concernientes a las relaciones internacionales⁶³. Incluso admitiendo que se tratara de una

decisión que, siendo improrrogable, era de reputarse consentida por la emergencia⁶⁴, no se justifica el hecho de que el ejecutivo no haya procedido en forma inmediata a informar a las comisiones permanentes de la cámara y del Senado ni que la autorización expedida no haya sido condicionada a la cesación de la emergencia específica –que terminó con la suscripción, por parte de la República de Yugoslavia, de un acuerdo con la Organization for Security and Cooperation of Europe, OSCE, y otro con la OTAN⁶⁵–, al extremo de poder constituir, según se puede deducir, el fundamento de las operaciones militares que se desarrollaron después de marzo.

Con ocasión de la operación *Allied Force*, es todavía más evidente la desvalorización del rol del Parlamento, en especial frente a la práctica que ha distinguido las misiones al exterior de las fuerzas armadas italianas en el último decenio.

Desde la llamada guerra del Golfo, el gobierno, contemporánea o sucesivamente al envío de las fuerzas armadas en las zonas de operaciones, ha emanado decretos-leyes, destinados a autorizar la participación italiana a las diferentes misiones internacionales⁶⁶, referidos con preferencia a los aspectos financieros⁶⁷.

De este modo, se ha querido dar fundamento legislativo a los actos, a las órdenes militares adoptadas y a las acciones cumplidas que, en ausencia de una disciplina orgánica que regule tales emergencias, de otra manera, carecerían de alguna base normativa. Esto porque el envío al extranjero de las fuerzas armadas o el empleo de los medios e instrumentos bélicos en operaciones de tal importancia conlleva la necesidad de afrontar nuevos gravámenes financieros y, en consecuencia, la necesidad de obtener la aprobación de los respectivos gastos con acto normativo primario.

La participación de las cámaras con el fin de ejercitar las funciones de su competencia, ha ocurrido normalmente en forma sucesiva: como en el caso de la aprobación de documentos políticos (por ejemplo, las dos resoluciones unicamerales emitidas en el transcurso de la guerra del Golfo de parte de la Cámara y del Senado)⁶⁸, como en el caso de la conversión de los decretos-leyes adoptados por el gobierno, con lo cual el Parlamento terminaba por pronunciarse sobre operaciones en curso de ejecución o ya ejecutadas⁶⁹.

Como quiera que los decretos-leyes contenían disposiciones, incluso retroactivas, dirigidas a dar una base jurídica a las misiones, en tales eventualidades, la conversión ha servido no sólo para estabilizar dichos actos del gobierno, sino también para ratificar el comportamiento del mismo en el curso de la crisis. Se ha tratado, en substancia, de un *bill of indemnity*⁷⁰, que ha servido para definir cada una de las cuestiones sobre la legitimidad de recurrir al decreto-ley y sobre la falta de participación previa de las cámaras en la decisión de enviar a las fuerzas armadas y emplear medios e instrumentos militares; argumento sobre el cual, en esas condiciones, no habría podido pronunciarse ni siquiera la Corte Constitucional, considerando que para el juez de las leyes «una vez efectuada la conversión, pierden relevancia y no pueden encontrar cabida en el juicio de constitucionalidad las censuras de ilegitimidad relacionadas con los límites de los poderes del gobierno en la adopción de los decretos-leyes»⁷¹.

Esta praxis ha permitido conseguir, en varios aspectos, resultados análogos a aquellos alcanzados en la década de los años ochenta, a través de la ejecución pro-visional de tratados con los cuales Italia se comprometía a enviar contingentes militares

al exterior. De igual forma, en ese entonces, las irregularidades concernientes al proceso de decisión se consideraron saneadas por el acuerdo alcanzado, en el Parlamento, sobre el mérito político de la misión⁷².

Con ocasión de la crisis del Kosovo el gobierno ha proveído, una vez más, a utilizar dicho procedimiento, suscitando ulteriores reservas, como quiera que la operación —así como en el caso de la crisis del Golfo y a diferencia de todas las demás, en las que ha encontrado aplicación la praxis descrita— era tal que justificaba dar aplicación a las normas constitucionales en materia bélica. En efecto, debería haberse aplicado el principio acogido en el artículo 78 de la Constitución⁷³. Dicho principio se remonta a la revolución francesa y expresa que «*la guerre ne peut être déclarée que du consentement du corps législatif*»⁷⁴. Pese a considerar que la declaración de la guerra ha sido superada por el tiempo, la decisión de participar en operaciones bélicas queda, en realidad, encomendada a la competencia del Parlamento⁷⁵. Ello con mayor razón considerando dos circunstancias: de una parte, que, habiendo sido prevista la intervención contra la República Federal de Yugoslavia con mucha antelación⁷⁶, no subsistía la necesidad de proceder con tal inmediatez de someter la crisis a la consideración de las cámaras sólo en un segundo momento⁷⁷; de otra parte, que el precedente de la guerra del Golfo y los procedimientos entonces seguidos han demostrado que, eliminando cuanto de obsoleto hay en el mecanismo del artículo 78 de la Constitución italiana, es posible, en todo caso, dar la ocasión a las cámaras de decidir intempestivamente la entrada en guerra.

Con independencia de los problemas que conciernen la legitimación del gobierno para decidir la intervención, no menos evidentes son las perplejidades que surgen al confrontar el contenido del acto adoptado en

este caso y las operaciones a las cuales el mismo acto debía dar cobertura jurídica.

En pasado, las disposiciones que han disciplinado las operaciones de las fuerzas armadas italianas en el extranjero han tenido en cuenta todos los aspectos de las misiones, dando a ellos fundamento jurídico. En cambio, con ocasión de la crisis del Kosovo, el gobierno, apartándose de esta praxis, se ha limitado a emanar el decreto-ley 110 del 21 de abril 1999, en relación con la “Autorización del envío a Albania y a Macedonia de contingentes italianos en el ámbito de la misión OTAN con fines humanitarios y de protección militar, refinanciación del programa italiano de ayudas y asistencia a los refugiados”. Se puede considerar que, de esa manera, constituyeron objeto de esta disciplina sólo las operaciones humanitarias de asistencia a los refugiados, desarrolladas junto con las operaciones bélicas⁷⁸, como parecen confirmar dos enmiendas aprobadas por las cámaras: una, relativa al artículo 1 del decreto-ley, en la cual se precisa que la autorización a la participación de un contingente italiano en las misiones en Macedonia y Albania se concede sólo «con el fin de dar asistencia a las misiones internacionales como soporte a la paz y a la ayuda a los refugiados del Kosovo»; la otra, concerniente al artículo 3, dirigida a especificar que la cesión de medios «a países interesados en la misión humanitaria de la OTAN» debía entenderse dirigida exclusivamente a las «necesidades de la población civil».

De esta manera, quedaron por fuera de la mencionada disciplina el acceso al uso de las bases establecidas en Italia para los *raids* aéreos sobre el territorio de la República Federal de Yugoslavia, la participación en esos *raids* y el envío de soldados «al frente» para misiones diferentes de aquellas puramente humanitarias: en definitiva, los

perfiles propiamente bélicos de la colaboración prestada. Se debe deducir que la verdadera y propia participación en el conflicto ha sido dirigida de manera exclusiva en un plano operativo.

En cuanto a las razones que indujeron al gobierno a tener este comportamiento, una posible explicación puede hallarse, sobre todo, en los problemas que, de acuerdo a lo anterior, habría traído como consecuencia la formalización de la decisión de entrar en guerra, especialmente con relación a la aplicación del artículo 78 de la Constitución.

Considerada la posición asumida por parte de algunos partidos que formaban parte de la mayoría del gobierno, el recurso a un decreto-ley habría implicado la necesidad de contar con un número suficiente de parlamentarios disponibles para la conversión. La acción en el plano operativo ha presentado, por el contrario, la ventaja de no necesitar el consenso de una mayoría parlamentaria para la operación, sino sólo una auspiciosa falta de un considerable disenso.

Es indudable, además, que el acuerdo de las fuerzas políticas no habría sido suficiente, como en cambio lo fue en el pasado, para sanear la ilegitimidad determinada con la adopción de una medida de urgencia tendiente a autorizar la participación en el conflicto en Kosovo. En efecto, como quiera que, después de la conversión, «cuando sustancialmente permanezca inalterada la disposición convertida, quedan intactos no sólo el interés que dio lugar al recurso sino, también, la controversia»⁷⁹, extendiéndose el vicio a la *legge di conversione*, la violación del artículo 11 de la Constitución no habría podido ser, en modo alguno, superada por las cámaras. En consecuencia, dado el trámite de las disposiciones del decreto-ley y de la *legge di*

conversione, la decisión de participar en la operación *Allied Force* habría quedado expuesta al riesgo del examen de la Corte Constitucional.

En esta situación, la vía con menos riesgos y más simple a disposición del gobierno para manejar la crisis fue la de obrar en el plano operativo, mediante directrices carentes de un adecuado fundamento jurídico.

La no formalización de las decisiones tomadas, no obstante la participación en un verdadero y propio conflicto, llevó a una marginación del Parlamento todavía más evidente que en el pasado, como quiera que no sólo la decisión de intervenir ha sido tomada por el gobierno, sino que ni siquiera en un momento sucesivo se tomaron las medidas tendientes a una efectiva *parlamentarizzazione* de la crisis. El papel de las cámaras en el manejo de los aspectos bélicos, y no humanitarios⁸⁰, quedó, así, limitado a la aprobación de mociones o resoluciones de contenido ambiguo, una de las cuales, lejos de concernir al envío de la fuerzas italianas para fines bélicos o la participación a los *raids* aéreos, comprometió en cambio al gobierno «a actuar con los aliados de la OTAN en una iniciativa destinada a reanudar en modo inmediato las negociaciones y a suspender los bombardeos»⁸¹.

Suscita notable perplejidad, incluso, la falta de participación, en el manejo de la crisis, del *Consiglio Supremo di Difesa*⁸², a la manera de una praxis consolidada⁸³. Las razones de esta situación se deben buscar tanto en las dificultades relacionadas con la definición del instituto —a causa de su carácter innovador⁸⁴, de lo lacónico de la previsión constitucional y de las ambigüedades de la ley reglamentaria del 1950⁸⁵— así como en el papel central que, de hecho, el gobierno ha asumido en las decisiones

de la política exterior y de defensa con relación a la materia de la que aquí se trata: como se dijo antes, las decisiones más importantes son tomadas por el ejecutivo, mientras la así llamada *parlamentarizzazione* de las crisis se produce, la mayoría de las veces, solo en un momento posterior. En consecuencia, la conexión que el *Consiglio Supremo di Difesa* debería garantizar⁸⁶ entre el ejecutivo y el presidente de la República en la investidura del jefe de las Fuerzas Armadas se produce, en forma precisa, durante la emanación de los decretos del gobierno que instauran la crisis⁸⁷.

No se puede negar que, frente a la adopción de tales actos, el asunto en el *Consiglio Supremo di Difesa* podría dar lugar a una duplicación de procedimientos; mientras que no sucede lo mismo con ocasión de las hipótesis que la doctrina define «belligerancias no instauradas y no declarables o declaradas»⁸⁸, entre las cuales se encuentra comprendida la intervención en el Kosovo. Es indudable que, cuando las decisiones sobre la apertura y sobre el manejo de los conflictos no se traducen en actos formales, en los cuales el Jefe de Estado es llamado institucionalmente a participar, la intempestiva participación del *Consiglio* se transforma en el instrumento más eficaz para hacer que el presidente de la República ejerza efectivamente las prerrogativas inherentes al comando de las Fuerzas Armadas, a las cuales se refiere el inciso nueve del artículo 87 de la Constitución⁸⁹, asumiendo todas las responsabilidades relativas al deber de «valorar y sancionar oportunamente las eventuales violaciones de la Constitución, que tienen lugar a raíz del empleo» de las mismas fuerzas armadas⁹⁰.

Vale la pena recordar que los riesgos relacionados con la falta de compromiso del órgano, con la consiguiente imposi-

bilidad de activar los poderes del presidente de la República como jefe de las Fuerzas Armadas, están destinadas a agudizarse, sobre todo en la perspectiva de la creación de milicias formadas no por ciudadanos, reclutados con el sistema del servicio militar obligatorio, sino de profesionales. Tampoco estos aspectos han sido tenidos cuenta por legislador en la reciente ley 25 del 18 febrero 1997, concerniente a las «Atribuciones del Ministro de la Defensa, reestructuración de los vértices de las Fuerzas armadas y de la Administración de la defensa»⁹¹. En consecuencia, para evitar caer en las mismas vicisitudes que han marcado la historia de la República de Weimar⁹², parece siempre mas necesaria una redefinición de las funciones del *Consiglio Supremo di Difesa*. Lo anterior, para impedir que las posiciones tomadas por los representantes del gobierno italiano en el ámbito comunitario o, en cualquier caso, internacional, cuando no se traduzcan en el ordenamiento interior en consiguientes actos formales, puedan distraer aquel examen «que garantiza la neutralidad política del ordenamiento y del empleo de las Fuerzas Armadas, y que constituye una garantía contra los abusos de la mayoría»⁹³, asegurado, en particular, por la posición del jefe de Estado en el *Consiglio Supremo di Difesa*.

OBSERVACIONES FINALES

Verificando tanto la legitimidad de la participación italiana en la misión OTAN, como las formas y los procedimientos que se siguieron para decidir y para manejar la misma misión, ha sido delineado aquí un cuadro del cual emerge una perniciosa tendencia, que tiene lugar también en otros ámbitos del derecho constitucional—desde el plano de las fuentes⁹⁴ al de la legalidad⁹⁵—

conforme a la cual pierde valor el perfil formal, en beneficio de la concentración sobre los aspectos sustanciales, de contenido y finalistas.

En la década del sesenta se podía sostener que, frente a la libertad de forma propia de las relaciones *inter privatos*, el derecho constitucional, junto con el derecho procesal y con el derecho administrativo, estaba inspirado en un «más rígido formalismo»⁹⁶, entendido como riguroso respeto a procedimientos vinculantes, determinados en precedencia; hoy, en cambio, está en uso un proceso que va en la dirección opuesta.

En esta nueva perspectiva se corre el riesgo, sin embargo, de olvidar que «la forma es el enemigo acérrimo del arbitrio, y hermana gemela de la libertad»⁹⁷.

FILIPPO VARI

Facultad de Jurisprudencia
Universidad de La Sapienza, Roma

Traducción

LIZETTE DELGADO CAMARGO

1. Sobre este punto *vide* B. MIRKINE-GUETZÉVITCH. *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*. París, 1931, pp. 60 y ss., quien afirma: «La formule constitutionnelle des nouvelles idées internationales, telle qu'elle avait été donnée en 1790 et 1791 a été, du reste, empruntée par les autres peuples» (p. 67).

2. Para un detallado análisis de las constituciones “pacifistas” de este siglo *vide* A. BARONE. “La difesa nazionale nella Costituzione”. *Democrazia e Diritto*, 1987, pp. 651 y ss.

Sobre el proceso histórico que ha llevado el principio pacifista a imponerse como norma de *ius cogens* en el ordenamiento internacional ver entre otros, N. RONZITTI. *Diritto internazionale dei conflitti armati*. Torino, 1998, pp. 21 y ss.

3. Constitución italiana, artículo 10, primer inciso: «El ordenamiento jurídico italiano se adecua a las normas de derecho internacional generalmente reconocidas».

4. Constitución italiana, artículo 11: «Italia repudia la guerra como instrumento de ofensa a la libertad de los otros pueblos y como medio de resolución de las controversias internacionales; consiente, en

condiciones de igualdad con los demás Estados, las limitaciones de soberanía necesarias para un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las naciones; promoverá y favorecerá las organizaciones internacionales encaminadas a este fin».

5. Así A. CASSESE. “Politica estera e relazioni internazionali nel disegno emerso alla Assemblea costituente”, En *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cargo de U. De Siervo. Bologna, 1980, p. 519.

Sobre el favor manifestado por las fuerzas políticas con relación a la norma ver también M. BON VALSASSINA. *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955, pp. 2 y ss.; L. CARLASSARE. “L’articolo 11 sulla pace e sulla guerra: quali garanzie?”. *Annali dell’Università di Ferrara*, Sez. V, Scienze Giuridiche, Nuova Serie, vol. II, 1988, pp. 19 y ss.

6. Para el análisis de los trabajos preparatorios, además de la doctrina traída a colación en la nota precedente, ver también U. ALLEGRETTI. “Una ricerca su Costituzione e nuove armi”. *Democrazia e Diritto*, 1986, pp. 105 y ss.; L. CHIEFFI. *Il valore costituzionale della pace tra decisioni dell’apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990, pp. 118 y ss.

7. En este sentido ver la intervención de M. RUINI, en *Atti Assemblea costituente*, sesión de la tarde del 24 marzo 1947, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, a cargo del secretario general de la Cámara de Diputados, Roma, 1970, vol. I p. 611.

8. Las opiniones que disminuían la importancia de la norma, considerándola sin ningún valor jurídico (en este sentido, por ejemplo, G. BALLADORE PALLIERI. *Diritto costituzionale*, 9ª ed., Milano, pp. 481 y ss.; L. SICO. “Considerazioni sull’interpretazione dell’art. 11 della Costituzione”. *Diritto Internazionale*, 1966, p. 325; W. LEISNER. “La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri”. *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p. 384) pueden a este punto considerarse superadas. Sobre este punto ver incluso M. BON VALSASSINA. *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, *Cit.*, pp. 1 y ss.; además, L. CHIEFFI. *Il valore costituzionale della pace*, *Cit.*, pp. 75 y ss.

9. Sobre este punto ver, entre otros, A. CASSESE. “Commento dell’art. 11 della Costituzione”. *Commentario della Costituzione*, a cargo de G. Branca, art. 1-12, *Principi fondamentali*, Bologna - Roma, 1975, pp. 565 y ss.; A. GIARDINA. “Commento dell’art. 78 della Costituzione”. *Commentario della Costituzione*, a cargo de G. Branca, art. 76-82, *La*

formazione delle leggi, Bologna-Roma, 1979, p. 102; L. CHIEFFI. *Il valore costituzionale della pace*, *Cit.*, p. 118.

10. En este sentido ver G. FERRARI. Voz “Guerra (diritto costituzionale)”. En *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1967, p. 831, el cual sostiene que el repudio de la guerra «no tiene confines, porque es el repudio, ya no de una concepción, de un esquema, de un instituto, de una definición, sino de una realidad, de un hecho, en sus manifestaciones directas e indirectas, formales e informales, nominadas e innominadas, ocultas o descubiertas. Esto comprende, por lo tanto, toda el área de las posibles eventualidades, desde las expediciones coloniales del pasado hasta las participaciones del pasado o del presente a favor o contra grupos de rebeldes de cualquier Estado, desde las acciones de violencia colectiva, a la asesoría sobre el comportamiento de las mismas, etc.».

Para una noción más amplia del concepto de guerra contenido en el artículo 11, ver en particular, F. SORRENTINO. *Corte costituzionale e Corte di Giustizia delle Comunità europee*, I. Milano, 1970, pp. 82 y ss.

11. Sobre el hecho que la intervención en Kosovo, al contrario de aquella realizada en Kuwait, no puede, en modo alguno, estar comprendido en el concepto de legítima defensa ver G. DE VERGOTTINI. “La Costituzione e l’intervento NATO nella ex-Jugoslavia”. *Quaderni costituzionali*, 1999, pp. 122 ss.; G. MOTZO. “Costituzione e guerra giusta alla periferia dell’impero”, *Ibidem*, p. 374.

12. Así, entre otros, G. MORELLI. *Nozioni di diritto internazionale*, 7ª ed. Padova, 1967, p. 84; M. BON VALSASSINA. *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, *Cit.*, p. 39; A. BARONE. *La difesa nazionale nella Costituzione*, *Cit.*, pp. 665 y ss.

13. Sobre este punto ver J. G. STARKE. *An Introduction to International Law*, 4ª ed. London, 1958, p. 353; y N. RONZITTI. *Diritto internazionale dei conflitti armati*, *Cit.*, 96, el cual subraya que «los estados se cuidan de calificar como ejercicio del *ius ad bellum* el recurso a la fuerza armada, a causa de la prohibición establecida de la Carta de Naciones Unidas y de los controles y autorizaciones a los cuales son sometidos los ejecutivos en las democracias parlamentarias con relación a la posibilidad de “declarar la guerra”». En este sentido ver también L. PALADIN. *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 225; L. VIGORITA. “Procedure di comando costituzionale delle Forze Armate: rapporti tra Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento

en ‘1989’”. *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, 1993, p. 138.

Incluso algunos constituyentes tenían conocimiento de la existencia de una tendencia a no declarar de nuevo la guerra. Ver por ejemplo la intervención de NOBILE, en *Atti Assemblea costituente*, II subcomisión, I sesión, jornada del 20 diciembre 1946, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, *Cit.*, vol. VIII, p. 1759.

14. G. FERRARI. *Op. ult. Cit.*, p. 822.

15. En esta óptica, A. CASSESE. *Art. 11, Cit.*, 572, sostiene que el artículo 11 «prohíbe no sólo las guerras (en sentido técnico) de agresión sino también cualquier otra forma de violencia armada equivalente a la violencia de la guerra, pero no considerada por las partes en conflicto como violencia bélica».

16. P. G. GRASSO. voz “Guerra (II, disciplina costituzionale della guerra)”. *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, p. 3.

17. D. SCHINDLER. “State of War, Belligerency, Armed Conflict”, en A. CASSESE (Ed.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict*, Napoli, 1979-1980, vol. II, p. 19. En este sentido ver también N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, *Cit.*, pp. 96 y ss.

Confirmando lo anterior ver, por ejemplo, el artículo 2 de la Convención de Ginebra del 1949 sobre la protección de las víctimas de la guerra y el artículo 5 de la Carta OTAN. Sobre este aspecto y sobre la definición de agresión ver también el artículo 2 (4) de la Carta de las Naciones Unidas y la Resolución de la Asamblea General de la ONU N.º 3314 (XXIX), del 14 diciembre 1974.

18. D. SCHINDLER. *Op. ult. Cit.*, 20; N. RONZITTI. *Op. ult. Cit.*, p. 97.

19. En este sentido ver L. CARLASSARE. “L’art. 11 sulla pace e sulla guerra: quali garanzie?”, *Cit.*, 28 y ss.; L. PALADIN. *Le fonti del diritto italiano*, *Cit.*, pp. 225 y ss.

20. Así, en cambio, T. GROPPI. “La crisi del Kosovo e il diritto costituzionale: tre spunti per una riflessione”. *Gazzetta giuridica, Italia Oggi*, N.º 21, 1999/5, p. 5.

21. Así C. ZANGHÌ. “Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale”. *I diritti dell’uomo*, 1998, pp. 3, 57; T. GROPPI. *loc. Cit.*

De este parecer también es el Servicio del Contencioso Diplomático de los Tratados y de las Relaciones Legislativas del Ministerio de Relaciones Exteriores. En un concepto de ese Órgano, que aparece en el informe elaborado por el Servicio de Estudios de la Cámara de Diputados sobre el “Vértice OTAN de

Washington”, XIII legislatura - mayo 1999, Nº 131 y relacionado a la naturaleza jurídica del documento titulado “*Il concetto strategico dell’Alleanza*”, aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron a la reunión del Consejo del Atlántico Norte que tuvo lugar en Washington el 23-24 de abril 1999, se afirma que la acción militar en Kosovo «no puede ser configurada como una guerra, ya que falta la premisa de querer aniquilar el opositor y mucho menos de querer conquistar el territorio».

22. K. VON CLAUSEWITZ. *De la guerre*. París, 1950, I, 1, p. 51: «La guerra es un acto de violencia y la manifestación de tal violencia no tiene límites. Cada uno de los adversarios quiere imponerse sobre el otro, y de esto resulta una acción recíproca que, en teoría, debe llevar a las extremas consecuencias».

Sobre estas posiciones ver, para todo, L. OPPENHEIM. *International Law: A Treatise*, II, *Disputes, War and Neutrality*, 7ª ed., Lauterpacht (Ed.), London, 1952, p. 202.

23. Sobre este punto ver Y. DINSTEN. *War, Aggression and Self-Defence*. Cambridge, 1988, pp. 15 y ss.; U. GORI. voz “Guerra”. *Dizionario di politica*, dirigido por N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, 2ª ed., Torino, 1983, p. 506. También el concepto análogo de “guerra real” en R. ARON. *Paix et guerre entre les nations*, 7ª ed., París, 1968; trad. it.: Milano, 1970.

Ejemplo de esa idea de guerra es el punto 3 de la Declaración sobre el Kosovo suscrita por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron a la reunión del Consejo del Atlántico Norte en Washington, el 23 y 24 abril 1999 (Comunicado de prensa de la OTAN, S-1 (99) 62, 23 de abril 1999).

24. En este sentido B. CONFORTI. “Nazioni Unite, NATO e crisi del Kosovo”, conferencia realizada el 14 mayo 1999 en la sede de la Accademia Nazionale dei Lincei, quien hace notar que la diferencia entre las intervenciones humanitarias y «los intensos bombardeos contra la República yugoslava no es cualitativa, sino cuantitativa; y que también estos últimos son considerados dentro del género de “intervenciones humanitarias” no obstante la naturaleza bélica de los mismos. Es más o menos como decir que las intervenciones humanitarias se convierten en el “*bellum iustum di antica memoria*”»; así mismo G. BATTAGLINI. “Usi della forza e diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite”. *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, a cargo de M. Dogliani y S. Sicardi. Torino, 1999, p. 12, destaca que «una proclamada –aun cuando efectiva– bondad de los

finés, no le ha quitado nunca la naturaleza de guerra a un conflicto armado».

Sobre este aspecto ver también E. BETTINELLI. “Guerre e operazioni di polizia internazionale”, en *Foro italiano*, V, p. 376, quien pone en evidencia que «el análisis es de carácter *objetivo*: la guerra se mide de manera exclusiva en relación con los parámetros de la entidad de la devastación producida y de lo imprevisible de ésta última. Se entiende que en una perspectiva semejante son irrelevantes (aun cuando si ciertamente son relevantes en el plano histórico) las causas de una guerra».

25. Sobre el contraste entre la intervención en Kosovo con la primera parte del artículo 11 ver también entre aquellos que sostienen la legitimidad de la participación italiana en la misma, G. DE VERGOTTINI. “La Costituzione e l’intervento NATO nella ex-Jugoslavia”, *Cit.*, p. 122.

26. Así G. DE VERGOTTINI. *Ibid.*, pp. 124 y ss.

27. En este sentido, ver U. ALLEGRETTI. “Guerra del Golfo e Costituzione”, *Foro italiano.*, 1991, V, p. 392; L. CHIEFFI. *Il valore costituzionale della pace*, *Cit.*, pp. 32 y ss., y 136. Sobre el punto v. también las declaraciones de G. DOSSETTI, en la entrevista que apareció en el *Corriere della Sera*, el 11 de febrero del 1991.

28. Ver, por ejemplo, la intervención de G. DOSSETTI, en los actos de la Asamblea constituyente, I subcomisión, sesión del 3 de dic. 1946, en *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, *Cit.*, vol. VI, p. 754; además la intervención de M. RUINI, en los *Actos de la Asamblea constituyente*, sesión de la tarde del 24 de marzo 1947, *Ibid.*, vol. I, p. 609.

29. Así S. GRASSI. “Le garanzie giuridiche in tema di pace”, *Democrazia e diritto*, 1986, p. 85.

30. En este sentido ver M. BON VALSASSINA. *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, *Cit.*, pp. 77 y ss.; L. CARLASSARE. “L’art. 11 sulla pace e sulla guerra: quali garanzie?”, *Cit.*, p. 25; L. CHIEFFI. *Il valore costituzionale della pace*, *Cit.*, pp. 61 y ss.; A. BARONE. “La difesa nazionale nella Costituzione”, *Cit.*, pp. 662 y ss.; U. ALLEGRETTI. *Op. ult. Cit.*, p. 411.

31. Sobre la distinción entre la OTAN, como organización de cooperación internacional, y las organizaciones supranacionales ver A. BARBERA. *Una riforma per la Repubblica*. Roma, 1991, p. 158. Y allí amplia bibliografía.

32. Las etapas más significativas de esta evolución de los cometidos de la OTAN son puestas en evidencia por A. BARBERA, en una entrevista realizada el 6 de

julio 1999, en la sede de la Comisión de Relaciones Exteriores y Emigración del Senado (ver *infra*, nota 36). BARBERA enfatiza, en particular, sobre la importancia de la Declaración final de los jefes de Estado y de Gobierno que participaron a la cuadragésima sesión del Consejo Atlántico, llevado a cabo en Bruselas el 29 y 30 de mayo 1989; de la reunificación de Alemania, «que ha hecho avanzar los confines territoriales de la OTAN, de lo cual se prende acto en el Consejo Atlántico de Londres del 5-6 julio 1990»; de la Declaración final de los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la sesión del Consejo Atlántico desarrollado en Roma el 7 y 8 de noviembre del 1991; de la intervención militar en Bosnia del 1994, en línea con la Declaración de los jefes de Estado y de Gobierno que participaron a en reunión del Consejo Atlántico de Bruselas del 10 y 11 de enero de 1994; de la Declaración final de los jefes de Estado y de Gobierno que participaron a la sesión del Consejo Atlántico que tuvo lugar a Washington, durante los días 23 y 24 de abril del 1999.

33. «Las partes se comprometen, según está estipulado en la Carta de las Naciones Unidas, a resolver por medios pacíficos todas sus diferencias internacionales, en modo que la paz, la seguridad internacional y la justicia no sean puestas en peligro, y a abstenerse de recurrir en sus relaciones internacionales a la amenaza o al empleo de la fuerza de manera incompatible con los fines de las Naciones Unidas».

34. «El presente Tratado no afecta y no debe afectar en manera alguna los derechos y obligaciones derivados de la Carta para las partes que sean miembros de las Naciones Unidas, ni la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales».

35. F. CAFFÈ. «Su alcune trasformazioni recenti del Fondo Monetario Internazionale». *La Comunità internazionale*, 1978, p. 527.

36. Acerca de estos problemas, ver las consideraciones de G. MOTZO ante la Comisión de Relaciones Exteriores y Emigración del Senado (en *Atti Senato*, Informe adjunto y Comisiones parlamentarias, sesión del 6 de julio 1999, pp. 19 y ss.), en el ámbito de la investigación dirigida a profundizar los aspectos relativos al documento llamado «Il concetto strategico dell'Alleanza», aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron a la reunión del Consejo del Atlántico Norte que tuvo lugar en Washington el 23 y 24 de abril de 1999.

Al contrario, en el curso de la misma audición, A. BARBERA, poniendo en evidencia la poco feliz formulación del artículo 80 Constitucional, ha sostenido que las nuevas tareas de la OTAN se justifican en razón de una interpretación evolutiva del Tratado instituyente, llevada a cabo *nemine contradicente*, en relación con la cual no parece posible activar los procedimientos a los que se refiere el artículo 80. Esto, en el plano del derecho interno, ya porque «las deliberaciones del Consejo Atlántico realizan Acuerdos, no Tratados, “declaraciones interpretativas” no comprendidas entre los actos que se someten según el artículo 80 a la necesaria autorización parlamentaria», ya porque «de todos modos, basándose en el derecho constitucional interno, al Parlamento no le compete intervenir, prescindiendo de una iniciativa del Gobierno, sobre la vida de los tratados con relación a los cuales el Gobierno haya previamente autorizado la ratificación»; en el plano del derecho internacional, de otra parte, «porque la activación de tales procedimientos puede llevar a lesionar los vínculos del pacto ya sea que estos —en caso de voto negativo del Parlamento— deban llevar a una denuncia del tratado o que, en caso de resultados positivos, deban llevar a una especie de “*novazione unilaterale della fonte pattizia*”».

Desde una perspectiva análoga, el problema de cambio de los cometidos de la OTAN ha sido afrontado, en Alemania, por el *Bundesverfassungsgericht* en la decisión del 12 de julio 1994 - 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93, en *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (BVerfGE), vol. 90, 1994, 286. El Tribunal constitucional, guiado por la violación del artículo 59 par. 2 de la Ley Fundamental, la cual establece que «los tratados que disciplinan relaciones políticas de la Federación o conciernen materias objeto de la competencia legislativa federal exigen que, mediante una ley federal, se emita el consentimiento o la participación de los órganos legislativos federales respectivamente competentes», ha sostenido que esta norma no se aplica a actos y declaraciones que no presentan las tradicionales características de los tratados internacionales.

37. Así S. MARCHISIO. *Le basi militari nel diritto internazionale*. Milano, 1984, p. 234; A. BARBERA. «Gli accordi internazionali: tra governo, parlamento e corpo elettorale». *Quaderni costituzionali*, 1984, p. 446.

38. Sobre la remisión de la que trata el artículo 10 Constitucional, «alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», ver A. D'ATENA, voz

“Adattamento del diritto interno al diritto internazionale”. *Enciclopedia giuridica*, I. Roma, 1988, pp. 4 y ss. A. CASSESE. “Politica estera e relazioni internazionali nel disegno emerso alla Assemblea costituente”, *Cit.* p. 506.

39. Así, en cambio, G. DE VERGOTTINI. “La Costituzione e l’intervento NATO nella ex-Yugoslavia”, *Cit.* p. 125; T. GROPPI. “La crisi del Kosovo e il diritto costituzionale: tre spunti per una riflessione”, *Cit.*, p. 5; C. ZANGHÌ, “Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale”, *Cit.*, p. 61.

Para un amplio análisis de la tesis que supone que en el ordenamiento internacional sea en acto una transformación ver A. CASSESE. “Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?”. *European Journal of International Law*, 1999, pp. 23 y ss.

40. Sobre la existencia de una norma inderogable de derecho internacional que prohíbe a los estados el uso o la amenaza de la fuerza, ver, entre otros, A. GIARDINA. “Commento dell’ Art. 78”, *Cit.*, pp. 105 y ss.; P.L. LAMBERTI-ZANARDI. *La legittima difesa nel diritto internazionale*. Milano, 1973, p. 302; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 5ª ed. Napoli, 1997, pp. 369 y ss.

41. Desde este punto de vista se encuadrarían también las declaraciones del delegado británico con sede en el mismo Consejo de Seguridad en el sentido que «*military intervention was justified as an exceptional measure to prevent an overwhelming humanitarian catastrophe*» (SECURITY COUNCIL, 3989th meeting, 26 marzo 1999). Sobre el punto ver N. RONZITTI. “Raids aerei contro la Repubblica federale di Iugoslavia e Carta delle Nazioni Unite”. *Rivista di Diritto internazionale*, 1999, p. 479.

42. A propósito C. PINELLI. “Sul fondamento degli interventi armati a fini umanitari”. *Diritto pubblico*, 1999, p. 80, pone en evidencia que «de una parte las intervenciones humanitarias no violentas y de *peace-keeping* no podrían ser consideradas como precedentes, de otra parte, en casos de análogo peligro de “catástrofe humanitaria» (piénsese en Kurdistán y Chechenia) y en presencia de análoga inactividad de la ONU, ni los estados ni las organizaciones regionales han recurrido a la intervención armada (y la catástrofe se ha verificado)”. En este sentido ver también C. LANGE. “Zu Fragen der Rechtmäßigkeit des NATO-Einsatzes im Kosovo”. *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1999, pp. 314 y ss., quien pone en evidencia que «*in der Frage einer humanitären Intervention ohne UN-Mandat und ohne*

Zustimmung des betroffenen Staates gibt es bislang noch keinen der Intervention in Jugoslawien vergleichbaren Präzedenzfall». Acerca de las “novedades” que la intervención en Kosovo presenta con relación a las experiencias de los años pasados ver, además, G. DE VERGOTTINI. “La Costituzione e l’intervento NATO nella ex-Yugoslavia”, *Cit.*, p. 123

Plantea también dudas con relación a la subsistencia del elemento psicológico de la costumbre, la así llamada *opinio iuris ac necessitatis*, U. VILLANI. “La guerra in Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale”. *Volontari e terzo mondo*, 1999, p. 31.

43. Así C. ZANGHÌ. “Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale”, *Cit.*, 61; G. DE VERGOTTINI. “La Costituzione e l’intervento NATO nella ex-Yugoslavia”, *Cit.*, p. 125; A. CASSESE. “Ex iniuria ius oritur”, *Cit.*, p. 25.

44. Así N. RONZITTI. *Diritto internazionale dei conflitti armati*, *Cit.*, p. 44. En este sentido ver también B. CONFORTI. *Diritto internazionale*, *Cit.*, p. 370.

Sobre las causas de justificación del hecho ilícito ver, entre otros, N. RONZITTI. *Op. ult. Cit.*, pp. 30 y ss.; B. CONFORTI. *Op. ult. Cit.*, pp. 354 y ss. Sobre el hecho que esas, en el caso examinado, no se presentan v., para todo, N. RONZITTI. “Raids aerei contro la Repubblica federale di Iugoslavia e Carta delle Nazioni Unite”, *Cit.*, 479, quien afirma que «es un sofisma de distracción afirmar que el Kosovo podría pedir una intervención en aras de la legítima de defensa colectiva, en cuanto entidad a la cual la comunidad internacional reconocería el derecho a gozar de una “suficiente autonomía”». Sobre el punto ver también la precedente nota 11.

45. Sobre la fuerza normativa del hecho ver SANTI ROMANO. *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, 223; ID., “L’instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sue legittimazione”. *Archivio giuridico “Filippo Serafini”*, vol. LXVIII, 1902, pp. 3 y ss., y también en *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969, pp. 34 y ss.; R. ORESTANO. *I fatti di normazione nell’esperienza romano-arcaica*. Torino, 1967, p. 28.

46. Así, con relación a la fuerza normativa del hecho, V. CRISAFULLI. *Lezioni di diritto costituzionale*, I, 2ª ed. Padova, 1984, p. 106.

47. *Summa Theologiae, Secunda Secundae, Questio* 40, I.

48. Para una reconstrucción del concepto de guerra justa ver G. DEL VECCHIO. *Studi su la guerra e la pace*. Milano, 1959, pp. 153 y ss.

49. G. FILANGIERI. *La scienza della legislazione*, tomo IV. Nápoles, 1789, pp. 334 y ss. (libro III, capítulo XL, quinta clase). Vale la pena mencionar también lo que a propósito, en el mismo capítulo, el autor agregaba: «L'impunità di un delinquente, che ha violato il dritto delle genti, può fare di un delitto particolare un delitto universale; [...] può richiamare la guerra nello Stato, può far piombare sul capo di tutt'i suoi concittadini quella pena, ch'egli solo meritata avrebbe pel suo delitto».

50. Sobre la circunstancia de que el Consejo de Seguridad no puede cumplir con este tipo de misiones ver H. KELSEN. "Collective Security and Collective Self-defence under the Charter of the United Nations". *AJIL*, 1948, p. 795.

51. En este sentido Y. DINSTEN. *War, Aggression and Self-Defence*. *Cit.*, pp. 61 y ss.

52. *Ibid.*, pp. 63 y ss.

53. *Ibid.*, p. 69.

Sobre el punto ver también N. BOBBIO. *Il problema della guerra e le vie della pace*. Bologna, 1979, p. 53, el cual pone en evidencia que «quien decide sobre la justicia o injusticia de la guerra es la misma parte en causa, no un juez superpartes». Sobre los problemas ligados a la existencia de los procedimientos objetivos para establecer si la guerra es justa o no ver, además, M. LUCIANI. "Il disperso ritrovato (fra le categorie del politico)". *Il presente e la storia*, 1999, pp. 55, 166 y ss., 179 y ss.

54. Así G. BATTAGLINI. "Usi della forza e diritti umani", *Cit.*, p. 15.

55. Sobre las relaciones entre el artículo 10 y los principios fundamentales del ordenamiento ver CORTE COSTITUZIONALE, sentencia 15 del 1996, en la cual, al punto 2 de los considerandos, se lee que al derecho internacional generalmente reconocido «el artículo 10, primero inciso, de la Constitución hace la remisión para incorporarlo en el ordenamiento italiano, atribuyendo a ese un valor de norma constitucional, aun cuando excluyendo la posibilidad de derogar los principios fundamentales de nuestro ordenamiento». Ver también la precedente sentencia n. 48 del 1979 de la CORTE COSTITUZIONALE.

56. Así A. CASSESE. "Risultati del dibattito e proposte per un potenziamento del ruolo del Parlamento in politica estera". *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni affari esteri*, a cargo de A. Cassese. Padova, 1982, p. 289.

57. Sobre este aspecto ver L. CHIEFFI. *Il valore costituzionale della pace*, *Cit.*, pp. 222 y ss. Y allí, amplia bibliografía.

En cuanto al dominio de los ejecutivos, a desmedro

del control parlamentario, en el campo de la política internacional, M. LUCIANI. "L'antisovrano e la crisi delle costituzioni". *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, p. 186, nota 283 [*Scritti in onore di G. Guarino*, II, p. 806, nota 283], evidencia que «en los diferentes sistemas el problema no es tanto aquel de una reforma constitucional (aunque si no se puede subestimar el significado incluso simbólico que tendría un refuerzo de las actuales garantías) cuanto aquel de una actuación plena de las previsiones ya vigentes».

58. Así, el comunicado de prensa de la PRESIDENCIA DEL CONSEJO, del 12 octubre 1998.

59. Sobre este punto ver D. CABRAS. "Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace". *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, a cargo de N. Ronzitti. Roma, 1999, p. 111.

60. Para una crónica de los advenimientos ver N. RONZITTI. "Raids aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite", *Cit.*, p. 477.

61. Sobre la responsabilidad internacional que un Estado asume por acciones militares provenientes de bases situadas en su territorio ver N. RONZITTI. "Trattato NATO, Carta delle Nazioni Unite e azioni militari originate da basi site in territorio italiano". *Le basi militari della Nato e di paesi esteri in Italia*, a cargo del Servicio de información parlamentaria y relaciones exteriores de la Cámara de Diputados, Roma, 1990, pp. 11 y ss. Sobre este punto ver también U. VILLANI. "La guerra in Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale", *Cit.*, p. 34.

62. Sobre este punto ver las consideraciones de G. MOTZO en el curso de la intervención a la cual se ha hecho referencia en la precedente nota 36; ver, además, D. CABRAS. *Op. Cit.*, pp. 112 y ss.

63. Sobre este punto ver, para todo, V. CRISAFULLI. "Il Governo tra nomina e fiducia". *Foro Amministrativo*, 1957, I, 1, p. 12; M. GALIZIA. *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*. Milano, 1972, p. 515.

64. Sobre la posibilidad, para un gobierno que ha perdido la confianza, de adoptar, en situaciones de emergencia, actos que de otra manera serían vedados, ver V. CRISAFULLI. *loc. ult. cit.*; L. ELIA. voz "Amministrazione ordinaria". *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Milano, 1958, p. 224; M. VILLONE. "Commento dell'art. 94 della Costituzione". En: *Commentario della Costituzione*, a cargo de G. Branca, artículos 92-96, *Il Consiglio dei Ministri*, Bologna-Roma, 1994, p. 289.

V. DI CIOLO. *Il diritto parlamentare nella teoria e*

nella pratica. Milano, 1994, p. 120, pone en evidencia las importantes decisiones que, en política interna e internacional, han sido tomadas de parte de Gobiernos que han perdido la confianza.

65. Sobre este punto ver N. RONZITTI. “Raids aerei contro la Repubblica federale di Iugoslavia e Carta delle Nazioni Unite”, *Cit.*, p. 477.

66. Sobre el uso del decreto-ley como instrumento para instaurar la crisis ver, en general, G. MOTZO. “Politica della difesa e comando costituzionale delle Forze armate”. *Quaderni Costituzionali*, 1988, p. 312; IDEM. “Costituzione e guerra giusta alla periferia dell’impero”, *Cit.*, p. 376; se encuentran numerosos ejemplos en U. VILLANI. “Missioni militari all’estero e competenze degli organi costituzionali”. *Associazioni per gli studi e le ricerche parlamentari*, 7, 1996, Torino, 1997, p. 189.

67. Sobre este punto ver L. VIGORITA. “Procedure di comando costituzionale delle Forze Armate: rapporti tra Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento”, *Cit.*, pp. 129 y ss.; D. CABRAS. *Op. Cit.*, p. 122.

68. Sobre este punto ver G. GUIGLIA. “Il comando e l’impiego delle Forze Armate: considerazioni alla luce della normativa esistente e della prassi, en ‘1989’”. *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, 1993, p. 281; L. VIGORITA, *Op. Cit.*, pp. 134 y ss.

69. Sobre este punto ver el orden del día aprobado en el curso de la XII legislatura, por la 4ª Comisión Permanente del Senado, el 9 de febrero 1995, con el cual tomó conocimiento de que «el Parlamento en más de una oportunidad ha debido examinar decretos-leyes relativos al empleo de unidades de las fuerzas armadas italianas en operaciones humanitarias o de paz en el exterior», que «la discusión de tales decretos se han desarrollado siempre después de iniciadas las operaciones, o incluso después de concluidas», que «en tales situaciones no es permitido al Parlamento expresar sin condiciones el propio punto de vista acerca de iniciativas de semejante relieve y delicadeza», el gobierno se comprometía «a presentar los decretos-leyes concernientes al empleo en el exterior de unidades de las Fuerzas Armadas Nacionales en operaciones humanitarias o de paz, con adecuada anticipación respecto del inicio de las operaciones, en modo que el gobierno pueda proceder a la definición del propio empeño internacional habiendo adquirido los conceptos y consensos que le corresponde expresar al Parlamento».

70. Sobre el instituto del *bill of indemnity*, ver F.

P. CONTUZZI. voz “Bill d’indennità”. *Digesto italiano*, V, Torino, 1890-1899, p. 764; L. ROSSI. “Lo stato d’assedio nel diritto pubblico italiano”. *Archivio di Diritto Pubblico*, IV, 1894, pp. 107 y ss.; IDEM. voz “Bill d’indennità”. *Novissimo Digesto italiano*, vol. II. Torino, 1957, p. 428; G. TREVES. voz “Bill d’indennità”. *Enciclopedia del Diritto*, vol. V. Milano, 1959, pp. 480 y ss.; D. DONATI. voz “Bill”. *Enciclopedia Italiana*, vol. VII, 1930, reedición 1949-1952, p. 34; F. SORRENTINO. *Le fonti del diritto*, 2ª ed. Genova, 1997. Recuerda, recientemente, el instituto, A. PIZZORUSSO. *La Costituzione ferita*. Roma-Bari, 1999, p. 128.

71. Así CORTE COSTITUZIONALE, sentencia 263 del 1994.

Para no repetir cuanto ha sido escrito sobre las reservas que se refieren a esta posición, permítaseme remitir a F. VARI. “Sulla presunta efficacia sanante della legge di conversione di un decreto-legge emanato in assenza dei presupposti”. *Il Foro Amministrativo*, 1999, pp. 299 y ss.

72. Sobre este punto ver A. BARBERA. “Gli accordi internazionali”, *Cit.*, p. 463; A. MASSAI. “I militari italiani in Libano e il controllo parlamentare”. *Politica Internazionale*, 2, 1984, pp. 63 y ss.; IDEM. “Parlamento e politica estera: l’Italia”. *Quaderni Costituzionali*, 1984, p. 585.

73. Artículo 78: «Las Cámaras decretan el estado de guerra y confieren al Gobierno los poderes necesarios».

Para un análisis del artículo 78 ver en particular, M. SCUDIERO. *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*. Napoli, 1969, pp. 77 y ss.; A. GIARDINA. “Art. 78”, *Cit.*, pp. 94 y ss.; C. FRESA. *Provvisorieta con forza di legge e gestione degli stati di crisi*. Padova, 1981, pp. 99 y ss.

74. Así B. MIRKINE-GUETZÉVITCH. *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, *Cit.*, p. 61.

75. En un plano más general, A. CASSESE. “Politica estera e relazioni internazionali nel disegno emerso alla Assemblea costituente”, *Cit.*, p. 526, reconoce que del examen de las actas preparatorias de la Constitución del 1948, es lógico deducir una orientación del Constituyente en la «que los puntos cruciales de la política exterior, y precisamente aquellas decisiones mediante las cuales dicha política se consolida en actos internacionales que vinculan jurídicamente el Estado o en actos que tienen un peso general y decisivo para toda la vida de la nación [...] debieran ser sustraídas al Ejecutivo, y confiadas a la libre determinación del Parlamento, en modo de garantizar que esas fueran expresión de la mayoría

parlamentaria y no el resultado de decisiones arbitrarias del Gobierno».

Puede ser útil recordar que, en Alemania, el *Bundesverfassungsgericht*, en la decisión del 12 julio de 1994 - 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93, arriba citada, ha establecido que el uso de las Fuerzas Armadas alemanas en misiones en el extranjero debe ser previamente autorizado por el Parlamento. Sobre el punto ver D. KÖNIG. "Putting an End to an Endless Constitutional Debate? The Decision of the Federal Constitutional Court on the 'Out of Area' Deployment of German Armed Forces". *German Yearbook of International Law*, vol. 38, 1995, pp. 103 y ss.; D. CABRAS, *Op. Cit.*, p. 126, nota 66.

76. Es oportuno destacar que en Alemania, ya en octubre 1998, el *Bundestag* fue llamado a decidir sobre la participación de la *Bundeswehr* en las operaciones OTAN contra la República Federal de Yugoslavia y, además, que el procedimiento decisorio seguido fue sometido a consideración del *Bundesverfassungsgericht*, convocado por el grupo PDS del *Bundestag*, en la decisión del 25 marzo de 1999 (*Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1999, pp. 355 y ss.).

77. En esta ocasión la doctrina ha subrayado que el órgano más indicado para tomar la iniciativa es el gobierno: ver, para todo, G. MOTZO. "Politica della difesa e comando costituzionale delle Forze armate", *Cit.*, pp. 297 y ss.; P. G. GRASSO. voz "Guerra", *Cit.*, p. 7; C. FRESA. *Provvisorieta con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, *Cit.*, pp. 122 y ss.; A. GIARDINA. "Art. 78", *Cit.*, p. 102.

78. Sobre el punto ver las observaciones formuladas, en el curso de la discusión sobre el diseño de ley que ratifica el decreto, del senador TABLADINI, el cual se preguntaba «porqué la disposición se refiere a las misiones humanitarias en Albania y a la potenciación de la *extraction force* en Macedonia, que como sabemos ya no existe en tierra yugoslava, se encarga de autorizar los gastos extraordinarios para el sostenimiento de los aviones aliados presentes de modo permanente en Italia, y no dice nada de nuestras misiones aéreas» (SENADO DE LA REPÚBLICA. XIII legislatura, sesión del 25 mayo 1999. *Atti Senato della Repubblica*, Assemblée - Relación estenográfica, p. 18).

79. Así CORTE COSTITUZIONALE, sentencia 75 de 1967.

Sobre este punto ver, para todos, G. PITRUZZELLA. *La legge di conversione del decreto legge*. Padova, 1989, pp. 212 y ss.

80. En relación con estos últimos, el 13 abril de

1999 fueron aprobadas dos resoluciones en la Cámara y una en el Senado, con las cuales se autorizó al gobierno a enviar en Albania un contingente de las fuerzas armadas «cuyo empleo es dirigido exclusivamente a funciones de soporte logístico, socorro sanitario y protección de la misión humanitaria», no sin antes advertir que «tal empleo no implica alguna "intervención militar en tierra" en territorio yugoslavo, por otra parte excluido del gobierno italiano y de los gobiernos de los países miembros de la OTAN». (Así la resolución aprobada por el Senado, en *Atti Senato della Repubblica*, XIII legislatura, sesión del 13 abril del 1999. El texto de las dos resoluciones aprobadas por la Cámara, de las cuales una es casi idéntica a la entonces reportada, en *Atti Camera dei Deputati*, XIII legislatura, sesión del 13 abril).

81. El texto de las dos mociones aprobadas por el Senado está en los *Atti Senato della Repubblica*, XIII legislatura, sesión de la tarde del 26 marzo del 1999. El texto de las tres resoluciones aprobadas por parte de la Cámara reposa en *Atti Camera dei Deputati*, XIII legislatura, del 26 de marzo 1999.

82. Se sabe que el *Consiglio* se reunió sólo el 21 julio. En esa ocasión, según la comunicación de la AGI (*Agenzia giornalistica d'Italia*), «el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de la Defensa y el ministro de la Industria han informado sobre la adecuación del sector de la defensa nacional, con referencia al desarrollo de la política de seguridad y defensa europea en el contexto del nuevo concepto estratégico de la OTAN»; «El Presidente de la República ha subrayado, sobre todo, la unánime opinión del *Consiglio* por la acción desarrollada, con grande empeño y elevado profesionalismo, tanto en el plano militar, como en el plano humanitario, de nuestras fuerzas armadas en los Balcanes y, en particular, en el Kosovo». Además, «el Jefe del Estado ha tomado nota, con satisfacción, del consenso general manifestado por el *Consiglio* acerca de la necesidad de perseguir el progresivo refuerzo de la política de seguridad y de defensa europea, relacionado con la evolución de la Alianza Atlántica, y sobre la exigencia de continuar e intensificar la modernización de nuestras fuerzas armadas en el cuadro de la propia integración con las fuerzas de armadas de los demás países europeos, en modo tal de concurrir a la construcción de condiciones de paz y estabilidad».

83. Sobre el escaso peso que el *Consiglio Supremo di Difesa* tuvo aun en el curso de la guerra del Golfo, ver G. GUIGLIA. "Il comando e l'impiego delle Forze

Armate: considerazioni alla luce della normativa esistente e della prassi”, *Cit.*, pp. 877 y ss.

84. Sobre este punto ver S. LABRIOLA. *Il Consiglio Supremo di Difesa nell’ordinamento costituzionale italiano*. Milano, 1973, pp. 27 y ss.

85. Sobre este punto ver G. MOTZO. voz “Consiglio Supremo di Difesa”. *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, 1961, p. 344. Ofrece luces sobre estos aspectos S. LABRIOLA. voz “Consiglio Supremo di Difesa”. *Enciclopedia giuridica*, Roma, VIII, 1988, p. 4.

86. Sobre este punto ver R. BALDUZZI. *Principio di legalità e spirito democratico nell’ordinamento delle forze armate*. Milano, 1988, pp. 153 y ss.

87. S. LABRIOLA. *Op. ult. Cit.*, I, pone en evidencia que «no se puede sostener por otra parte que el Presidente de la República esté vinculado a ejercer sus competencias en materia de defensa nacional en el ámbito exclusivo del *Consiglio Supremo*».

88. Así G. MOTZO. “Politica della difesa e comando costituzionale delle Forze Armate”, *Cit.*, pp. 316 y ss.

89. Artículo 87, inciso nueve: El Presidente de la República «detenta el mando de las Fuerzas Armadas, preside el Consejo Supremo de Defensa constituido según la ley, declara el estado de guerra acordado por las Cámaras».

90. Así la Relación de la Comisión instituida por el gobierno Gorla con el fin de examinar los problemas constitucionales concernientes al comando y al empleo de las Fuerzas Armadas (la así llamada

“*Commissione Paladin*”), Cfr. *Quaderni Costituzionali*, 1988, p. 327.

91. Sobre los límites de la ley, que ha disciplinado sólo «las deliberaciones en materia de defensa y seguridad adoptadas por el Gobierno, sometidas al examen del *Consiglio Supremo di Difesa* y aprobadas por el Parlamento» (Así artículo I, inciso 1, literal a), ver G. GUIGLIA. “Il comando delle Forze armate e il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa alla luce della nuova legge sui vertici militari”. *Rassegna Parlamentare*, 1997, pp. 885 y ss.

92. En este sentido G. MOTZO. “Presidente e politica militare”. *Ideazione*, 1997, p. 189.

93. Así G. MOTZO, S. FOIS, G. DE VERGOTTINI. “Sulla legittimità della normativa per il funzionamento del Consiglio Supremo di Difesa, en ‘1989’”. *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, 1993, p. 280.

94. Ver F. SORRENTINO. “Appendice di aggiornamento” a *Le fonti del diritto*, Genova, 1999, pp. 17 y ss.

95. Ver F. SORRENTINO. “Legalità e delegificazione”, confidencia pronunciada, el 21 mayo 1999, en Macerata.

96. Ver R. ORESTANO. voz “Formalismo giuridico”. *Enciclopedia italiana*, Appendice III, Roma, 1961, también en “Diritto”. *Incontri e scontri*. Bologna, 1981, p. 386.

97. Así R. VON JHERING. *Der Geist des Römischen Rechts*, 8ª ed. Basel, 1954, II, pp. 2, 471: «*Die Form ist die geschworene Feindin der Willkür, die Zwillingschwester der Freiheit*».

