

RICCARDO BELLANDI

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA IN CONSIGLIO SUPREMO DI DIFESA

SOMMARIO: 1. La ricerca e le fonti. – 2. L'art. 87.9 cost. e la legge istitutiva. – 3. Normativa regolamentare e prassi. – 3.1. Fase istruttoria. – 3.2. Fase attuativa. – 3.3. L'adunanza. – 3.3.1. Partecipazione tecnico/direttiva. – 3.3.2. Partecipazione politica. – 4. La propensione presidenziale all'utilizzo del Csd per intervenire nella politica di sicurezza. – 5. Osservazioni conclusive.

### 1. *La ricerca e le fonti*

Il presente contributo è tratto da un lavoro più ampio che affronta l'organizzazione, l'attività, la natura giuridica e la collocazione nel sistema costituzionale del Consiglio supremo di difesa della Repubblica italiana<sup>1</sup>. Prima di esaminare la specifica posizione del Capo dello Stato, è utile fornire alcune indicazioni che attengono allo studio nel suo complesso. Delineato il quadro costituzionale (art. 87.9 cost.) e legislativo (legge n. 624 del 1950) del Csd, l'attenzione si orienta verso la normativa secondaria, le elaborazioni dottrinali e, soprattutto, la prassi che hanno contrassegnato i primi sei decenni di attività dell'organo. Disposizioni costituzionali e legislative laconiche e suscettibili di molteplici interpretazioni, seguite da una normativa secondaria parziale e informale o tardiva e contraddittoria, hanno infatti consentito che l'ordinamento interno e le competenze del Csd si modellassero prevalentemente in via di fatto, adeguandosi ai diversi contesti politici e ai rapporti di forza tra gli organi del vertice istituzionale. La parte più importante e innovativa dell'opera riguarda, quindi, la prassi del Csd, per la prima volta oggetto di un esame esteso, sistematico e approfondito dal 1950, anno dell'istituzione, al 2009. L'indagine è stata resa possibile incrociando cinque tipologie di fonti: 1) recenti studi di sto-

<sup>1</sup> Lo studio sul Csd, che sarà pubblicato dalla casa editrice Il Mulino nella collana "studi e ricerche", è frutto del lavoro di ricerca portato avanti durante la tesi di dottorato con il prof. Carlo Fusaro, presso il Dipartimento di diritto pubblico "Andrea Orsi Battaglini" dell'Università degli studi di Firenze.



ria delle relazioni internazionali e di storia militare, soprattutto per la fase più risalente dell'attività consiliare (particolare utilità hanno rivestito le ricerche di Virgilio Ilari e Leopoldo Nuti); 2) le memorie e i diari degli uomini di Governo e dei loro più stretti collaboratori (tra gli altri: Einaudi, Taviani, Fanfani, Ortona, Lagorio, Dini e Peluffo, il capo ufficio stampa di Ciampi); 3) le indiscrezioni e i retroscena sulle sedute del Csd riportati nei maggiori quotidiani (Il Corriere della Sera, La Repubblica, Il Sole-24 Ore), con particolare riferimento agli ultimi decenni di attività dell'organo; 4) il sito web della presidenza della repubblica, con i comunicati e i resoconti ufficiali delle sedute dell'ultimo decennio; 5) gli archivi storici di istituzioni pubbliche e private<sup>2</sup>. Particolare rilevanza ha assunto la documentazione conservata presso l'archivio del Quirinale: i comunicati stampa, la documentazione del cerimoniale, il diario storico e, soprattutto, i processi verbali delle sedute del Csd relativi alle presidenze Einaudi, Gronchi, Segni, Saragat, Leone e Pertini. La possibilità di consultare i verbali integrali delle sedute consiliari per oltre tre decenni di attività, dal 1950 al 1985, con tutta la documentazione allegata (lettere di convocazione, comunicazione delle deliberazioni, verbali dei comitati di ministri istituiti dal Csd, e altro ancora), ha permesso, per la prima volta, di avere una cognizione completa dell'organizzazione interna e delle funzioni effettivamente esercitate dal Csd, e far così luce sulla prassi dell'organo più "misterioso" della Repubblica italiana. Un altro elemento di grande interesse emerso dalla ricerca d'archivio è il primo regolamento interno del Csd, adottato informalmente con una deliberazione consiliare dei primi anni '50, rimasto in vigore sino all'emanazione del d.p.r. n. 251 del 1990, ed ancor oggi inedito e del tutto ignoto alla dottrina.

## 2. L'art. 87.9 cost. e la legge istitutiva

Il Csd è contemplato dalla Costituzione unicamente in relazione ai poteri del Capo dello Stato, al quale né è attribuita la presidenza; niente è detto sull'ordinamento interno e sulle competenze del nuovo organo, la cui definizione è rimessa alla legge (art. 87.9). A sua volta in sede di assemblea costituente l'argomento fu trattato in modo incidentale e approssimativo. Poche e confuse furono così le indicazioni per il futuro legislatore. Soffermando l'attenzione sul ruolo del Capo dello Stato, in primo luogo, emerge la stretta connessione, già

<sup>2</sup> Riguardo alle fonti archivistiche, sono stati esaminati l'Archivio storico della Presidenza della Repubblica [ASPdR], l'Archivio Storico del Senato della Repubblica [ASSR], l'Archivio Centrale di Stato [ACS], l'Archivio dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito [AUS-SME], l'Archivio della Fondazione Einaudi per studi di politica ed economia di Roma, l'Archivio storico dell'Unione Europea dell'Istituto universitario europeo di Firenze [ASUE], l'Archivio storico della Fondazione Luigi Einaudi di Torino e l'Archivio storico dell'Istituto Luigi Sturzo.

evidente da una semplice lettura della Costituzione, tra il comando delle forze armate e la presidenza del Csd, nel senso che il principale strumento tramite il quale il Capo dello Stato esercita il comando delle forze armate è proprio la presidenza del nuovo organo. I lavori dell'assemblea costituente sembrano altresì propendere per una presidenza effettiva del Capo dello Stato, implicante i poteri di convocazione, determinazione dell'ordine del giorno e direzione della discussione (escludendo così una presidenza simbolica e notarile o straordinaria, con la reale direzione delle sedute da parte del Presidente del Consiglio)<sup>3</sup>.

La legge n. 624 del 1950, seguendo le indicazioni emergenti dai lavori costituenti, opta per una presidenza effettiva del Capo dello Stato, in quanto: *a*) non attribuisce alcun compito di vicarianza, supplenza o sostanziale codirezione del Csd al suo vicepresidente (il Pdc), al quale è esplicitamente riconosciuto il solo potere di proporre al presidente la convocazione (art. 7.2); *b*) al Capo dello Stato sono espressamente conferiti non solo i poteri che rientrano nelle normali prerogative formali e procedurali di un presidente di collegio, come convocare le sedute dell'organo (art. 7.1); ma anche poteri che superano tali prerogative, come determinare la composizione del collegio decidendo sulla partecipazione – "a suo invito" (art. 3.1) "quando il presidente lo ritenga utile" (art. 3.2) – dei membri straordinari<sup>4</sup>. Il legislatore del '50, pur attribuendo carattere di effettività alla presidenza del Capo dello Stato, lascia però aperte molte altre questioni. Il potere presidenziale di convocare il Csd e determinarne la composizione implica anche i poteri di fissare l'ordine del giorno e dirige-

<sup>3</sup> In sede costituente emerse chiara e unanime la volontà di dar vita, con il Csd, a un "organo nuovo" dell'ordinamento italiano. Gasparotto (futuro presidente della comm. difesa del Senato e relatore della legge n. 624 del 1950), durante il dibattito in assemblea, giustificò la sua proposta di emendamento che devolveva alla legge l'istituzione del Csd, con il fatto che si trattava di un organo nuovo che niente aveva da spartire con la commissione suprema di difesa del precedente regime. E il principale elemento innovativo di tale organo era rappresentato proprio dalla presidenza, attribuita non più al capo del Governo, come accadeva nella commissione suprema, ma al Capo dello Stato. La proposta di emendamento e le argomentazioni che la supportavano furono accolte dalla maggioranza dei costituenti, Tosato compreso. Da ciò la conclusione che la presidenza del Capo dello Stato debba essere intesa, proprio a sancire la discontinuità con la precedente commissione suprema di difesa (organo interministeriale presieduto dal capo del Governo), in modo non meramente simbolico e notarile.

<sup>4</sup> Sull'effettività del potere presidenziale di convocare i membri straordinari rileva l'intervento del ministro della difesa in occasione della votazione dell'emendamento all'art. 3 per consentire la partecipazione straordinaria dei "rappresentanti qualificati del corpo dei volontari della libertà e delle formazioni partigiane". Pacciardi accettò l'emendamento, precisando tuttavia che "la convocazione di questi differenti organi sarà fatta, e solo per le materie di loro competenza, a giudizio insindacabile del presidente del Csd". Senato, ass., 15 novembre 1949. Sull'effettività della presidenza del Capo dello Stato la dottrina è concorde. Cfr. Barone [1982, 487-489], Sica [1953, 119], Paladin [1986, 229], Motzo [1961, 341], Labriola [1973, 157], Carbonaro [1957, 75; 1965, 165], Predieri [1958, 233-235], Pergolesi [1957, 221], Barile [1958], Tesaurò [1963, 331-332], nonché la commissione Motzo, Fois, de Vergottini [1993, 275 ss].



re la discussione? Gli atti assunti e imputabili direttamente al Capo dello Stato in qualità di presidente del Csd (convocazione, invito alla partecipazione) necessitano della controfirma ministeriale? A fronte del principio dell'irresponsabilità presidenziale sancita dall'art. 90 cost., il Capo dello Stato può partecipare alla discussione, entrare nel merito delle questioni politiche e influenzare la determinazione conclusiva, oppure deve limitarsi a dirigere la discussione?

Le risposte a tali quesiti, e quindi la stessa ricostruzione del ruolo effettivamente rivestito dal Capo dello Stato in sede di Csd, possono ricavarsi solo dall'esame della regolamentazione attuativa (regolamento interno del 1951, d.p.r. n. 251 del 1990 e d.p.c.m. n. 389 del 1992) e della prassi.

### 3. Normativa regolamentare e prassi

Il ruolo presidenziale può essere esaminato distinguendo le tre fasi che caratterizzano l'attività del Csd: *a*) la fase istruttoria, in cui sono poste in essere tutte le attività necessarie allo svolgimento dell'adunanza; *b*) la fase costitutiva (o decisoria), ove si svolge la seduta del Consiglio e, se del caso, sono assunte le deliberazioni; *c*) la fase attuativa, inerente l'attuazione delle stesse deliberazioni da parte degli organi competenti.

#### 3.1. Fase istruttoria

Il regolamento del 1951, completando le lacune della legge sopra indicate, attribuisce al Capo dello Stato, nella sua qualità di presidente del Csd, il potere di stabilire l'ordine del giorno e la data di convocazione delle sedute:

“Il presidente, esaminati gli elementi sottopostigli dal segretario, stabilisce l'ordine del giorno e la data di convocazione” (art. 2.2).

La normativa del '51 affronta anche il problema della controfirma degli atti presidenziali formalmente autonomi (quali la convocazione), attribuendone direttamente al segretario l'adozione:

“Il segretario provvede alla diramazione ai componenti del Consiglio, dell'avviso di convocazione e dell'ordine del giorno corredato dagli eventuali appunti illustrativi dei singoli argomenti indicati nello stesso” (art. 2.3).

<sup>3</sup> La maggioranza della dottrina riconosce al Pdr il diritto di entrare nel merito delle questioni e, per coloro che ritengono le decisioni consiliari frutto di una votazione secondo i criteri degli organi collegiali, di partecipare alle stesse esprimendo il proprio voto. Cfr. Predieri [1958, 233], Pergolesi [1957, 221], Sica [1953, 119], Carbonaro [1965, 165], Valentini [1965, 106], Barile [1958, 327-328], Motzo [1961, 346]. *Contra*: Guarino [1951, 974] e Calamandrei [1968, 426-427].

La questione è stata quindi risolta conferendo la titolarità sostanziale dell'atto al presidente e la sua formale adozione al segretario del Consiglio. Il regolamento sottopone infine il segretario, per lo svolgimento dei suoi compiti istruttori, alla diretta dipendenza funzionale del presidente, oltre a quella del Consiglio:

“Il segretario raccoglie gli elementi necessari per la predisposizione dell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio, attenendosi alle precedenti determinazioni del Consiglio, alle istruzioni del presidente della repubblica, e tenendo conto delle eventuali segnalazioni pervenute da parte degli organi competenti” (art. 2.1).

Ora, considerato che il riferimento alle “precedenti determinazioni del Consiglio” è alquanto improbabile e appare come un ossequio formale alla legge istitutiva che subordina tutta l'attività istruttoria alle direttive del Consiglio (art. 5), che la partecipazione di altri imprecisati membri del collegio (“organi competenti”) è limitata a “segnalazioni” (ovvero proposte non vincolanti, tra l'altro “eventuali”), e che i principi generali in materia di collegi conducono ad attribuire al presidente i poteri tecnico/procedimentali inerenti l'attività dell'organo<sup>6</sup>, appare evidente che il segretario svolgerà la sua attività istruttoria essenzialmente alla luce delle “istruzioni” del Capo dello Stato, alla cui diretta dipendenza funzionale è quindi sottoposto.

Le soluzioni contenute nel regolamento del '51 sono sostanzialmente confermate dalla prassi. Nella fase istruttoria dell'attività consiliare, la convocazione delle sedute con l'indicazione degli argomenti all'ordine del giorno avviene tramite una comunicazione formale del segretario ai singoli membri, su indicazione del Capo dello Stato. Ciò risulta espressamente dalla formula presente in ogni lettera di convocazione firmata dal segretario:

“Signor (...), mi onoro di informarLa che, d'ordine del Signor Presidente della Repubblica, il Consiglio Supremo di Difesa è convocato al palazzo del Quirinale il (...) per discutere il seguente ordine del giorno (...)”.

L'effettiva titolarità del Capo dello Stato in ordine alla convocazione della seduta e alla determinazione dell'ordine del giorno si desume altresì da molti dei verbali disponibili<sup>7</sup>. Rimane da precisare se trova conferma nella prassi il potere presidenziale di invitare a propria discrezione i membri straordinari, al-

<sup>6</sup> Cfr. Villata, Verbari [1981, 75], Valentini [1980, 251].

<sup>7</sup> A titolo esemplificativo nella seduta 2 maggio 1958 il presidente Gronchi “premette di aver creduto opportuno convocare il Consiglio un poco per fissare l'attenzione su alcuni punti che interessano la difesa italiana nel quadro dell'aggiornamento dei piani difensivi Nato, e un poco perché dalla discussione si possano avere direttive per l'imminente riunione del Consiglio atlantico a Copenaghen”.



largando così la composizione del Consiglio. La risposta è affermativa. In occasione dell'invito dei capi di stato maggiore delle tre forze armate non di rado i presidenti Leone e Pertini manifestarono espressamente le motivazioni che li avevano spinti alla convocazione<sup>8</sup>.

Nella fase preliminare all'adunanza, benché limitato, trova spazio anche un ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, nella sua qualità di vice-presidente del Csd.

La circostanza che l'atto di convocazione della seduta (con l'indicazione dell'ordine del giorno) sia formalmente predisposto dal segretario "d'ordine" del Capo dello Stato, non esclude che vi sia a monte una proposta del Presidente del Consiglio; ipotesi, tra l'altro, espressamente prevista dalla legge (art. 7.2). I casi in cui il Presidente del Consiglio ha assunto l'iniziativa di convocare il Csd non sono però di facile decifrazione: la sua proposta non acquisisce necessariamente i caratteri dell'ufficialità (spesso è redatta e trasmessa in modo informale); e la convocazione della seduta è sempre predisposta con atto del segretario e la formula utilizzata (sempre la stessa) non dà atto di chi, tra Capo dello Stato o Presidente del Consiglio, abbia effettivamente esercitato il potere di iniziativa. Due le ipotesi riscontrate. La prima si ha durante la presidenza Gronchi in relazione alla decisione di schierare in Italia i missili Irbm (seduta 25 settembre 1958). Il Governo Fanfani, prima di impegnarsi formalmente con gli Usa e i comandi Nato sull'avvio delle trattative, ritenne opportuno, data l'importanza della decisione, convocare il Csd per una deliberazione formale sulla questione; e a tal fine si attese il rientro del Capo dello Stato dal viaggio in Sud America. Il secondo caso si ha nel settennato di Pertini, in occasione dello schieramento in Italia degli "Euromissili" (seduta 26 ottobre 1979). Il Presidente del Consiglio Cossiga, d'intesa con i ministri di esteri e difesa, chiese formalmente al presidente della repubblica la convocazione del Csd indicando non solo l'argomento da trattare, ma anche la data della seduta<sup>9</sup>. È evidente come in ambedue le ipotesi il Governo abbia ritenuto opportuno convocare il Csd per ottenere, tramite una deliberazione formale del Consiglio, un avallo su

<sup>8</sup> "Il presidente [Pertini] ha desiderato che oltre i membri di diritto partecipassero a questa riunione del Csd, la prima da lui presieduta, anche gli alti vertici dell'esercito, della marina e dell'aeronautica." Seduta 31 luglio 1978. Ulteriore conferma riguardo a Pertini è data da una nota interna degli uffici della presidenza della repubblica in relazione alla seduta 26 ottobre 1979, ove è testualmente riportato: "al momento si è in attesa di conoscere se il Signor Presidente della Repubblica riterrà opportuno partecipino alla riunione anche i capi Sm delle tre forze armate".

<sup>9</sup> "Signor Presidente, nella mia qualità di Presidente del Consiglio dei Ministri ho l'onore di chiedere alla S.V., d'intesa con gli Onorevoli Ministri degli Affari esteri e della Difesa, la convocazione del Consiglio Supremo di Difesa per l'esame del problema relativo all'apporto italiano per l'ammodernamento dei mezzi di difesa integrata europea nell'ambito della Nato. Per tale riunione del Consiglio ritengo di poter proporre il giorno 26 c.m. Accolga, signor Presidente, i miei deferenti saluti. Francesco Cossiga." Nota del Pdc Cossiga al presidente Pertini, 19 ottobre 1979.

decisioni di politica militare di primaria importanza, coinvolgendo formalmente anche il Capo dello Stato.

L'eventualità che il Presidente del Consiglio proponga al Capo dello Stato l'invito di membri straordinari, pur non essendo contemplata espressamente dalla legge, rappresenta un caso simile alla proposta di convocazione della seduta; e quindi può trovare copertura, in via analogica, nell'art. 7.2. La documentazione sul punto tace; è tuttavia innegabile che determinati membri straordinari presenti alle sedute del Consiglio non possano che essere stati convocati su proposta del Presidente del Consiglio. Tra questi vi sono i suoi più stretti collaboratori politici e tecnici, quali il sottosegretario alla presidenza del Consiglio e segretario del Consiglio dei ministri, nonché il segretario generale della presidenza del Consiglio. L'iniziativa del Capo dello Stato per tali soggetti non avrebbe alcuna motivazione.

In conclusione, almeno sino all'adozione del nuovo regolamento del 1990, il Capo dello Stato, in qualità di presidente del Csd, come accade generalmente negli organi collegiali, ha avuto il monopolio della fase precedente l'adunanza, determinando l'ordine del giorno, la data di convocazione delle sedute e la partecipazione dei membri straordinari; oltre ad esercitare un diretto controllo sull'attività istruttoria di competenza del segretario. Il coinvolgimento del Presidente del Consiglio o degli altri membri del Consiglio era eventuale e non vincolante, e non era previsto alcun meccanismo giuridico per limitare il potere del presidente (né preventive intese né la controfirma dell'atto presidenziale di convocazione). Tale circostanza non impediva che vi fosse, per opportunità politica, una preventiva concertazione tra Capo dello Stato e Presidente del Consiglio o che quest'ultimo, ai sensi dell'art. 7.2 della legge istitutiva, proponesse al Capo dello Stato la convocazione del Csd per affrontare determinati argomenti di interesse del Governo. Tuttavia non era infrequente che il Capo dello Stato, su sollecitazione del ministro della difesa e del capo di stato maggiore della difesa, e senza preventivamente ottenere l'assenso del Presidente del Consiglio, mettesse all'ordine del giorno del Csd determinate tematiche proprio con lo scopo di condizionare la politica del Governo. Il Presidente del Consiglio rischiava quindi di trovarsi coinvolto nella discussione di argomenti "scomodi" in quanto suscettibili di minare la stabilità dell'accordo politico che reggeva il Governo. Ipotesi simili si sono verificate molto spesso nel corso delle presidenze Gronchi, Segni e Saragat in relazione all'attuazione dei programmi militari Nato e alla quantificazione del bilancio della difesa. Emblematica è la seduta 27 settembre 1966 con all'ordine del giorno, tra gli altri punti, le "conseguenze della contrazione del bilancio difesa 1967". Nell'occasione il presidente Saragat, il capo di stato maggiore della difesa Aloj, il ministro della difesa Tremelloni, quello degli esteri Fanfani e quello di industria e commercio Andreotti misero sotto pressione il Presidente del Consiglio Moro con lo scopo di ottenere una modifica della decisione appena assunta dal Consiglio dei mi-



nistri di contrarre il bilancio della difesa 1967 (non applicando l'incremento del 6% annuo progressivo stabilito anni prima dal Csd). In questo caso è ovvio che la decisione di trattare in Consiglio la questione fu assunta da Saragat su sollecitazione degli ambienti militari (alle cui esigenze era molto sensibile) e senza consultare il Presidente del Consiglio.

Il regolamento del '90 è intervenuto sulla materia, richiedendo obbligatoriamente l'"intesa" (o la "proposta") del Presidente del Consiglio per l'esercizio dei poteri presidenziali di convocare le sedute (art. 2.1), fissare l'ordine del giorno (art. 3.1) e invitare i membri straordinari (art. 7). Lo scopo è chiaro: limitare la facoltà del Capo dello Stato di portare in Csd argomenti invisibili al Presidente del Consiglio.

L'impossibilità di consultare i verbali (e la documentazione annessa) successivi all'adozione del d.p.r. del '90 non consente di accertare se tali disposizioni hanno avuto applicazione e, se del caso, in quali termini.

### 3.2. Fase attuativa

Il regolamento del 1951 individua il presidente, assieme al Consiglio nel suo insieme, quale garante della corretta attuazione delle deliberazioni consiliari da parte degli organi competenti. È infatti al Capo dello Stato che il segretario deve riferire le "eventuali difformità e lacune dei provvedimenti adottati rispetto alle deliberazioni del Consiglio" (art. 4.3).

La prassi lo conferma: non era infrequente che il presidente, in sede di Csd, prima di affrontare i punti all'ordine del giorno, chiedesse conto direttamente ai soggetti interessati (ministri e capo di stato maggiore della difesa) dello stato di attuazione delle delibere consiliari o ne sollecitasse l'esecuzione<sup>10</sup>.

Niente su tale fase procedimentale è indicato nel d.p.r. del '90.

### 3.3. L'adunanza

La legge n. 624 del 1950 e il regolamento del '51, mentre affrontano, seppur sommariamente, il ruolo del Capo dello Stato nella fase istruttoria e in quella esecutiva del procedimento di formazione dell'attività consiliare, non forniscono alcuna indicazione sulla partecipazione dello stesso alla fase costitutiva, quella del dibattito in adunanza e dell'eventuale adozione delle deliberazioni; la fase più complessa e carica di implicazioni sistematiche. A sua volta il d.p.r.

<sup>10</sup> A titolo esemplificativo, nella seduta 9 dicembre 1960, Gronchi, "avanti di dare inizio alla discussione degli argomenti all'ordine del giorno, chiede notizia sul lavoro svolto dai due comitati di ministri di cui alla determinazione del Csd in data 19 ottobre." A sua volta, l'8 luglio 1974, il presidente Leone "da la parola all'am. Henke perché (...) informi il Consiglio dello studio sulla costituzione del fondo di promozione industriale di cui il consesso ebbe ad occuparsi nella sua seduta precedente."

del '90, come avviene per la fase istruttoria, si limita a vincolare alcuni poteri procedurali del Capo dello Stato, quali la trattazione dei "fuori sacco", condizionandoli all'"intesa" con il Presidente del Consiglio<sup>11</sup>.

Quindi il ruolo del presidente della repubblica in adunanza può essere accertato solo tramite l'esame della prassi. La documentazione disponibile è valutata in relazione a due distinte sfere dell'azione esplicabile in Consiglio dal Capo dello Stato: 1) quella di presidente dell'organo con i connessi poteri di direzione della discussione [partecipazione tecnico/direttiva]; 2) quella di membro politico che interviene nel merito delle questioni partecipando alla discussione e all'adozione delle deliberazioni come gli altri componenti [partecipazione politica]<sup>12</sup>. Un'ultima considerazione di carattere generale prima di affrontare

<sup>11</sup> Nel complesso il d.p.r. n. 251 del 1990 stabilisce la necessaria compartecipazione del Presidente del Consiglio all'esercizio di tutti quei poteri strumentali al funzionamento dell'organo che la legge, il regolamento del '51 e la prassi dei primi quarant'anni di attività consiliare (in conformità ai principi che regolano gli organi collegiali), avevano attribuito al solo presidente. La convocazione delle sedute (art. 2.1), la fissazione dell'ordine del giorno (art. 3.1), la trattazione dei "fuori sacco" (art. 3.2), la secretazione degli argomenti esaminati (art. 4), l'invito dei membri straordinari (art. 7), la decisione di comunicare o pubblicare il verbale della riunione (art. 11.3, 11.4), l'approvazione del comunicato finale della seduta (art. 11.7): sono tutte prerogative che il Capo dello Stato non può esercitare in modo autonomo, a propria discrezione, ma solo "previa intesa col Presidente del Consiglio dei ministri". All'istituto dell'intesa preventiva si affiancano poi altre forme di ingerenza e coinvolgimento del Presidente del Consiglio in ogni minimo aspetto del funzionamento dell'organo: ai fini della validità del processo verbale delle sedute occorre l'approvazione e la sottoscrizione sia del presidente della repubblica sia del Presidente del Consiglio (art. 11.5); è il solo Presidente del Consiglio che decide sul tipo di classificazione da attribuire al processo verbale delle sedute e alla documentazione connessa (art. 11.1, 11.2); il segretario e l'ufficio di segreteria vengono a dipendere, da un punto di vista organizzativo e funzionale, dal Presidente del Consiglio (art. 6, 12, 13, 14); è conferita a quest'ultimo la facoltà di presiedere il Csd in sostituzione del Capo dello Stato non solo nelle ipotesi di assenza o impedimento di quest'ultimo, ma anche per delega, benché temporanea e revocabile (art. 5). In altre parole il d.p.r. del '90 ha imposto una condivisione tra presidente della repubblica e Presidente del Consiglio di tutti i poteri e le prerogative inerenti il funzionamento dell'organo, sia nella fase istruttoria che in quella dell'adunanza. Tale potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio è, tuttavia, avvenuto in totale difformità con le disposizioni e la ratio della legge n. 624 del 1950 che, in modo evidente, ha inteso attribuire al Capo dello Stato la presidenza effettiva ed esclusiva del Csd. La contraddizione è stata rilevata e ampiamente evidenziata dalla dottrina nonché dalla commissione istituita nel '92 proprio al fine di valutare la legittimità del regolamento. La stessa prassi dei primi quattro decenni di attività consiliare (lo si è appena accertato) aveva registrato una direzione effettiva del Csd da parte del Capo dello Stato, il quale, in sostanziale autonomia e piena discrezionalità, faceva uso di tutti i poteri direttivi strumentali al funzionamento dell'organo. Gli unici spazi che in tale ambito si era ritagliato il Presidente del Consiglio attenevano al potere di proporre al Capo dello Stato la convocazione dell'organo (come del resto previsto dalla legge istitutiva all'art. 7.2) e l'invito dei membri straordinari, nonché quello di chiudere la discussione proponendo la deliberazione conclusiva sulla base degli esiti della discussione. Il bicefalismo introdotto dal d.p.r. n. 251 del 1990 nella gestione del Csd costituisce quindi una netta rottura con il passato, di assai dubbia legittimità. Cfr. Guiglia [1991; 1994].

<sup>12</sup> Le due prerogative, solitamente compresenti nella figura di presidente di un organo colle-







fase conclusiva delle sedute, in occasione di proporre il contenuto della deliberazione finale sulla base delle risultanze del dibattito.

3.3.2. *Partecipazione politica* – Le risultanze che emergono dall'esame dei verbali sono incontrovertibili: il Capo dello Stato partecipa attivamente all'esame di tutti i punti all'ordine del giorno, entra nel merito delle questioni (anche quelle più tecniche) e con i propri orientamenti condiziona il contenuto delle deliberazioni conclusive del Consiglio.

Al riguardo è opportuno cominciare da un dato meramente quantitativo: per le cinque presidenze di cui sono disponibili i verbali, il numero di interventi del Capo dello Stato, in ogni singola seduta e complessivamente per tutte le sedute del Consiglio, risulta almeno il doppio di quello degli altri membri. Tra gli interventi presidenziali vi sono certamente interventi di natura tecnica (o procedimentale) [It], quali il conferimento della parola ai componenti, le sollecitazioni, le semplici richieste di informazioni, e altri interventi inerenti le sue funzioni di presidente dell'organo; tuttavia la percentuale di interventi di natura politica [Ip], ovvero di manifestazioni di giudizio tese a condizionare il contenuto della deliberazione finale del Consiglio, assume proporzioni ragguardevoli. Unitamente agli interventi sono altresì da considerare le proposte di natura politica [Pp], come delineate in precedenza.

La partecipazione politica del Capo dello Stato, benché rappresenti una costante nella storia istituzionale del Csd, assume forme e dimensioni diverse nei vari settennati. Al fine di caratterizzare il ruolo presidenziale, in primo luogo sarà preso in considerazione il numero di proposte e di interventi politici [Pp, Ip] rispetto a quelli tecnici [Pt, It]; quindi, in riferimento alla categoria delle proposte e degli interventi politici [Pp, Ip], sarà esaminato, per quanto possibile, il loro livello di incidenza sulle deliberazioni adottate dal Consiglio; e ciò in considerazione del fatto che solo una parte di questi hanno effettivamente condizionato le deliberazioni consiliari.

Nel corso della presidenza Gronchi le proposte e gli interventi di natura politica sono di gran lunga superiori a quelli tecnici: 6 Pp contro 1 sola Pt; 56 Ip contro 23 It. A loro volta, le proposte e gli interventi politici che incidono direttamente sul contenuto delle deliberazioni consiliari costituiscono una percentuale ragguardevole. A titolo esemplificativo, nella seduta 11 dicembre 1957, in relazione al progetto trilaterale Italia-Francia-Germania per sviluppare l'arma nucleare, il Capo dello Stato, nel suo intervento, condivise pienamente l'iniziativa portata avanti dal ministro della difesa Taviani e respinse i timori di irritare gli Usa sollevati dal ministro degli esteri Pella, condizionando chiaramente la deliberazione finale<sup>17</sup>. Complessivamente risultano circa 30, su un to-

<sup>17</sup> Il presidente trova razionale il criterio seguito per realizzare un pool a tre in materia di armamenti (...). Quanto alla paventata discriminazione egli crede che la preoccupazione non ab-

tale di 42, le deliberazioni consiliari adottate nel corso della presidenza Gronchi direttamente condizionate da interventi e proposte politiche imputabili al Capo dello Stato. E ciò tenendo conto che per 6 deliberazioni, non essendo disponibili i verbali delle sedute (13 dicembre 1957, 3 gennaio 1961) o essendo quest'ultimi estremamente sintetici (2 agosto 1955), non è possibile stabilire il livello di partecipazione presidenziale. È infine da segnalare una seduta in cui Gronchi assunse una funzione referente verso il Consiglio: il 3/9 dicembre 1958 la discussione e la connessa deliberazione sul progetto di Italia, Germania e Francia per la produzione coordinata del missile *Hawk* prese avvio da una sua relazione introduttiva, tra l'altro di natura tecnica.

Nei verbali riferiti alla breve presidenza Segni risultano 10 interventi complessivi del Capo dello Stato e nessuna proposta di deliberazione finale. Tra gli interventi 3 hanno natura politica e risultano tutti svolti nella seduta 15 giugno 1962 in relazione all'attuazione del programma militare Nato implicante oneri finanziari aggiuntivi per l'Italia. Nel corso del dibattito il presidente, a fronte dei dubbi e delle resistenze di una parte dei ministri, sostenne a spada tratta le richieste avanzate dal capo Smd e dal ministro della difesa, pur non riuscendo a ottenere una deliberazione conforme del Consiglio.

Gli interventi politici del presidente Saragat (le proposte risultano tutte di natura tecnica) sono 20 su un totale di 34. A titolo esemplificativo, nella seduta 12 luglio 1967 il Csd si divise sulla questione del ripristino dell'incremento progressivo annuo del 6% del bilancio della difesa per i successivi cinque esercizi. Saragat, con due interventi di notevole veemenza e drammaticità, si schierò apertamente a favore del ripristino, condizionando in tal senso la deliberazione finale. L'influenza presidenziale sulla deliberazione del 24 gennaio 1969 inerente l'esigenza di migliorare le condizioni economiche del personale delle forze armate trova conferma nella successiva seduta (19 giugno 1969), ove il Pdc Rumor, nell'opporsi alle richieste dei militari, ricorda "che dopo l'ultima riunione del Csd si è fatto per il personale lo sforzo richiesto dal presidente della repubblica". Nel complesso gli interventi di Saragat condizionano direttamente 7 delle 15 deliberazioni consiliari assunte nel settennato. Anche Saragat, come Gronchi, in un caso assunse funzioni referenti verso il Consiglio: nella seduta 1° dicembre 1965, in riferimento alla politica nucleare dell'Italia a seguito dell'accantonamento del progetto di Forza multilaterale.

Durante la presidenza Leone, su un totale di 38 interventi, solo 6 hanno carattere politico; a quest'ultimi è tuttavia da aggiungere 1 proposta di deliberazione avente la stessa natura. Le proposte e gli interventi politici di cui sopra riescono a condizionare 4 delle 10 deliberazioni adottate dal Csd durante la

bisogna di esistere: non vi è infatti discriminazione di sorta, ma solo un'articolazione che torna a vantaggio di tutti. Il Consiglio si manifesta pertanto favorevole alla continuazione delle trattative per il perfezionamento dell'accordo in questione.



presidenza. Due a favore della costituzione di un fondo promozionale industriale per la difesa (sedute 3 agosto 1973 e 18 luglio 1974). Le altre due in relazione alla costruzione di alloggi demaniali per i militari (seduta 6 agosto 1975).

Nel corso della presidenza Pertini, su un totale di 11 interventi verbalizzati, 7 hanno natura tecnica e solo 4 politica; e dei 4 interventi politici, solo 1 costituisce un tentativo presidenziale, tra l'altro non andato a buon fine, di incidere sul contenuto della deliberazione consiliare, condizionando così la politica di sicurezza nazionale. L'intervento in questione si ha nella seduta 24 novembre 1983 in riferimento al contingente italiano in Libano: il Capo dello Stato permette per un ritiro, ma il Csd decise per la permanenza.

Quanto sopra riportato mostra che il ruolo politico esercitato dal Capo dello Stato in sede di Csd raggiunse i massimi livelli durante le presidenze Gronchi, Segni e Saragat, per decrescere progressivamente durante i mandati Leone e Pertini. Le modalità dell'interferenza presidenziale sull'attività e, in particolare, sulle deliberazioni consiliari dipende da vari fattori, tra i quali riveste particolare importanza il ruolo che i singoli presidenti della repubblica attribuiscono al Csd stesso, ovvero la propensione a utilizzarlo per intervenire nella politica di sicurezza in alternativa ad altri strumenti (quali i messaggi alle Camere, le esternazioni, la *moral suasion*, ecc.), nonché le intenzioni con le quali è convocato (reperire informazioni sulle intenzioni del Governo piuttosto che tentare di condizionarne le scelte).

#### 4. La propensione presidenziale all'utilizzo del Csd per intervenire nella politica di sicurezza

Non sempre è possibile comprendere le specifiche ragioni che spingono un presidente a fare un utilizzo del Csd più o meno intenso e con finalità più o meno invadenti verso le scelte governative. Non è insolito, ad esempio, che di fronte a un medesimo contesto politico, un presidente sia propenso a convocare con frequenza il Csd, mentre un altro preferisca intervenire con altri strumenti più diretti e meno formali come un'azione di *moral suasion* verso il Governo piuttosto che la pubblica sollecitazione dell'opinione pubblica (esternazione) o del Parlamento (messaggio alle Camere). Il Csd non è infatti l'unico mezzo che ha il Capo dello Stato per dare concretezza al suo ruolo costituzionale di comandante della forze armate. Si possono così avere presidenti che hanno interferito con l'indirizzo politico di sicurezza anche, ma non necessariamente in modo prevalente, tramite un utilizzo costante e intenso del Csd (Gronchi). Altri, invece, che ne hanno fatto un uso ridotto perché meno propensi a intervenire nella politica di sicurezza (Leone) o perché inclini a privilegiare altre modalità d'intervento meno formali e istituzionalizzate, ma talvolta, a seconda dei contesti politici, più dirette ed efficaci (Pertini).

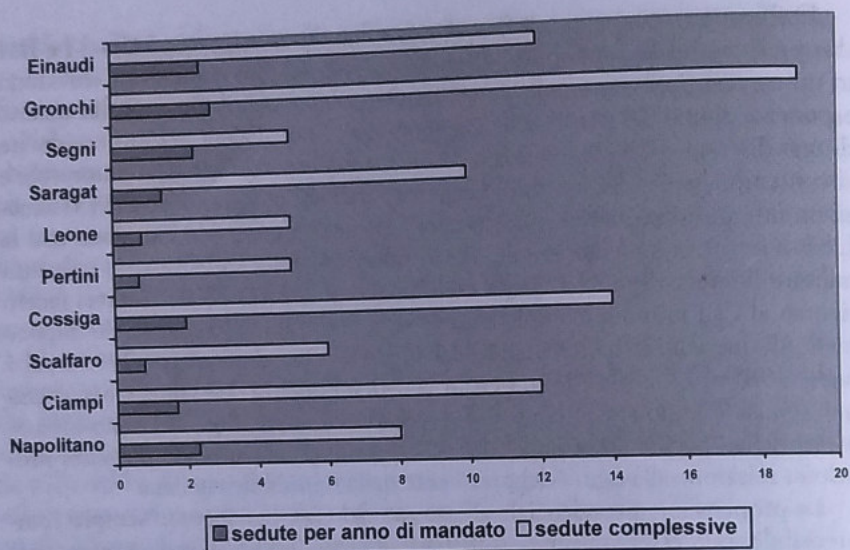
Emblematici sono i casi di Pertini e Cossiga durante i governi Craxi I e II. I due presidenti della repubblica, durante una fase del loro mandato, si trovarono in un contesto politico simile: 1) contiguità politica con il Governo (in quanto esponenti di uno dei partiti della maggioranza); 2) coalizioni di Governo dotate di una discreta coesione e guidata da un Presidente del Consiglio autorevole e al contempo leader del secondo maggiore partito di maggioranza (Psi); 3) situazione internazionale affine caratterizzata da tensione nel Mediterraneo con la Libia e terrorismo mediorientale, alta contrapposizione Est/Ovest; 4) influenza militare limitata rispetto a quella esercitata negli anni '50/'60. Tuttavia fecero ricorso al Csd in modo completamente diverso: in un arco temporale di poco meno di due anni (rispettivamente dal 4 agosto 1983 al 29 giugno 1985 e dal 3 luglio 1985 al 17 aprile 1987), Pertini convocò l'organo due volte, Cossiga cinque (considerando anche la crisi di governo dell'estate '86). Del resto il fenomeno della "personalizzazione" del potere assume una speciale rilevanza proprio in relazione alla figura del presidente della Repubblica italiana<sup>18</sup>.

La propensione presidenziale all'utilizzo del Csd, benché non sempre comprensibile, può essere misurata sulla base di alcuni criteri di ordine quantitativo, tra i quali risalta la frequenza di sedute per mandato presidenziale.

Presidenza	Sedute complessive	Durata mandato	Sedute per anno di mandato
Einaudi	12	4 e 10 mesi	2,5
Gronchi	19	7	2,8
Segni	5	2 e 2 mesi	2,3
Saragat	10	7	1,4
Leone	5	6 e 6 mesi	0,8
Pertini	5	7	0,7
Cossiga	14	7	2
Scalfaro	6	7	0,8
Ciampi	12	7	1,7
Napolitano	8	3 e 6 mesi	2,3

<sup>18</sup> La vastità e la vaghezza dei poteri previsti dalla costituzione consente a ogni presidente di ritagliarsi un proprio ruolo, valorizzando e attivando determinati poteri piuttosto che altri, secondo le caratteristiche umane e politiche della propria personalità e il contesto politico contingente. Cfr. Paladin [1986, 240].





La frequenza delle riunioni nei mandati presidenziali dal 1950 al 2009 presenta un carattere ondulatorio testimoniando una diversa "propensione" dei singoli presidenti a utilizzare il Csd per intervenire nella politica di sicurezza: elevata con Einaudi, Gronchi e Segni, si riduce progressivamente con Saragat, Leone e Pertini, per poi risalire con Cossiga, scendere nuovamente con Scalfaro e risollevarsi di nuovo con Ciampi e ancor più con Napolitano, sin da raggiungere i livelli dei primi due presidenti (con una media superiore a due riunioni l'anno).

### 5. Osservazioni conclusive

Nel complesso la posizione del Presidente della Repubblica in Csd, come emersa dal dato positivo e dalla prassi, non sembra facilmente conciliabile con una forma di governo parlamentare a direzione monocratica, ovvero caratterizzata dall'esclusiva titolarità dell'indirizzo politico nelle mani di Governo e Parlamento e da un Capo dello Stato politicamente irresponsabile e con funzioni prettamente di rappresentanza.

Il Presidente della Repubblica, tramite la presidenza dell'organo, è direttamente coinvolto, benché non sempre con la stessa intensità, nella definizione dell'indirizzo politico di sicurezza nazionale. Egli, infatti, non solo presiede e dirige in modo effettivo il Csd (a differenza di quanto avviene per il Csm), ma

partecipa attivamente alle discussioni e concorre all'adozione delle deliberazioni consiliari, tra l'altro, su questioni raramente attinenti al ruolo – attribuitogli dalla maggioranza della dottrina – di garante della Costituzione. Le discussioni e le deliberazioni sui programmi di potenziamento militare atlantici, sul bilancio della difesa, sulla struttura organizzativa delle Forze Armate e sulla condizione dei militari – gli argomenti più affrontati dal Consiglio – difficilmente coinvolgono valori di rango costituzionale. Addirittura, in alcuni casi, seppur datati e residuali, il Presidente della Repubblica ha concorso all'adozione di provvedimenti di chiara natura amministrativa (di contenuto tecnico-analitico, direttamente destinati all'apparato militare e dotati di efficacia giuridica), come i programmi militari e le direttive amministrative.

Ma anche nell'eventualità che il Capo dello Stato, in virtù della sua "discrezione" e del suo "senso di correttezza costituzionale", "rest[i] in una posizione di puro dirigente della discussione simile a quella del presidente della camera che, al momento in cui si viene ai voti, si astiene" (Calamandrei), ovvero "si astenga da quelle votazioni e discussioni che per il modo in cui siano state imposte comportino una presa di posizione in merito all'indirizzo governativo" (Guarino), o ancora "si limiti a porre i problemi in termini obiettivi, senza mai prendere posizione" (Lussu), il solo fatto di partecipare alle sedute del Csd con i più importanti membri del Governo e con il Capo di Stato maggiore della Difesa, determina un suo oggettivo e automatico coinvolgimento nella gestione della politica militare.

I problemi inerenti la presidenza del Csd sono, né più né meno, gli stessi che avrebbe comportato la presidenza del Consiglio dei ministri da parte del Capo dello Stato; e per tale motivo sono da ritenersi altrettanto pertinenti le argomentazioni di Terracini che condussero i costituenti ad eliminare la disposizione del progetto di costituzione che, mutuando la costituzione della IV Repubblica francese, aveva previsto la facoltà del Capo dello Stato di presiedere il Consiglio dei ministri.

"La partecipazione del presidente della repubblica in Consiglio dei ministri è inutile se ha soltanto lo scopo di tenere il presidente a giorno della situazione politica, perché esso potrà sempre essere informato dai ministri; ed è anche in contrasto con l'art. 17 [futuri artt. 89 e 90 cost., obbligo della controfirma e irresponsabilità presidenziale], perché se il presidente, partecipando alla discussione, interviene nelle deliberazioni, anche senza votare, argomentando e influenzando sulle convinzioni di coloro che debbano deliberare, assume necessariamente delle responsabilità. (...) Nel caso che una determinata decisione del Governo sia combattuta dal Parlamento, diverranno inevitabilmente argomento di discussione le opinioni manifestate dal Capo dello Stato in seno al Consiglio dei ministri (...) Tale norma [può] costituire una catena attraverso la quale il presidente della repubblica sia trascinato nella lotta politica, alla quale dovrebbe rimanere estraneo".



*Bibliografia*

- BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss.
- BARONE A., *Il Consiglio supremo di difesa*, in *Dir. e società*, 1982, 451 ss.
- CALAMANDREI P., *Le responsabilità militari che la Costituzione italiana assegna al Capo dello Stato, al Presidente del Consiglio, al ministro della difesa, in confronto con la Costituzione degli U.S.A. dell'Inghilterra e della Francia* (conferenza al C.A.S.M. del 1950), in AA.VV., *Pietro Calamandrei. Opere giuridiche*, III, a cura di M. Cappelletti, Napoli 1968, 413 ss.
- CARBONARO S., *Governo e Consiglio supremo di difesa nella determinazione delle direttive in materia politico/militare*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, III, Milano 1965, 123 ss.
- CARBONARO S., *Le responsabilità militari nell'ordinamento costituzionale italiano*, Firenze 1957.
- GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss.
- GUIGLIA G., *Consiglio supremo di difesa. Il regolamento di attuazione del Consiglio supremo di difesa e i rapporti tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Quad. cost.*, 1991, 124 ss.
- GUIGLIA G., *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa, con particolare riguardo agli stati di crisi e di emergenza internazionali e interni*, in «1989» *Riv. dir. pubbl. e sc. pol.*, 1993, 293 ss.
- LABRIOLA S., *Il Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano 1973.
- MOTZO G., *Consiglio supremo di difesa*, in *Enc. dir.*, IX, 1961, 338 ss.
- MOTZO G.-FOIS S.-DE VERGOTTINI G., *Rapporto della commissione istituita con d.p.r. 22 gennaio 1992 per verificare la legittimità delle norme di cui al d.p.r. 4 agosto 1990, n. 251*, in «1989» *Riv. dir. pubbl. e sc. pol.*, 1993, 275 ss.
- PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, 165 ss.
- PERGOLESI F., *Consiglio supremo di difesa*, in *Noviss. Dig. it.*, IV, 1957, 221 ss.
- PREDIERI A., *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, III, Roma 1958, 231 ss.
- SICA V., *La controfirma*, Napoli 1953.
- TESAURO A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1963.
- VALENTINI A., *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano 1965.
- VALENTINI S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano 1980.
- VERBARI G.B., *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, XXXI, 1981, 60 ss.
- VILLATA R., *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur.*, VI, 1988, 1 ss.