

Giuseppe De Vergottini

Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*

Abstract

For some time now, the Italian President of the Republic has played an active role with regard to security in the context of international relations. As a result there has been a certain amount of interference with respect to decision-making powers which, according to the Italian Constitution, are assigned solely to the Government and Parliament. This diarchy is decidedly anomalous given the fact that the Government can be held politically accountable to Parliament, while the President may only have a diffused responsibility.

Il settore della sicurezza nelle relazioni internazionali vede da tempo un ruolo attivo del Presidente della Repubblica. Da qui interferenze con le attribuzioni di Governo e Parlamento che ai sensi di costituzione dovrebbero essere gli unici titolari del potere di decisione. La diarchia creatasi è del tutto anomala anche perché soltanto il Governo risponde politicamente delle sue scelte di fronte al Parlamento, restando per il Presidente solo una possibile responsabilità diffusa.

Sommario: 1. Una diarchia consolidata. – 2. Il modello iniziale: volontà dei costituenti, lettera della Costituzione e divergenze. – 3. Una sede istituzionale di cooperazione col Governo ma anche di autonomo indirizzo. – 4. Il peso della prassi. – 5. Una valutazione: potere presidenziale e circuito della responsabilità politica.

1. Una diarchia consolidata.

Nella retorica corrente sulla forma di governo parlamentare prevista dall'attuale Costituzione, è comunemente ripetuto che il fulcro dei poteri d'indirizzo dell'Esecutivo spetta al Governo ed è subordinato al rapporto fiduciario con le assemblee. Il Presidente della Repubblica dovrebbe essere organo di garanzia costituzionale e quindi, pacificamente, privo di poteri di indirizzo politico[1]. Non molto distante è l'individuazione di una funzione di equilibrio o moderazione[2]. Il ruolo di garanzia e moderazione si tinge di nuove sfumature con l'avvento della problematica bipolarizzazione seguita alla crisi degli anni novanta dello scorso secolo: il Presidente è ora visto anche come equilibratore super partes della forte contrapposizione fra maggioranza e opposizione[3].

Farebbe in linea teorica eccezione a questo schema il caso dei poteri di crisi, non disciplinati in Costituzione e di cui sono indefinibili i confini,

quando il Presidente fosse chiamato come “potere di riserva” a supplire all'impossibilità di un ordinario operare di Governo e Parlamento. Resta quindi sullo sfondo l'inquietante problema dell'individuazione di un'eventuale attribuzione al Presidente della funzione di risolutore delle “emergenze costituzionali”, in caso di vera e propria paralisi di funzionamento dell'apparato costituzionale e di pericolo per le libertà fondamentali, funzione surrogatoria all'incapacità degli organi titolari delle ordinarie funzioni di indirizzo, di controllo e di garanzia, di assicurare la sopravvivenza dell'ordine costituzionale[4].

Una ricostruzione della forma di governo che negasse il ruolo anche politico-decisionale del Presidente sarebbe inesatta e sviante, in quanto anche in assenza di stati emergenziali è accertabile che esistono casi in cui il Presidente opera non soltanto come organo garante ma anche come organo di indirizzo esplicante un potere di decisione che incide sulle competenze del Governo. La garanzia presidenziale è quindi garanzia attiva, esperibile attraverso mezzi diversi, e sicuramente dotata di valenza politica[5]. Gli interventi presidenziali rimangono tuttavia sottratti al rapporto di verifica parlamentare per carenza di forme di impegno della sua responsabilità politica in sede istituzionale, restando unicamente credibili forme di responsabilità diffusa[6]. E che la figura del Presidente si sia progressivamente rafforzata – fin dai tempi iniziali dell'ordinamento

repubblicano – acquisendo un ruolo ben diverso da quello di semplice garante del sistema, pare da tempo ammesso. Più recentemente, è stata probabilmente la giurisprudenza costituzionale sui conflitti che ha corroborato la convinzione che il Presidente sia organo dotato di un suo ruolo decisorio che lo veda in qualche modo allineato agli altri organi di indirizzo. La [sentenza 200/2006](#) sul potere di grazia ha fatto in particolare risaltare il suo ruolo politico decisionale concorrente con quello governativo[7] e ha dimostrato come sia ormai del tutto illusoria l'idea della estraneità del Capo dello Stato alle contese politiche[8], e sia probabilmente tramontata la convenzione che esclude la sua sottoponibilità a critica tramite l'impegno di una responsabilità diffusa[9].

In altre parole, è riconosciuto che il Presidente della Repubblica in certi frangenti si possa sostituire al Governo o incidere sulle sue determinazioni, sempre con sua esclusione da un vincolo di subordinazione all'ispezione e al controllo valutativo parlamentare. Questa anomalia rispetto allo schema ideale e mitizzato dei rapporti fra organi costituzionali in parte è dovuta all'ambiguità di alcune clausole costituzionali, in parte alla prassi instauratasi che ha ammesso deroghe a un teorico schema dei rapporti fra organi[10].

Un settore di competenze in cui il Presidente appare avere avuto sempre, potenzialmente, mano libera – in base a sue discrezionali valutazioni – è

quello della politica estera e della sicurezza. In tale ambito, in parole povere, soltanto il self restraint del singolo titolare della carica ha fatto sì che il debordare dell'intervento presidenziale sull'azione governativa si sia di fatto limitato. Ma quando il titolare della carica ha ritenuto di intervenire lo ha fatto, e di solito è stato coperto dall'assunzione di responsabilità da parte del Governo in modo da non lasciare il Parlamento e l'opinione pubblica del tutto privati della possibilità di critica. È agli interventi che toccano la politica della sicurezza internazionale che si dedicano quindi queste riflessioni che in larga parte ribadiscono quanto ho già sostenuto in precedenti occasioni[\[11\]](#).

La leva che consente al Presidente di inserirsi nella politica estera e della sicurezza è offerta dall'ambigua formulazione delle clausole costituzionali. La legislazione ordinaria ha poi sostanzialmente confermato le incertezze del testo costituzionale e incoraggiato interventi presidenziali col risultato di consentire interferenze in carenza di responsabilità verso il Parlamento.

2. Il modello iniziale: volontà dei costituenti, lettera della Costituzione e divergenze.

Procedendo con ordine, occorre partire da quello che appare il disegno costituzionale iniziale cui è improntata la totalità dei rapporti fra organi di

vertice. E a questo proposito credo che da una lettura serena dei lavori e del clima costituente sia da accettarsi la tesi del ruolo prevalentemente di equilibrio interpotere e di garanzia costituzionale attribuibile all'organo.

In base a tale lettura del ruolo presidenziale, anche nell'ambito delle relazioni internazionali e della politica di sicurezza, il Presidente dovrebbe avere una funzione di garanzia e di equilibrio e non potrebbe considerarsi titolare di un indirizzo concorrente o alternativo rispetto a quello governativo. I suoi interventi vanno valutati come "strumentali e accessori" rispetto a quelli degli altri organi costituzionali di indirizzo al fine, appunto, di esplicitare una funzione di garanzia ed equilibratrice nell'uso delle competenze previste dall'art. 87 della Costituzione. Anche il ricorso alla competenza polivalente dell'esternazione del suo punto di vista per questioni attinenti alle relazioni internazionali e alla sicurezza non potrebbe equivocamente trasformarsi nel ricorso alla formulazione di indirizzi sottratti alla disciplina costituzionale della titolarità parlamentare e governativa della funzione di indirizzo politico^[12]. Così pure il diritto ad essere informato, da parte del Governo, sulle questioni attinenti ai rapporti internazionali e alla sicurezza è certamente finalizzato ad un puntuale esercizio delle ricordate funzioni presidenziali. Si deve comunque ribadire che negare un indirizzo presidenziale significa non riconoscere un indirizzo presidenziale "di governo", in quanto incompatibile con l'attuale

Costituzione. Non significa, invece, escludere che il Presidente possa esercitare, ed espliciti nella realtà, propri indirizzi tramite gli interventi ai fini di verifica e di equilibrio. Si concorda quindi con una lettura dei poteri presidenziali che possano essere anche definiti di indirizzo purché sia chiaro che, secondo quella che appare una valutazione corretta della volontà dei costituenti, se indirizzo ci deve essere questo è pur sempre finalizzato alla garanzia costituzionale mentre il proprium dell'indirizzo, in quanto funzione di governo, dovrebbe stare nel Governo in raccordo al Parlamento.

In linea con quanto premesso, gli interventi presidenziali relativi al “potere estero” e alla sicurezza, dovrebbero essere concordati col Governo o comunque riceverne l'assenso preventivo, ad esempio nel caso di ipotetici messaggi alle Camere concernenti questioni di politica estera, come pure nell'eventualità più facilmente realizzabile di contatti con rappresentanti di Stati esteri, di discorsi all'estero e simili. Nella pratica, invece, il ricorso alla esternazione di orientamenti presidenziali, anche in tema di politica estera e sicurezza, non si limita sempre ad interventi di circostanza o protocollari, né all'uso di competenze in chiave garantista, bensì a volte deborda sull'indirizzo governativo e rischia di essere espressione di un discutibile e discusso indirizzo presidenziale di governo.

La prassi indica quindi una forte divergenza, non episodica, dal modello teorico.

È storicamente documentabile che in certe ipotesi l'orientamento manifestato dal Presidente in carica ha trascorso in "interferenze" nell'indirizzo governativo, facendo emergere forme di indebito indirizzo presidenziale o, più spesso, ha dato luogo a comportamenti esulanti dalle funzioni presidenziali. Tali interventi sembrano aver avuto anche "portata sostanziale", e quindi non limitata al solo mutamento dell'immagine pubblica della Presidenza. Di tali iniziative – anche in tema di politica estera – non vi è fondamento giustificativo in Costituzione, dovendosi ribadire che tutte le volte che il Presidente manifesta un indirizzo dovrebbe farsi tramite di decisioni governative (ratifiche, accreditamenti, esternazioni in Italia e all'estero connesse comunque alle tematiche della politica estera e della sicurezza), mentre gli interventi che in qualche modo possano interferire con l'indirizzo dovrebbero essere evitati o, altrimenti, concordati col Governo per evidenti ragioni di legittimità e opportunità. Non sarebbe quindi accettabile una supposta totale "discrezionalità" del Presidente nel trattare temi riguardanti la politica estera e di sicurezza prescindendo dalle valutazioni del Governo. È infatti di tutta evidenza che la linea di indirizzo in politica estera e della sicurezza dovrebbe idealmente rispondere ad un disegno programmatico che richiede, come minimo, un unico centro di

coordinamento e che quindi si presentano come estremamente discutibili gli interventi di indirizzo estranei alle linee programmatiche governative.

L'evoluzione delle istituzioni italiane indica sicuramente un ampliamento del ruolo politico del Presidente, che è stato in passato giustificato dalla debolezza dei governi di coalizione e dalla frequenza dell'avvicinarsi dei gabinetti ministeriali a fronte della stabilità e della durata del mandato presidenziale, che comporta una sicura valorizzazione delle possibilità offerte al Presidente dal testo costituzionale e lo sviluppo del discusso potere di esternazione agevolato dall'impiego delle attuali tecnologie. Oggi, con la bipolarizzazione e la seguente maggiore durata dei gabinetti ministeriali, questo argomento non appare risolutivo e gli interventi – ove tocchino l'indirizzo politico – dovrebbero trovare una diversa giustificazione pur rimanendo sempre fermo che a Costituzione invariata gli interventi attivi del Presidente dovrebbero sempre svolgersi nel quadro di quella funzione di garanzia ed equilibrio che sta alla base della scelta costituzionale. A questo proposito andrebbero distinti i casi che potremmo qualificare come “deviazioni” rispetto a un corretto esercizio di poteri, da quelli in cui si possono individuare i presupposti legittimanti di una “supplenza” alle carenze governative in chiave di garanzia del sistema.

Né si potrebbe sostenere che il Presidente sarebbe abilitato ad esprimere propri indirizzi in tema di sicurezza in quanto collegabili non al Governo

ma alla stessa comunità nazionale, di cui egli si farebbe interprete nella sua veste di rappresentante dell'unità nazionale. Infatti, gli interessi della comunità nazionale connessi alle relazioni internazionali e alla sicurezza non possono essere mediati che dal Parlamento e dal Governo, e comunque essere trasmessi all'estero sotto la responsabilità del Governo e per esso dai suoi componenti abilitati – ministro degli Affari Esteri e Presidente del Consiglio, come pure altri ministri – ed eventualmente dallo stesso Presidente della Repubblica. In tale ultima ipotesi gli interventi del Presidente si svolgono infatti quando egli agisce in quanto Capo dello Stato e quindi organo delle relazioni internazionali, ma mai al fine di esprimere un “proprio” indirizzo bensì per rappresentare quello governativo. Nella attuale forma di governo è poi assolutamente impensabile la giustificazione di un indirizzo presidenziale basata su una legittimazione che scaturisca da particolarmente ampie maggioranze ottenute in sede di elezione o da un largo consenso popolare alla sua persona o alle sue azioni, legittimati dalla sua esposizione mediatica. Inutile insistere che queste ed altre giustificazioni non possono trovare nessuna udienza nel quadro della Costituzione scritta vigente.

Inaccettabile è poi una datata opinione secondo cui certe prese di posizione, sia in tema di politica interna che di politica estera, troverebbero giustificazione in quanto espresse dal Presidente “come cittadino”, e quindi

siano rapportabili alla libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 della Costituzione. In realtà, l'ipotesi della distinzione fra comportamento del titolare della presidenza collegabile alle funzioni presidenziali e comportamento uti civis lascia adito a fondati dubbi ove si rifletta che specialmente nel campo dei rapporti esterni all'ordinamento nessuna rilevanza avrebbe l'elemento intenzionale- soggettivo, dandosi rilevanza da parte dei soggetti esteri cui è rivolta l'azione politica della Repubblica italiana al fatto oggettivo del comportamento tenuto dal Presidente[13]. Nessuno dei percettori esteri dell'azione del Presidente si prenderebbe la pena di porsi il problema di quanto sia da lui esposto a titolo personale o piuttosto nella qualità di organo rappresentante lo Stato.

Infine, è appena il caso di sottolineare come gli interventi presidenziali non potrebbero equivocamente scambiarsi come indice di una sorta di scivolamento della forma di governo verso un sistema semipresidenziale di fatto. E infatti le insistenti considerazioni circa la presidenzializzazione degli esecutivi, tra cui quello italiano – cui si riferisce il dibattito dottrinale – riguardano il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e del suo governo e sono orientate a riflettere sul mutato rapporto Governo/Parlamento[14].

3. Una sede istituzionale di cooperazione col Governo ma anche di autonomo indirizzo

Una possibile giustificazione dei poteri di indirizzo presidenziali nel delicato settore della politica di sicurezza potrebbe essere vista in quella clausola costituzionale che si limita ad assegnare al Presidente della Repubblica la presidenza del Consiglio Supremo di Difesa (CSD), costituito secondo la legge (art. 87, comma 9 Cost.). L'indeterminatezza della previsione rende non facilmente decifrabile il ruolo dell'organo^[15]. Tra l'altro, va subito premesso che nel tempo quella che si presentava come una competenza primariamente orientata alle questioni propriamente interessanti la "difesa" – in quanto coincidente col ricorso all'apparato militare – si è poi meglio definita come competenza investente la complessa area della "sicurezza", in particolare nei suoi profili internazionali.

È del tutto evidente che se il CSD fosse visto come organo dotato di competenze di indirizzo non resterebbe che constatare che il costituente avrebbe in realtà accettato che il Presidente della Repubblica, in quanto vertice di tale organo, fosse abilitato a condividere poteri sostanziali di indirizzo. A tal punto sarebbe sorto il problema di come rendere compatibili tali poteri con quelli in via generale assegnati all'organo Governo.

Come si tenterà di ricordare, nonostante le evidenti ambiguità, il CSD non è stato voluto come organo di indirizzo e quindi il Presidente non sarebbe formalmente abilitato a condividere poteri di indirizzo in quanto vertice dell'organo[16]. Purtroppo la legislazione attuativa è stata concepita male e la prassi ha posto in evidenza occasioni di interferenza con l'indirizzo governativo degli interventi presidenziali in sede di CSD.

A questo punto è inevitabile proporre una rilettura della normativa che riguarda il ruolo del Presidente in CSD, e quindi passare a considerare quale sia stata ad oggi la prassi sul punto. Cominciamo dal richiamare la disciplina del Consiglio.

Il CSD nasce come organo di consulenza e informazione del Presidente della Repubblica con attribuzioni necessarie a consentire al Capo dello Stato una corretta valutazione delle questioni inerenti alla sicurezza nazionale, al fine di garantire la rispondenza delle scelte organizzative e funzionali in tema di difesa ai valori costituzionali. Tale organo è stato correttamente considerato come finalizzato a completare e rendere adeguata la funzione presidenziale di comando delle Forze Armate, funzione che non implica poteri operativi e neppure di indirizzo politico-strategico – come avviene negli ordinamenti a valenza presidenziale – ma che sta a indicare una sorta di monitoraggio sulle Forze Armate e il loro impiego, come pure sulla politica governativa che riguarda la sicurezza

nazionale, al fine di assicurarne la rispondenza a Costituzione. In buona sostanza il c.d. alto comando presidenziale soddisfa l'esigenza di subordinare il c.d. potere militare al potere civile impersonato dal Presidente, organo *super partes* che rappresenta l'unità nazionale ed è ben distinto dal Governo che – per definizione – è organo esponente di una maggioranza ed è quindi legato a una parte politica. Una legge di poco successiva alla Costituzione (la legge 28 luglio 1950, n. 624), per un verso risponde alla logica costituzionale prevedendo che il CSD sia destinato ad assistere il Presidente. Per un altro verso, però, assegna al CSD il compito di formulare direttive per l'organizzazione e il coordinamento di attività che riguardano la difesa. Tale previsione è del tutto discutibile e sicuramente incostituzionale, in quanto implica una puntuale attribuzione decisionale a un organo che dovrebbe avere compiti del tutto estranei alla formulazione dell'indirizzo in materia di difesa, coinvolgendo il Presidente e il Capo di stato maggiore della difesa. Quaranta anni più tardi un regolamento (d.p.r. 4 agosto 1990, n. 251) è intervenuto con norme che a loro volta, e per diverse ragioni, danno adito a dubbi di incostituzionalità. Infatti, dispone in una materia che la Costituzione riserva la legge, intendendo mantenere al Consiglio solo attribuzioni di carattere consultivo e preparatorio e tralasciando quindi le attribuzioni di indirizzo, dando l'impressione di voler derogare precedenti norme di legge. A un tempo riforma radicalmente l'organo, in particolare introducendo una sorta di

diarchia fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio. E infatti il regolamento prevede la possibilità che il Capo dello Stato deleghi al Presidente del Consiglio la presidenza del CSD, mentre stabilisce un'intesa tra i due organi quanto alla formazione dell'ordine del giorno del Consiglio, alla sua convocazione, all'invito di componenti non ordinari, alla nomina e revoca del segretario. In pratica il regolamento, in modo del tutto improprio, finisce per avvicinare l'indirizzo governativo a quelle che dovrebbero essere le competenze naturali del CSD quale organo finalizzato a consentire la garanzia presidenziale. Il regolamento, inoltre, disattende le conclusioni della Commissione istituita dal governo Gorla nel 1987, affidata alla presidenza di Livio Paladin, per rispondere ai quesiti in tema di regime costituzionale del comando delle forze armate posti dall'allora Presidente Cossiga. La Commissione aveva concluso in modo del tutto fermo riconoscendo al Consiglio unicamente attribuzioni consultive e preparatorie collegabili alla garanzia presidenziale^[17].

Dopo il mandato di Cossiga, che aveva responsabilmente tentato di fare chiarezza in una materia di grande delicatezza spesso sottovalutata o addirittura trascurata, quale quella della tutela della sicurezza e delle soluzioni istituzionali preordinate ad assicurarla, la successiva presidenza Scalfaro si è disinteressata del tutto a simili questioni. Nel dibattito politico sulle riforme che si è trascinato per decenni pochi si sono fatti carico di

questi problemi e quando la Commissione bicamerale (legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1) ha affrontato l'argomento, lo ha fatto in modo del tutto superficiale proponendo soluzioni immotivate e non coordinabili col restante disegno istituzionale. Nel ritoccare le attribuzioni presidenziali, il testo approvato il 4 novembre 1997 al posto del CSD suggeriva un non meglio identificato Consiglio supremo per la politica estera e la difesa presieduto dal Presidente. A prima vista sembrerebbe che la commissione intendesse apportare un ampliamento del ruolo del Presidente in tema di questioni relative alla sicurezza, forse in coerenza con l'idea di passare a una forma di governo semipresidenziale, anche se nel complesso il Capo dello Stato rimaneva organo di garanzia come nell'originario testo costituzionale^[18]. Queste incongruenze restavano comunque soltanto come segno del pressappochismo dei mancati riformatori, non avendo avuto successo il processo di revisione.

Dopo il ricordato regolamento è intervenuto l'art. 1, lettera a) della legge 18 febbraio 1997, n. 25 (oggi art. 10, comma 1, lettera a) del d.lgs 66/2010, c.d. Codice dell'ordinamento militare) che ha disciplinato il vertice politico-militare e in tale occasione ha previsto che il ministro della Difesa «attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte al Consiglio supremo di difesa e approvate dal Parlamento ». In base a tale previsione, pur non risultando chiarito né il

momento dell'intervento del CSD nel corso del procedimento, né la natura dei poteri esercitati in seguito alla "sottoposizione" al suo esame, pare che il ruolo dell'organo non dovrebbe essere di mera forma, in quanto il Consiglio risulta inserito nel processo di formazione delle decisioni di indirizzo interessanti la difesa e quindi concernenti anche l'eventuale gestione di crisi internazionali. Vi è dunque nella legge una fase procedimentale intermedia fra decisione governativa e approvazione parlamentare affidata all'"esame" del Consiglio. I problemi aperti da questa scarna formulazione sono molteplici e possono essere soltanto indicati. Ma si deve sottolineare il fatto che il dettato legislativo apra la strada a un coinvolgimento del CSD nel processo decisionale relativo a scelte di indirizzo interessanti la difesa e al gestione delle crisi internazionali[19].

In primo luogo, va rilevato come la disposizione dell'articolo 1 della legge 25/1997 innovi sensibilmente le attribuzioni del Consiglio delineate con la legge 624/1950: il CSD non si occupa più soltanto delle questioni interessanti la difesa, ma allarga il suo esame a quelle che interessano anche il settore molto più ampio della sicurezza. Il passo compiuto è significativo[20].

In secondo luogo, va detto che l'indeterminatezza della formulazione della disposizione (il concetto di «deliberazioni in materia di difesa e sicurezza» è estremamente ampio e generico) inevitabilmente imporrebbe

una selezione delle questioni portate all'esame del Consiglio, in quanto dovrebbero essere le situazioni considerate politicamente di maggior risalto da parte degli organi che ne possono condizionare l'ordine del giorno (Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio) a indurre a decidere, di volta in volta, cosa esaminare. Tuttavia, dalla risoluzione parlamentare attuativa dell'articolo 1 della legge 25/1997 (n. 7-011007 della Commissione difesa della Camera dei Deputati del 16 gennaio 2001: c.d. Risoluzione Ruffino) risultano quelle che dovrebbero essere le questioni da porsi all'ordine del giorno del Consiglio. Esse sono «le deliberazioni di carattere generale in materia di sicurezza e difesa, comprese quelle relative ai criteri generali di impiego delle forze armate» (paragrafo 1). Inoltre, anche se la formulazione del testo della risoluzione non brilla per coerenza e non si parli espressamente del Consiglio, dovrebbero essere sottoposte all'esame dello stesso tutte le deliberazioni relative in concreto all'impiego delle forze armate all'estero. Infatti, per queste, si prevede che il Governo abbia l'obbligo di informare le Camere al fine della successiva approvazione ai sensi della legge (paragrafi 3 e 4) e quindi, implicitamente, da tale previsione deriva che dovrebbe in precedenza esservi il passaggio in Consiglio Supremo. Inoltre, la risoluzione prevede un generale obbligo di tempestiva informazione al Presidente della Repubblica circa «ogni determinazione relativa all'impiego delle forze armate all'estero» (paragrafo 2), formula che

riguarda non solo la decisione circa l'invio di una missione ma anche le fasi salienti dell'impiego e che pare destinata non tanto a pretendere che la questione sia sottoposta al Consiglio quanto piuttosto ad agevolare la vigilanza generale del Presidente sulle Forze Armate.

In terzo luogo, va sottolineato come l'inserimento del Consiglio nel procedimento decisionale aumenti considerevolmente il ruolo del Presidente della Repubblica. Fermo restando l'insieme delle competenze di intervento dello stesso sull'uso dello strumento militare in chiave di garanzia – in quanto titolare dell'alto comando – aumentano le possibilità di usufruire di informazioni e di fornire i propri orientamenti in occasione delle riunioni del Consiglio. E del resto, come appena rilevato, la risoluzione parlamentare contiene sia un esplicito riferimento a un obbligo governativo di informazione che appare finalizzato ad agevolare il generale controllo presidenziale, sia un implicito riferimento – in quanto si richiama il rispetto dell'articolo 1, comma 1, lettera a) della legge 25/1997 – all'esame del Consiglio Supremo, di cui il Presidente della Repubblica è presidente, per il perfezionamento del procedimento decisionale di cui alla legge 25/1997. L'informazione, secondo la risoluzione, deve essere data in modo da porre il Presidente «nelle condizioni di conoscere e valutare tempestivamente ogni determinazione relativa all'impiego delle forze armate all'estero» e l'esigenza di tempestività dell'informazione era stata

oggetto di attenta sottolineatura da parte della commissione governativa presieduta da Paladin che si era occupata dei problemi costituzionali del comando presidenziale[21].

L'aver previsto la legge una fase procedimentale relativa all'esame del Consiglio non sembra invece indicare che lo stesso Consiglio approvi la delibera governativa. E ciò per due ordini di ragioni: perché la responsabilità in tema di decisioni relative alla difesa e alla sicurezza nella forma di governo italiana è di sola attribuzione del raccordo Governo-Parlamento, senza possibilità di interferenze del Presidente della Repubblica, e perché il Consiglio non è costituzionalmente dotato di un ruolo decisionale rilevante nei rapporti fra organi costituzionali. Non resta quindi che notare come l'approssimativa formulazione della legge continui a ingenerare confusione sul ruolo del CSD, confermando un indirizzo specificativo dell'articolo 87, comma 9 che dà adito a serie perplessità.

Non resta che concludere nel senso che la legge 25/1997 contiene un'imprecisa formulazione in tema di "esame" del Consiglio che potrebbe ingenerare la errata impressione di riconoscergli attribuzioni decisionali rendendolo organo di gestione impropria delle questioni interessanti la sicurezza e in particolare le situazioni di crisi internazionale, continuando nella linea di confusione istituzionale sul ruolo dell'organo iniziata mezzo secolo prima. Indubbiamente, la denunciata carenza di un gabinetto di

crisi[22] potrebbe rivelarsi incentivo ad utilizzare il Consiglio come sede, non soltanto istruttoria, in cui si svolga una fase correttamente definibile di “esame” dei problemi affrontati che non pregiudichi il ruolo decisionale del Governo e quindi del Parlamento, e ciò in particolare qualora o la debolezza del Governo o l’attivismo dei titolari della Presidenza della Repubblica conducano a una valorizzazione estensiva del ruolo dell’organo. E in effetti alcuni casi di significativa importanza sembrerebbero indicare come il Consiglio possa fungere da “sede di codeterminazione” fra Governo e Presidente nell’adozione di scelte riguardanti i profili internazionali della sicurezza[23], essendo stato correttamente rilevato come siano riscontrabili casi di «partecipazione effettiva al momento decisionale» del Presidente in materia di difesa e missioni all’estero[24].

Infine va ricordato come la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nel ridefinire il regime dei rapporti fra competenze legislative statali e regionali ha testualmente previsto il mantenimento di una competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di «sicurezza dello Stato», oltre che di «difesa e forze armate ». Questa previsione è interessante. In primo luogo conferma che in un ordinamento largamente decentrato e caratterizzato da un articolato policentrismo che vede addirittura Comuni, Città metropolitane e Province aggiungersi alle Regioni, le questioni

attinenti la sicurezza non possono che essere affidate allo Stato e in particolare, per quanto riguarda la disciplina di base, alla legge del Parlamento. In secondo luogo, l'intervento nel lessico costituzionale del termine "sicurezza" accanto a quello di "difesa" sta a indicare l'accoglimento di un'accezione ampia e consona alla realtà politica contemporanea dell'esigenza di tutela delle istituzioni e della comunità nazionale che va oltre i profili strettamente difensivi collegabili all'apparato militare. Si pensi in particolare alla regolazione delle missioni militari all'estero di peace keeping e peace enforcement. Tale più ampia impostazione si ripercuote anche sul ruolo dell'attuale CSD che non potrebbe più essere limitato alla valutazione delle sole questioni di valenza strettamente difensiva legata all'impiego dell'apparato militare.

4. Il peso della prassi.

Ripercorso il quadro normativo occorre ora dire qualcosa sulle prassi seguite nel sessantennio trascorso, richiamando quanto osservato circa le occasioni di intervento del Presidente in tema di politica della sicurezza e dei rapporti internazionali, che va oltre al suo ruolo di vertice del Consiglio. È comunque certo che «L'influsso di gran parte dei Presidenti della Repubblica sulla politica di sicurezza non si è esercitato per il tramite

del Consiglio Supremo di Difesa o al suo interno, ma in modo informale e indiretto»[\[25\]](#).

I casi in cui il Presidente della Repubblica ha intercettato la politica governativa in tema di sicurezza e rapporti internazionali sono numerosi. Esistono poi esempi evidenti che indicano sicuri contrasti di indirizzo fra Presidente e Governo[\[26\]](#). Solo in parte gli interventi presidenziali sono ricaduti in occasioni in cui si è effettuato ricorso a convocazione del CSD. Possono essere invocati alcuni esempi di particolare interesse, senza pretesa di completezza e sistematicità ma al solo fine di sottolineare l'importanza – a volte trascurata – della concorrenza presidenziale rispetto alla naturale competenza governativa.

Si potrebbe prendere l'avvio dall'interventismo di Giovanni Gronchi, la cui presidenza fu caratterizzata da una marcata tendenza ad esorbitare dal ruolo costituzionale[\[27\]](#) con ripetute interferenze sull'indirizzo governativo riferibile alla politica estera[\[28\]](#). Già lo stesso messaggio di insediamento fu visto come una sorta di programma di governo: «governo e parlamento si accorsero che tutta l'attenzione del Paese, scavalcati gli organi propri di elaborazione e di controllo dell'indirizzo politico nazionale, si rivolgeva direttamente al Quirinale». E in seguito, i fatti dimostrarono come «la pressione della presidenza della Repubblica dilagò negli affari interni come in politica estera»[\[29\]](#). Gli episodi da citarsi sarebbero numerosi. Ci si

limita a ricordare il pasticcio della mancata missiva al presidente nordamericano in occasione della crisi egiziana nella primavera del 1957. Pochi mesi dopo la crisi di Suez con la fallita spedizione anglofrancese contro l'Egitto per la riconquista del canale, nazionalizzato da Nasser, Giovanni Gronchi scrisse una lettera riservata al presidente degli Stati Uniti Eisenhower in cui propose «consultazioni speciali tra i due Paesi nel Mediterraneo e nel Medio Oriente», ribadendo il suo protagonismo in politica estera e la sua vocazione «neo-atlantica». Gronchi aveva visto in quella vicenda un varco per accrescere l'influenza dell'Italia nel Mediterraneo e per stabilire un legame strategico con gli Usa e con i Paesi della sponda nordafricana. Aveva quindi scritto una lettera da pari a pari al presidente americano in cui condannava l'iniziativa anglo-francese e proponeva un patto di consultazione privilegiato tra Usa e Italia sugli equilibri della regione. Gronchi inviò la lettera al ministero degli Affari Esteri perché fosse inoltrata a Washington, ma l'allora ministro Martino la sottopose al Presidente del Consiglio Segni che la cestinò^[30] in quanto affermava implicitamente il principio che il Presidente della Repubblica aveva il diritto di fare la politica estera nazionale. L'avvio di un concreto dialogo politico fra Presidente italiano e omologo nordamericano avrebbe dimostrato che il primo aveva, in materia di politica internazionale, gli stessi poteri del secondo. Il governo di allora decise che non intendeva farsi espropriare delle proprie competenze e permettere che l'Italia si atteggiasse

surrettiziamente come una repubblica presidenziale ove si fosse accettato implicitamente il principio che il Presidente della Repubblica aveva il diritto di fare la politica estera nazionale.

Sandro Pertini sembra aver privilegiato una sua tendenziale indipendenza da Governo e Parlamento, non tanto elaborando indirizzi contrastanti con quelli degli organi di indirizzo politico, quanto piuttosto non preoccupandosi di coordinare i suoi interventi con quelli del Governo, il quale ultimo in genere è stato costretto a “coprire” il Presidente per non compromettere la precarietà della posizione politica delle coalizioni di maggioranza[\[31\]](#), fatto salvo l’anomalo ricorso al Consiglio Supremo quale sede collegiale in cui trattare questioni esulanti dalla mera funzione di garanzia[\[32\]](#).

Un episodio che ebbe particolare risonanza imputabile ad una scelta del Presidente è dato dalle dichiarazioni rilasciate a un giornale francese e confermate nel messaggio di fine anno del 1980 circa le origini estere del terrorismo italiano con allusioni al ruolo dell’URSS (22 e 23 gennaio 1981). L’intervento provocò una nota di protesta del governo sovietico (27 gennaio) e soltanto tardivamente il Governo intervenne per “coprire” il Presidente e respinse la nota (11 febbraio 1981). In tale occasione fu sollevato il dubbio sulla fondatezza e sull’origine delle informazioni utilizzate dal Presidente e sulla operatività dei collegamenti fra Governo e

Presidente della Repubblica su un argomento toccante la sicurezza nazionale. Prima di rispondere alla nota di protesta sovietica e prima di affrontare il dibattito parlamentare sulle interrogazioni e interpellanze presentate (3 febbraio 1981), non soltanto vi fu una trattazione del caso a livello di Governo, ma anche in seno al Consiglio Supremo, che si era riunito per discutere dello stato delle Forze Armate nel quadro della programmazione economica triennale ma che fu investito anche dalla delicata questione[33]. Successivamente (novembre 1983) il CSD affrontò il problema della permanenza del contingente italiano in Libano. La riunione fu considerata preparatoria di una riunione del Consiglio dei ministri e definita come «Supervertice della Difesa», presieduto dal Presidente della Repubblica, e in essa sarebbero state prese decisioni operative circa i limiti temporali dell'impegno militare italiano; secondo qualche commentatore quelle scelte che il Governo non era stato in grado di adottare sarebbero state prese dal Presidente in seno all'organo che riuniva ministri, rappresentanti dei partiti e vertici delle Forze Armate[34].

Circa i due episodi appena ricordati, pur dovendosi far presente l'estrema cautela con cui vanno accolte le illazioni e i commenti della stampa, va rilevato che la Presidenza, specialmente con riferimento al più importante episodio relativo alla presenza dei militari italiani in Libano, non ha assolutamente smentito né la trattazione da parte del Consiglio di

una questione di estremo rilievo relativa all'impegno internazionale dell'Italia, né l'adozione di decisioni poi recepite a livello governativo.

La presidenza di Francesco Cossiga fu caratterizzata da grande attenzione per le questioni attinenti alla sicurezza. Cossiga aveva costituito un Centro Comunicazioni Difesa presso il Quirinale. Questo era una vera e propria sala informazioni, potenzialmente in grado di fungere da centrale operativa interministeriale, anche per l'inesistenza in quel tempo di un organismo analogo presso la Presidenza del Consiglio[35]. Inoltre, Cossiga si era impegnato nel tentativo di chiarire il rapporto fra Governo e Presidenza in tema di indirizzi relativi alla sicurezza con l'aspettativa di sciogliere il nodo interpretativo relativo al significato costituzionale dell'«alto comando» spettante al Capo dello Stato nel quadro dei principi costituzionali. Già nell'agosto del 1986 investì il Presidente del Consiglio Craxi con una dettagliata lettera circa l'esigenza di chiarire i termini dei rapporti del Capo dello Stato circa l'esercizio del comando attribuitogli dalla Costituzione[36]. Ottenne quindi nella riunione del CSD del 28 ottobre 1987 la formazione della Commissione Paladin da parte del governo Goria, la cui relazione finale lasciò tuttavia non risolto il quesito circa la possibilità del Governo di dare ordini che scavalcassero il Presidente in qualità di “comandante” delle forze armate[37]. Per quanto riguarda le scelte decisionali, tuttavia, è accertato che il Presidente rispettò

gli indirizzi maturati in sede governativa. Si è segnalato un solo caso in cui Cossiga fece ricorso al CSD per scavalcare un possibile orientamento governativo, quando nella riunione del 19 ottobre 1990 fu deliberata la designazione del direttore del Sismi ignorando la volontà di uno dei componenti della coalizione di governo. Ma questa scelta, proprio perché non condivisa, non ebbe poi seguito[38]. Con riferimento ai casi di crisi sconfiniate in situazioni di guerra, si può ricordare che il CSD non ha avuto un ruolo attivo al momento della aggressione del Kuwait da parte dell'Iraq che ha dato origine alla "guerra del Golfo". In tale circostanza il Consiglio non è stato riunito se non due mesi dopo l'assunzione delle decisioni di intervento del Governo e l'esperimento delle procedure parlamentari che l'hanno ratificato tramite risoluzioni (18 ottobre 1990)[39].

Sotto la presidenza di Oscar Scalfaro, il procedimento previsto dalla legge 25/1997 non è stato osservato in occasione della situazione creatasi nella provincia jugoslava del Kosovo. In tale occasione, Scalfaro ha fatto trasparire il suo netto dissenso circa la decisione governativa di intervento[40]. Il CSD non si è riunito prima delle risoluzioni parlamentari del 26 marzo 1999 che, anche se in modo ambiguo, prendevano atto dell'inizio degli attacchi della Nato cui l'Italia partecipava: solo il successivo 21 luglio 1999, e quindi quando già era iniziata la fase della presidenza di Carlo Azeglio Ciampi, il Consiglio avrebbe ratificato

l'intervento armato[41]. Si deve pure fare menzione della decisione di inviare un contingente militare in Afghanistan nel quadro del già assunto impegno a concorrere al ripristino della legalità internazionale dopo l'attacco terroristico agli Stati Uniti dell'11 settembre 2001: anche in questa circostanza le risoluzioni parlamentari del 3 ottobre 2002 relative all'invio del contingente italiano non risultano precedute dall'esame del CSD, come preteso dalla legge 25/1997[42].

Un ruolo dinamico della presidenza, che ha visto sia il rispetto della procedura voluta dalla legge sia la sottolineatura dell'esigenza di osservanza del parametro costituzionale dell'articolo 11, si è verificato proprio durante il mandato di Ciampi, quando l'Italia ha preso posizione in merito al conflitto iniziato da una coalizione guidata dagli Stati Uniti contro l'Iraq, decidendo per la non belligeranza e per la concessione dell'uso delle basi a condizione che non fossero utilizzate per iniziare attacchi contro l'Iraq (marzo 2003). In tale caso il CSD «ha preso atto delle proposte che il Governo intende sottoporre al Parlamento per le valutazioni di carattere politico e istituzionale che competono al Parlamento medesimo» e ha espressamente «riconosciuto che, stante il carattere fondamentale parlamentare dell'ordinamento disegnato dalla nostra costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle forze armate e delle loro strutture spetta al Governo e al Parlamento collegati fra

loro dal rapporto di fiducia anche per quanto riguarda i profili costituzionali» (comunicato del 19 marzo 2003). Dunque, in tale importante circostanza il Presidente Ciampi ha sottolineato in Consiglio il rispetto del ruolo dei diversi organi costituzionali e delle tre fasi procedurali previste dalla legge. Similmente, in precedenza, alla vigilia dell'apertura delle ostilità, la posizione italiana era stata fissata rispettando la successione delibera governativa – esame del Consiglio – approvazione parlamentare (cfr. il comunicato del 21 marzo 2003 che ricorda tale successione procedimentale)[\[43\]](#). Ma l'episodio è anche ricordato come caso significativo di imposizione da parte del Presidente Ciampi al Governo di una linea di rigoroso rispetto dell'articolo 11 Cost., in quanto nella delibera assunta dal CSD si prevedeva che le basi aeree italiane non sarebbero state utilizzate dagli Stati Uniti per far transitare unità militari che svolgessero compiti di offesa. Si è quindi parlato di una “collaborazione forzata” che il Presidente ha imposto al governo Berlusconi in questa circostanza[\[44\]](#). Quello che è certo è che la vicenda può essere sicuramente riportata come un caso in cui il Presidente ha utilizzato il Consiglio come reale sede decisionale in cui si è formato l'indirizzo poi seguito dagli altri organi costituzionali[\[45\]](#).

In un'altra occasione Radio radicale ha dubitato polemicamente della correttezza degli interventi del Presidente Ciampi in occasione di una visita

di Stato in Lettonia nell'aprile 2004. Secondo l'emittente «le parole pronunciate da Ciampi dalla Lettonia assomigliano molto ad una linea di politica estera, ma la Costituzione attribuisce al Governo, e non alla Presidenza della Repubblica, il potere di formulare i principi e il ruolo guida della politica estera del Paese. Le esternazioni di Ciampi sono dunque compatibili con i dettati costituzionali? E costituiscono davvero, nel merito, una linea estera alternativa o dissimile rispetto a quella portata avanti dal Governo?» In realtà, in tale circostanza, il Presidente aveva toccato il tema dei rapporti con i Paesi islamici e la situazione conflittuale in Iraq, esprimendo preoccupazione e speranza sulla sorte degli italiani allora presi in ostaggio e aveva stimolato interventi della Unione europea nei Balcani, in Medio Oriente, in Iraq. Al fine di promuovere stabilità e pace.

Il Presidente Giorgio Napolitano si è costantemente interessato ai profili della politica estera e di sicurezza con una serie costante di interventi sia in Italia che all'estero. Le occasioni in cui è intervenuto sono state caratterizzate sia da intento di appoggio all'indirizzo governativo, sia da orientamenti del tutto autonomi e a volte di contrapposizione al Governo stesso. In tali circostanze, è apparso evidente come la sua forte esposizione sia stata collegabile al ruolo di equilibratore *super partes* imposto dalla bipolarizzazione[46]. Le numerose riunioni del CSD che ha presieduto

hanno trattato sistematicamente, oltre alle questioni attinenti alla macchina militare, i problemi legati alla assidua partecipazione italiana alle missioni armate all'estero. Gli interventi, inoltre, non sempre hanno trovato inserimento nelle procedure che la legge consente attraverso il Consiglio. Così la decisione di intervento in Libano nell'estate 2006 non risulta previamente passata in CSD.

Di significativo spessore è stato il ruolo del Presidente Napolitano nella crisi libica. L'intervento si è manifestato in più momenti e una delle sue fasi si è svolta in Consiglio Supremo. Il caso libico è importante perché ha rappresentato un'evidente conferma del ruolo autonomo del Capo dello Stato, che ha avuto la forza di imporsi a un riluttante Presidente del Consiglio. Gli estremi della vicenda sono noti. L'Italia, poco tempo prima del maturare della crisi, aveva raggiunto ad opera del Presidente del Consiglio una composizione dell'annosa vertenza col proprio dirimpettaio nordafricano: il Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione del 2008, la cui ratifica era stata autorizzata con legge 7/2009, prevedeva tra l'altro il diritto di ciascuna parte a scegliere il proprio regime politico, il divieto di ingerenze negli affari interni, l'impegno a non ricorrere all'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica. In particolare il trattato impegnava l'Italia a non consentire l'uso del proprio territorio per atti ostili contro la Libia. In buona sostanza il vincolo internazionale

avrebbe precluso ogni azione ostile e a maggior ragione il ricorso alla violenza bellica contro la Libia. Ma la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 17 marzo 2011 non era allora immaginabile. Questa è comunque un'altra storia. Quando Francia e Regno Unito hanno forzato l'intervento Nato il governo italiano si è trovato del tutto spiazzato e Berlusconi non ha mancato di manifestare inizialmente avversione a una azione diretta ad eliminare il regime del colonnello Gheddafi. Il Presidente Napolitano ha manifestato il suo indirizzo favorevole all'azione militare in diverse circostanze, in particolare nell'intervento all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 28 marzo 2011 e nell'incontro con Nancy Pelosi del 22 marzo, dimostrandosi schierato con l'indirizzo americano e dei Paesi che avrebbero dato la disponibilità ad azioni offensive sul territorio libico, anche se la motivazione giustificante sarebbe sempre stata quella umanitaria. Il Consiglio Supremo ha dibattuto la crisi libica il 9 marzo 2011. Successivamente è intervenuta la risoluzione 1973/2011 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 17 marzo. Il Consiglio dei Ministri ne ha trattato il 18 marzo e le commissioni parlamentari di Camera e Senato hanno approvato le loro risoluzioni il 23- 24 marzo[\[47\]](#).

Dal comunicato del CSD del 9 marzo 2011, come pure da quello della conseguente riunione del 6 luglio, non emerge un ruolo decisionale sul punto da cui dedursi un intervento direttivo verso il Governo. Ma non ce

n'era bisogno, in quanto è stato all'esterno delle procedure del Consiglio Supremo che il Presidente aveva dato un impulso determinante alla decisione bellica italiana, anche se appoggiata alla deliberazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In pratica le diverse prese di posizione presidenziali di cui la stampa ha dato testimonianza sono sempre state collegate al profilo umanitario[48] ma hanno con evidenza sottolineato l'appoggio alla decisione di mettere a disposizione le basi aeree italiane per svolgere missioni sostanzialmente aggressive. La decisione formalmente governativa su autorizzazione parlamentare è stata in tale frangente voluta[49] dal Presidente, che ha quindi condiviso la responsabilità governativa sui raids aerei. L'intervento si è rivelato particolarmente pesante in quanto ai sensi della delibera delle Nazioni Unite si prevedeva soltanto un ambiguo intervento a favore della popolazione civile mentre i bombardamenti Nato producevano conseguenze devastanti sul territorio e appoggiavano un'insurrezione che avrebbe provocato migliaia di vittime oltre che il finale massacro del presidente libico e di migliaia di suoi seguaci.

5. Una valutazione: potere presidenziale e circuito della responsabilità politica.

Già da tempo si è capito che il figurino dottrinario di una forma di governo in cui si tiene ben staccato il ruolo del raccordo maggioranza parlamentare/Governo come centro dell'indirizzo politico da quello del Capo dello Stato, confinato a organo deputato al mero controllo di garanzia costituzionale, non persuade.

L'approssimatività nella definizione costituzionale del ruolo presidenziale lascia ampi varchi a interventi fortemente politici del Presidente. Beninteso, ove si verificano circostanze che lascino opportunità di intervento e ove la personalità del titolare della funzione sia tale da orientarsi verso un interventismo più o meno dinamico. Ormai gli studi sul ruolo presidenziale hanno da tempo messo in evidenza come il Presidente sia anche un decisore politico. E a questo proposito diventa sempre più discutibile e troppo riduttivo parlare in casi simili di “deviazioni” dal ruolo di garanzia. Sono soprattutto i momenti in cui si indebolisce il ruolo governativo che incentivano supplenze o interventi di contrasto da parte del Presidente[50]. Alle criticità dei rapporti fra Governo e Parlamento e alla inconsistenza e rissosità delle coalizioni che rendono debole il ruolo governativo vanno aggiunte le oggettive occasioni scaturenti dall'accentuazione del processo di incremento del ruolo delle istituzioni comunitarie e di quelle regionali, tutte situazioni che incoraggerebbero la partecipazione presidenziale[51]. Ma l'intervento, con chiara valenza

decisionale politica può, più semplicemente, essere il prodotto di una autonoma volontà e del proposito di conseguire il rispetto di un valore costituzionale seguendo una linea nettamente distinta da quella governativa. Nel caso dell'intervento in Libia nella primavera 2011 il Presidente Napolitano ha deciso di appoggiare le richieste di intervento del governo statunitense in un caso in cui il Presidente del Consiglio, i suoi ministri e una componente della coalizione di governo (la Lega) erano tentennanti o addirittura contrari e ha dato all'intervento armato una giustificazione umanitaria in linea con la sua interpretazione della Costituzione. In conclusione, è vero che l'esperienza indicherebbe sempre più la "natura dualistica" dell'Esecutivo anche in tema di politica della sicurezza. Presidente del Consiglio e ministri e Presidente della Repubblica in certe circostanze si trovano, al dunque, insieme o in alternativa a svolgere una funzione di governo. Ma solo la politica governativa può essere sottoposta al giudizio critico dell'opposizione. Per gli interventi presidenziali i giudizi politici dei partiti, i media e l'opinione pubblica devono accontentarsi dell'arena extraparlamentare[52].

Un sintetico bilancio della prassi indica che abbiamo ipotesi di indirizzi presidenziali chiaramente divaricati rispetto a quello governativo e quindi tali da far dubitare della loro coerenza rispetto a un teorico modello della forma di governo che consenta di tenere distinto il profilo della decisione

politica affidata al tandem Governo/Parlamento dal momento del controllo presidenziale a fini di garanzia. L'indirizzo presidenziale si svolge attraverso diverse modalità tra cui l'utilizzo del CSD anche in quanto dotato di poteri direttivi.

Vi sono anche casi di interventi presidenziali forse di per se stessi non incompatibili con l'indirizzo governativo, ma tali da destare perplessità quanto alla loro opportunità e correttezza, poiché non riconducibili agevolmente alla funzione di garanzia e mediazione del Presidente e tali da creare disagi interferenze con le attività svolte dal Governo nel delicato settore dei rapporti internazionali e della sicurezza. La prassi poi dimostra l'esistenza, oggi precaria, di una "regola convenzionale" per cui il presidente del Consiglio o i ministri si assumono di solito la responsabilità politica per ogni atto rilevante compiuto dal Capo dello Stato, esulante dalle sue funzioni quali costituzionalmente assegnate, che possa esser tale da rischiare di lasciare insoddisfatta la responsabilità dell'Esecutivo verso il Parlamento.

Il complesso settore della sicurezza collegata alle relazioni internazionali appare ambito privilegiato in cui osservare come si siano evoluti a favore del Presidente gli equilibri decisionali in una prospettiva dualistica^[53]. Da una teorica garanzia legata all'informazione ricevuta dal Governo e alla possibilità di effettuare interventi di monitoraggio e correzione di eventuali

allontanamenti dai principi costituzionali, si è passati a una sorta di costante “cogestione dell’indirizzo”, non solo sull’apparato militare e sull’amministrazione della difesa ma soprattutto sull’uso dello strumento militare e sull’impegno complessivo del Paese nelle aree di crisi oltremare. Tale cogestione non risponde a principi normativi e non ha carattere di sistematicità. È piuttosto del tutto disorganica e asistemica, dipendendo dall’esigenza di colmare o correggere insufficienze governative non sempre prevedibili in anticipo e, più raramente, da occasioni di contrasto con la linea governativa. Inoltre, come sottolineato, solo in parte si è svolta utilizzando la sede istituzionale offerta dalla Costituzione ai fini di un collegamento a livello informativo/ consultivo: nessuna sistematicità si può infatti riconoscere nell’utilizzazione del CDS nel corso della esperienza pregressa.

A questo proposito va ribadito che il ruolo presidenziale relativo alle tematiche della sicurezza, in particolare in relazione ai suoi profili internazionali, è qualcosa di molto diverso dal ruolo del Capo dello Stato come commissario alle crisi quale individuato a suo tempo da parte della dottrina italiana evocando suggestioni derivanti dalla teoria dello stato di eccezione di weimariana memoria[54]. Qui non c’è stato di eccezione. Non c’è sostituzione del Presidente ad altri poteri e non c’è sospensione delle garanzie e dei diritti di libertà. Il fatto che occasione dell’interessamento

presidenziale siano spesso situazioni definite di crisi che impongono interventi anche armati fuori dei confini nazionali è ben diverso. Il potere di intervento presidenziale si manifesta in situazioni di normalità costituzionale ed è semplice indice del fatto che qualcosa è cambiato in Costituzione. Ridurre questo profondo cambiamento a supposte deviazioni dalla forma di governo prevista dai costituenti è probabilmente insufficiente.

* Pubblicato anche in *Percorsi costituzionali* n. 2/3 del 2011.

[1] Sembra indubbio che la volontà dei costituenti mirasse a fare del Presidente un organo di garanzia ed equilibrio nel senso indicato da S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano 1949, pp. 21 ss.; G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1951, pp. 903 ss.; V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare*, in «Jus», 1958, pp. 151 ss.. In controtendenza era l'opinione della titolarità di un indirizzo politico costituzionale del Presidente esposta da P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1958, pp. 307 ss..

[2] Cfr. ad es. A. Baldassarre, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1983, pp. 293 ss..

[3] S. Galeotti, *Presidente della Repubblica e transizione costituzionale*, in «Studi parlamentari e di politica costituzionale», 1996, pp. 27 ss e p. 34.

[4] 4 L'intervento, in caso di una vera e propria crisi di sistema che portasse alla sospensione della Costituzione, ci porterebbe sicuramente in un regime extra ordinem. La gestione della politica di sicurezza ha invece semplicemente per oggetto situazioni difficili, spesso dette di crisi, che riflettono la turbolenza e i rischi in diverse aree cui il

Paese è interessato. La gestione di questi problemi è affidata alla ordinaria compagine costituzionale e non va assolutamente confusa con le crisi di sistema. Sui profili della emergenza costituzionale e delle sospensioni costituzionali esiste un'ampia letteratura. Cfr. ad es. per gli eventuali ruoli del Capo dello Stato, che eserciterebbe in tal caso un suo indirizzo politico, V. Angiolini, *Presidente della Repubblica e stati di crisi*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 1997, pp. 408 ss..

[5] Cfr. A. Baldassarre, *Il presidente della repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in «AIC, Rivista» n.1/2011, pp. 5 ss.

[6] Sulla insoddisfazione per la carenza di forme di responsabilità, eccettuata quella diffusa, pur in una situazione di incontestato incremento del ruolo politico del Capo dello Stato, cfr. A. Sperti, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino 2010, passim. Sulla possibilità di impegnare la responsabilità del Presidente, considerato come titolare di effettivi poteri di indirizzo, in occasione di una sua mancata rielezione, cfr. O. Chessa, *Il Presidente della repubblica parlamentare. Una interpretazione della forma di governo*, Napoli 2010.

[7] Cfr. M. Gorlani, *Una nuova dimensione costituzionale del Capo dello Stato?*, in www.forumcostituzionale.it.

[8] A. Sperti, *La responsabilità*, cit., pp. 90 ss..

[9] A. Sperti, *op. cit.*, p. 249.

[10] Sul ruolo significativo della prassi anche a causa della indeterminatezza di alcuni profili della figura presidenziale, cfr. C. Fusaro, *Il presidente della repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. Barbera e T. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna 2008, pp. 23 ss..

[11] Sull'assetto dei poteri in seno all'esecutivo, con particolare riferimento agli interventi di politica estera presidenziali v. G. de Vergottini, *Politica estera e interventi del presidente della repubblica*, in «Quaderni costituzionali», 3, 1984, pp. 493 ss..

[12] L. Paladin, voce *Presidente della Repubblica*, in «Enciclopedia del diritto», XXXV, Milano, 1986, p. 224, sottolinea come le esternazioni che incidono sulla politica estera non potrebbero compromettere la titolarità governativa/ parlamentare delle attribuzioni di indirizzo.

[13] G. D'Orazio, *Sul nuovo corso delle esternazioni presidenziali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1983, p. 452.

[14] Per la tendenza alla c.d. presidenzializzazione nel dibattito che segue gli sviluppi istituzionali italiani, cfr. T.E. Frosini, C. Bassu, P.L. Petrillo (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, 2009.

[15] Cfr. C. Fusaro, *op. cit.*, pp. 34-35.

[16] G. de Vergottini, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna 2004, pp. 306 ss..

[17] Cfr. la relazione della commissione Paladin, in «Quaderni costituzionali», 1988, pp. 318 ss..

[18] L. Carlassare, *Presidente della Repubblica e governo nel progetto della bicamerale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1997, 5, p. 4207 ss.. Sulla proposta della commissione, quanto alla eventuale incidenza della nuova disciplina sul ruolo del Presidente della Repubblica, cfr. C. Jean, *Italiani e Forze armate*, Milano 2010, cap. 7. Per una critica al progetto, in quanto non chiariva il ruolo del Presidente della Repubblica nel nuovo Consiglio, cfr. S. Silvestri, *Le proposte di revisione costituzionale e la riforma del ministero degli esteri*, in IAI, *l'Italia e la politica internazionale*, Edizione 2000, Bologna 2000, pp. 46-53.

[19] Cfr. G. de Vergottini, *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, in «Rassegna Parlamentare», 2, 2001, p. 286.

[20] Sul procedimento desumibile dalla legge 25/1997 cfr. G. de Vergottini, *Guerra e costituzione*, cit., p. 301 ss..

[21] Cfr. la relazione della commissione Paladin, in «Quaderni costituzionali», 1988, pp. 320, 327 e 341 ss..

[22] Sulla assenza di un gabinetto di crisi e sulla supposta sua sostituibilità col Consiglio Supremo, cfr. G. de Vergottini, *L'Italian Security Council*, in «Liberal », 2003, 16, LV ss..

[23] Cfr. G. de Vergottini, *Profili costituzionali*, cit., p. 287.

[24] Cfr. G.M. Salerno, *Presidente della Repubblica: evoluzione, criticità, prospettive*, in «Studi in onore di F. Modugno», IV, Napoli, MMXI, p. 3280.

[25] Così C. Jean, *Italiani e Forze armate*, cit., cap. 7.

[26] Per una casistica accurata cfr. R. Bellandi, *Il Consiglio Supremo di Difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna 2011, p. 69 ss..

[27] Su tale tendenza cfr. A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari 1985, pp. 63 ss..

[28] Cfr. L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna 2004, pp. 129 ss..

[29] M. Riva, *Il Presidente della Repubblica in Italia (III). Gronchi e la nuova fase*, in «Comunità», 1968, p. 34. Sulla successione di casi di conflitto fra presidenza e governo durante la presidenza Gronchi ostinatamente orientata a fare proprie scelte di politica estera, cfr. S. Romano, *Guida alla politica estera italiana*, n.e., Milano, 2002, pp. 102 ss..

[30] D. Bartoli, *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Milano 1962, p. 177.

[31] Cfr. V. Piergigli, *La prassi degli interventi e del potere di esternazione del Capo dello Stato nei primi due anni della presidenza Cossiga*, in «Diritto e Società», 3, 1987, p. 502.

[32] G. de Vergottini, *Politica estera*, cit., pp. 510 ss..

[33] Sulla vicenda G. D'Orazio, *Presidenza Pertini (1978-1985). Neutralità o diarchia?*, Rimini 1985, pp. 257 ss..

[34] Sul ruolo del CSD nel 1983 quale «organo che nei fatti decide la politica della sicurezza in Italia, ben più e comunque sempre prima del Parlamento», cfr. IAI, *L'Italia e la politica internazionale, 1983-1984*, Milano, 1986, p. 170..

[35] Cfr. C. Jean, *Italiani e Forze armate*, cit., cap. 7.

[36] Cfr. IAI, *L'Italia nella politica internazionale. 1986-1987*, Milano, 1989, pp. 95 ss..

[37] Cfr. V. Ilari, *Storia militare della prima repubblica. 1943-1993*, Ancona 1994, p. 225.

[38] Cfr. IAI, *L'Italia nella politica internazionale. 1990-1991*, Milano 1993, p. 271.

[39] Cfr. G. Guiglia, *Il ruolo del Consiglio Supremo di Difesa con particolare riguardo agli stati di crisi e di emergenza internazionali e interni*, in «1989. Rivista di diritto pubblico e scienze politiche», 1993, pp. 304 ss..

[40] Cfr. IAI, *L'Italia e la politica internazionale*, Edizione 2000, Bologna, 2000, p. 142.

[41] Cfr. in tal senso le osservazioni di F. Vari, *La "vecchia" costituzione e la nuova guerra: breve analisi della crisi del Kosovo*, in M. Dogliani e S. Sicardi (a cura di), *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Torino 1999, pp. 134 ss..

[42] Su tale mancato adempimento cfr. M. Franchini, *Le risoluzioni parlamentari sulla lotta al terrorismo internazionale*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2002, p. 323, e Id., *Brevissime note a proposito dei nuovi impegni militari italiani in Afghanistan*, in AA.VV., *Studi per Giovanni Motzo*, Milano 2003, p. 209.

[43] Per la ricostruzione della vicenda, cfr. P. Peluffo, *Carlo Azeglio Ciampi. L'uomo e il presidente*, Milano 2007, pp. 420 ss..

[44] Cfr. M. Manetti, *I due presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della repubblica fra diritto e storia*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it sub 5. Per una ricostruzione dettagliata della vicenda cfr. R. Bellandi, *op. cit.*, pp. 129 ss..

[45] Cfr. in tal senso R. Bellandi, *op. cit.*, pp. 129, 161 e 219 ss..

[46] Cfr. S. Grimaldi, *L'Italia nella narrazione del Presidente Napolitano*, in «PolCom», 1, 2011, pp. 73 ss..

[47] Sugli interventi richiamati cfr. M. Benvenuti, *L'Italia, la Costituzione e la (seconda) guerra di Libia*, in www.costituzionalismo.it, 08 aprile 2011.

[48] Sull'evoluzione del concetto di guerra e conflitto armato in modo da richiedere una giustificazione umanitaria, cfr. G. de Vergottini, *Difesa nazionale e guerre ripudiate*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, in «Sovranità e democrazia», Roma-Bari 2006, pp. 420 ss..

[49] Di semplice influenza del Presidente sulle scelte italiane parla C. Jean, *Il secondo risveglio arabo e le lezioni della Libia*, in *La guerra in Libia*, «Quaderni speciali Limes», anno 3, n. 2, 2011, p. 65

[50] L'intervenuta bipolarizzazione, dopo l'introduzione del maggioritario, non ha impedito la debolezza delle coalizioni e l'incertezza dell'azione del Governo, lasciando ampi spazi a interventi di moderazione – ma anche compensativi – del Capo dello Stato.: Cfr. ad es. V. Lippolis, *La centralità del governo nel sistema politico. La specificità del caso italiano*, in «Il Filangieri» Quaderno 2010, p. 29. Sulla connessione fra intensità degli interventi presidenziali e incapacità di autoregolazione dei soggetti politici, cfr A. Baldassarre, *Il presidente*, cit., p. 11 ss..

[51] Si vedano a proposito delle situazioni oggettive che hanno ampliato il ruolo presidenziale le osservazioni di G.M. Salerno, *op. cit.*, p. 3279.

[52] Il ricorso alla responsabilità diffusa è tuttavia del tutto insoddisfacente, trattandosi di «strumento estremamente rozzo e inadeguato»: v. L. Paladin, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 242. Sulla responsabilità diffusa cui è sottoposto il Capo dello Stato, anche per richiami dottrinali, cfr. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale*, 7° ed., Padova 2010, pp. 537 ss..

[53] Esattamente R. Bellandi, *op. cit.*, p. 225.

[54] A questo proposito in generale si cita C. Esposito, voce *Capo dello Stato*, in «Enciclopedia del diritto», VI, Milano 1960, pp. 224 ss..