



LE SEDI DELL'INDIRIZZO POLITICO COSTITUZIONALE E DELL'INDIRIZZO DI SISTEMA
NELL'ASSETTO ATTUALE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA
1 NOVEMBRE 2024

Le competenze del Presidente della
Repubblica in ambito diplomatico-
militare: organo di indirizzo o di
garanzia?

di Renato Ibrido

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Firenze



Le competenze del Presidente della Repubblica in ambito diplomatico-militare: organo di indirizzo o di garanzia?*

di Renato Ibrido

Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Firenze

Abstract [It]: Quale ruolo svolge il Presidente della Repubblica nell'ambito della politica estera e di difesa? Alla luce di tale domanda di ricerca, il contributo si propone di analizzare il quadro delle norme costituzionali nonché una selezione di recenti precedenti paradigmatici.

Title: The competences of the President of the Republic in the diplomatic-military sphere: organ of direction or of guarantee?

Abstract [En]: What role does the President of the Italian Republic play in foreign and defence policy? In light of this research question, the paper aims to analyze the framework of constitutional provisions as well as a selection of recent key precedents.

Parole chiave: Politica estera, Politica di difesa, Presidente della Repubblica, Costituzione

Keywords: Foreign policy, Defence Policy, President of the Republic, Constitution

Sommario: 1. Premessa. 2. Ragioni di carattere organizzativo-procedurale che escludono un autonomo e distinto potere di indirizzo del Presidente della Repubblica nel campo della politica estera e di difesa. 2.1. Il sub-sistema delle competenze diplomatico-militari tracciato dalla Costituzione ed il rifiuto della teoria del federative power. 2.2. Lo scarto fra ciò che la Costituzione dice e quello che alcuni Presidenti pensano che dica. 3. Ragioni di carattere sostanziale che escludono un autonomo e distinto potere di indirizzo del Presidente della Repubblica nel campo della politica estera e di difesa. 4. L'irriducibilità degli affari europei alla dimensione della politica estera. 5. Verso una conclusione.

1. Premessa

Il tema delle competenze del Presidente della Repubblica in ambito diplomatico-militare è oggetto di un ampio e articolato dibattito in dottrina¹. Un esaustivo esame dell'argomento richiederebbe quanto meno

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In questa sede si parlerà di competenze in ambito diplomatico-militare per sottolineare le strette interconnessioni fra la sfera della politica estera e l'attività di gestione e impiego delle forze armate e degli apparati di sicurezza: la politica estera ha per oggetto l'attività con la quale gli Stati definiscono obiettivi, strategie, metodi e misure volte ad influenzare il comportamento di un numero considerevole di attori che operano al di fuori della sua sovranità (cfr. R.H. JACKSON – G. SØRENSEN, *Relazioni internazionali*³, Milano, Egea, 2014, 286 ss.). La seconda è stata raffigurata invece sulla base di tre cerchi concentrici: nel cerchio più ristretto troviamo la "politica militare", la quale si riferisce, su un piano prettamente tecnico, alla organizzazione delle forze armate e definizione dei loro obiettivi e concetti strategici generali. Il cerchio intermedio – costituito dalla "politica di difesa" – ricomprende, oltre alla politica militare, anche la politica di difesa civile, vale a dire la preparazione di tutte le componenti del paese (economiche, civili, sociali, *etc.*) ad un potenziale conflitto bellico. Infine, nel cerchio più ampio abbiamo la "politica di sicurezza", la quale presuppone un coinvolgimento di risorse sia militari sia di altra natura (diplomatiche, politiche, economico-finanziarie) nell'assicurare la sicurezza dello

di analizzare le singole funzioni presidenziali, anche in rapporto all'evoluzione della prassi². Peraltro, in coerenza con l'oggetto della *special issue* che ospita questo contributo – la quale è dedicata alle nuove e vecchie declinazioni del concetto di indirizzo politico – si è scelto di concentrarsi su una domanda di ricerca molto più specifica: può il Presidente della Repubblica promuovere un indirizzo di politica estera e di difesa diverso se non addirittura radicalmente incompatibile rispetto a quello determinato sull'asse Governo-Parlamento³? Volendo porre tale quesito in termini ancora più chiari e forse brutali: è nelle possibilità giuridico-formali del Capo dello Stato – anche in considerazione della sua veste di Comandante delle Forze armate⁴ – correggere il “verso” della politica estera e di difesa imponendo o escludendo un certo posizionamento dell'Italia all'interno dei grandi blocchi politico-militari internazionali?

Secondo la tesi che si intende sostenere, almeno due ordini di ragioni giustificano una risposta negativa a tale interrogativo. In primo luogo, l'esistenza di un autonomo polo presidenziale di indirizzo in questo specifico ambito delle politiche pubbliche è esclusa dalla particolare configurazione del sistema delle competenze diplomatico-militari accolto dalla Costituzione (par. 2). Beninteso: con tale affermazione non vogliamo affatto sottovalutare le importantissime prerogative che il Presidente della Repubblica esercita in questo campo, a partire dalla presidenza del Consiglio supremo di difesa⁵ e dal suo coinvolgimento nel

Stato anche al di fuori di una possibile guerra (cfr. C. JEAN, *L'ordinamento della difesa in Italia. Vertice politico e vertice tecnico-militare*, Padova, Cedam, 1989; G. DE VERGOTTINI, *I principi costituzionali nell'ordinamento italiano*, in ID. (cur.), *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, Bologna, CeMiSS, 1991, 13 ss. e spec. 18 ss.). Come dimostra anche la vicenda dell'attribuzione al Consiglio supremo di difesa di competenze in materia di sicurezza (*infra* par. 2.2.), più ci si sposta dal campo della “politica militare” a quello della “politica di sicurezza” tanto più la politica estera tende ad integrarsi reciprocamente con questi ulteriori settori.

² Sulla prassi più recente, cfr., da ultimo, A. RANDAZZO, *Contributo allo studio del “potere estero” del Presidente della Repubblica con particolare riferimento all'esperienza più recente*, Napoli, Esi, 2024.

³ Il problema dell'alternativa fra organo di garanzia e organo di indirizzo con specifico riferimento al ruolo del Presidente della Repubblica nell'ambito della politica estera non è nuovo. Per la tesi dell'organo di garanzia, cfr., fra gli altri, S. GALEOTTI, *Brevi note in tema di “potere estero” e divisione del potere nella Costituzione italiana, 1988*, ora in ID., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione: La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1992, 277 ss.; F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, Giuffrè, 2012. Prende atto invece della ormai avvenuta stabilizzazione di una funzione di indirizzo in questo settore G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale?*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, 1 ss.

⁴ Sulla funzione di comando delle Forze armate, cfr. G. MOTZO, *Il comando delle Forze armate e la condotta dei regimi di emergenza nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1957; ID., *Comando delle Forze armate*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, Giuffrè, 1960, 707 ss.; C. CERETI, *Il Presidente della Repubblica quale comandante delle Forze Armate*, Milano, Giuffrè, 1957. Più in generale, su assetti e evoluzioni che hanno interessato il “governo della difesa”, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971; P. BONETTI, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2000; ID., *Difesa dello Stato e potere*, in M. CARTABIA – M. RUOTOLO (cur.), *Enciclopedia del Diritto – I Tematici*, Milano, Giuffrè, 2023, 56 ss.; R. URSI, *L'amministrazione militare*, Torino, Giappichelli, 2019, 3 ss.

⁵ L'interpretazione del ruolo del Consiglio supremo di difesa sposata dai Presidenti della Repubblica ha oscillato tra due principali modelli: da un lato quello di organo di consulenza e strumento di informazione del Presidente della Repubblica; dall'altro lato quello di sede di determinazione di indirizzi per l'organizzazione ed il coordinamento della politica militare, di difesa e di sicurezza. La seconda opzione interpretativa – e più in generale l'ampliamento degli spazi di intervento di tale collegio – ha peraltro coinciso con (*rectius*, è stato il veicolo di) un maggiore attivismo del Capo dello Stato. Su tale organo, cfr. A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1958; G. MOTZO, *Consiglio supremo di difesa*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, Giuffrè, 1961, 338 ss.; S. LABRIOLA, *Il Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971; R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, Bologna, il Mulino, 2011.

processo di formazione dei trattati internazionali⁶. Semmai intendiamo sottolineare come anche questi poteri – lungi dal poter essere ricondotti alla dimensione dell’indirizzo politico – debbano essere esercitati nel quadro della funzione presidenziale di garanzia politica della Costituzione⁷.

Accanto a questo primo ordine di motivazioni di carattere organizzativo-procedurale emergono poi delle ulteriori ragioni di natura sostanziale. Se il Presidente della Repubblica può incidere sulla politica estera e di difesa quale organo di garanzia (e non già di indirizzo politico), ciò implica che eventuali “interferenze” presidenziali debbano risultare giustificate dall’esigenza di ristabilire il rispetto dei “paletti” che la Costituzione pone alla decisione di politica estera e di difesa. E tuttavia, come vedremo, la Costituzione italiana non rientra fra i testi costituzionali che sanciscono come costituzionalmente imposta una determinata alleanza. Semmai, la Costituzione pone dei vincoli – in parte procedurali ed in parte sostanziali – che impegnano l’Italia, a prescindere da qualsiasi posizionamento sullo scacchiere internazionale, ad agire per difendere e promuovere il diritto nonché le istituzioni della società internazionale (par. 3).

⁶ Sulle procedure statali di formazione dei trattati internazionali, cfr. V. LIPPOLIS, *La costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, Maggioli, 1989; F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali: Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997; E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, Giuffrè, 2003; S. SASSI, *Il puzzle costituzionale del treaty-making power in Italia*, in *Rivista AIC*, 2, 2014; M. GIANNELLI, *Centralità e marginalità dell’articolo 80 della Costituzione nelle più recenti tendenze della produzione normativa in materia di potere estero*, in V. LIPPOLIS (cur.), *Costituzioni e relazioni internazionali (Il Filangieri – Quaderno 2022)*, 95 ss. In una prospettiva internazionalistica, un’opera classica è quella di L. FERRARI BRAVO, *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Napoli, Morano, 1964. Per spunti ulteriori di carattere comparatistico, cfr. L. WILDHABER, *Treaty-Making power and constitution: an international and comparative study*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1971; V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (cur.), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, 525 ss.

⁷ La letteratura sul Presidente della Repubblica – «da più difficile e la più sfuggente fra le cariche pubbliche previste dal vigente ordinamento costituzionale» secondo la nota affermazione di L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXXV, 1986, 207 ss. e spec. 236 – è sterminata. Ci limitiamo dunque a richiamare le principali tesi (*rectius*, gruppi di tesi): (i) organo di garanzia: cfr. S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1992; E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, I, 1999, 305 ss. e, con una maggiore sottolineatura del carattere «politico» di tale garanzia, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss.; (ii) organo che – senza esserne parte – può prendere parte al processo di decisione politica (cfr. ad esempio M. LUCIANI, *Introduzione*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (cur.), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997, spec. 11 ss.; M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, 2, 2017), in particolare nella veste di «supremo regolatore del sistema costituzionale» (cfr. A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, in *Dig. pubbl.*, II, Torino, Utet, 1987, 447 ss. e spec. 489 ss.; V. LIPPOLIS – G. SALERNO, *La presidenza più lunga*, Bologna, il Mulino, 2016; V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2018); (iii) organo di indirizzo politico-costituzionale teso all’attuazione di fini costituzionali permanenti: cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *RTDP*, 1958, 295 ss., 296 ss.; (iv) organo «reggitore dello Stato nelle crisi del sistema» (cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, 237 ss., ora in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1992, 1 ss.) o «potere esecutivo di riserva» (cfr. G.U. RESCIGNO, *Articolo 87*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Zanichelli, 1978, 1 ss.). Per quel poco che può valere, chi scrive aderisce alla definizione del Capo dello Stato quale «organo costituzionale di garanzia, dotato peraltro di spazi di manovra di accentuata valenza politica», i quali tuttavia risultano funzionali all’obiettivo di «rimettere in funzione congegni costituzionali che si sono inceppati», senza invece costituire un «polo antagonista» rispetto ai titolari dell’indirizzo politico (così P. RIDOLA, *Il Presidente della Repubblica nell’esperienza costituzionale italiana*, in ID., *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, Jovene, 2019, 429 ss.).

Peraltro, diversamente da quanto si potrebbe pensare, l'opzione interpretativa che riconduce le competenze diplomatico-militari del Presidente della Repubblica alla dimensione della garanzia costituzionale anziché a quella dell'indirizzo politico non comporta alcun "passo indietro" da parte del Capo dello Stato. Semmai, è proprio questa soluzione interpretativa a consentire al Presidente della Repubblica di fare due "passi in avanti", trasformandolo in un protagonista – almeno potenziale – dell'architettura istituzionale della società internazionale⁸.

2. Ragioni di carattere organizzativo-procedurale che escludono un autonomo e distinto potere di indirizzo del Presidente della Repubblica nel campo della politica estera e di difesa

2.1. Il sub-sistema delle competenze diplomatico-militari tracciato dalla Costituzione ed il rifiuto della teoria del federative power

L'analisi comparata segnala l'esistenza di una serie di ordinamenti nei quali al Capo dello Stato è riconosciuto una sfera riservata di competenze di indirizzo politico in ambito diplomatico-militare.

Il caso paradigmatico è rappresentato dalla Costituzione finlandese del 1919, nella quale la diarchia Capo dello Stato – Primo Ministro non era sviluppata sulla base di un rapporto gerarchico fra le due "teste", bensì nel quadro di una separazione di competenze largamente incentrata sul criterio politica estera e di difesa (sfera riservata al Presidente della Repubblica) e politica interna (sotto la guida del Primo Ministro). In particolare, in relazione al primo gruppo di materie la presidenza del Consiglio dei ministri era affidata al Capo dello Stato, spettando invece al Primo Ministro in relazione agli affari interni⁹. Tale modello di presidenza "a geometria variabile" dell'organo collegiale di governo ha influenzato, fra l'altro, l'attuale art. 87 della Costituzione rumena¹⁰.

⁸ Sul concetto di società internazionale, d'obbligo è il riferimento a H. BULL, *The anarchical society. A study of order in world politics*, New York, Palgrave, 1977, tr. it.: *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, Milano, 2005 (sul quale cfr. F. RUSCHI, *Una ordinata anarchia. La filosofia del diritto internazionale di Hedley Bull*, Acireale, Bonanno, 2012). Secondo Bull, a differenza dei sistemi internazionali pre-westfaliani, l'*International Society* presenterebbe un tratto distintivo ulteriore: ciascuna delle comunità politiche parti del sistema si concepirebbe, nelle relazioni con le altre, vincolata da un insieme di regole comuni (il diritto internazionale) e dall'impegno a partecipare al funzionamento di istituzioni condivise (*in primis*, il sistema diplomatico). Per una lettura dell'art. 11 Cost. ispirata al paradigma societario delle relazioni internazionali si perdoni il rinvio a R. IBRIDO, *L'art. 11 della Costituzione come clausola di cooperazione societaria e "fattore condizionante" della politica estera italiana*, in V. LIPPOLIS (cur.), *Costituzione e relazioni internazionali (Il Filangieri – Quaderno 2022)*, 37 ss.; ID., *Dalle clausole pacifiste alle clausole di cooperazione societaria: percorsi comparativi e interdisciplinari*, in *DPCE online*, SP1, 2024, 159 ss.

⁹ Su tale esperienza, cfr. R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale. Problemi comparatistici*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, 153 ss.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 87 della Costituzione rumena, in relazione a questioni di interesse nazionale concernenti la politica estera, la difesa e l'ordine pubblico, la presidenza delle sedute del Governo spetta al Presidente della Repubblica. In tutte le altre materie, la direzione dell'organo è affidata al Primo Ministro, fermo restando la facoltà di quest'ultimo di richiedere al Presidente di partecipare e presiedere ulteriori sedute. Sul punto, cfr. R. IBRIDO, *La classificazione delle forme di governo europee caratterizzate dalla commistione tra fiducia ed elezione diretta del Capo dello Stato*, in V. LIPPOLIS – R. IBRIDO (cur.), *Capo dello Stato e forme di governo. Vent'anni di trasformazioni (Il Filangieri – Quaderno 2023)*, 81 ss. e spec. 103 ss. e 112 ss.

Altrettanto paradigmatico è il caso della V Repubblica francese, dove l'interpretazione della Costituzione del 1958 (e in particolare dell'art. 5) affermata nella cornice di quella che può essere definita la convenzione “De Gaulle” ha portato a riconoscere l'esistenza di un *domaine réservé* del Presidente della Repubblica nel campo della politica estera e di difesa¹¹. In effetti, anche nei tre precedenti di coabitazione verificatisi nella storia della V Repubblica, i Primi Ministri – pur cercando di reinserirsi in alcune dinamiche della politica estera e di difesa – non hanno messo in discussione l'impianto complessivo di tale dominio riservato.

Tutti questi esempi di deroghe al normale riparto di poteri sembrerebbero evocare l'antico concetto di *federative power* elaborato da Locke¹². Se è vero che Locke fu fra i primi autori a gettare le basi dell'idea di divisione dei poteri è altresì vero che egli si preoccupò di individuare uno specifico campo delle politiche pubbliche il quale – date le sue peculiari caratteristiche – doveva fare eccezione al principio generale¹³. Da qui la configurazione di un modello di concentrazione dei poteri in capo all'esecutivo, per quanto di carattere settoriale: il “potere federativo”.

E tuttavia se c'è un testo costituzionale che sembra radicalmente rifiutare l'idea di *federative power* è proprio la Costituzione italiana. Ciò non significa – si badi bene – che la Costituzione si astenga dall'individuare alcune prerogative e procedure particolari nell'ambito di un vero e proprio sub-sistema delle competenze diplomatiche-militari. Tuttavia, proprio perché sub-sistema e non già autonoma sfera di *federative power*, tali prerogative e procedure vanno sempre interpretate alla luce dei principi generali che informano il macro-sistema della forma di governo. Come è noto, quest'ultima – assumendo i caratteri di una forma

¹¹ Il “dominio riservato” – espressione coniata dal Presidente dell'Assemblea nazionale Chaban-Delmas – è istituito per lo più di origine convenzionale, sebbene con alcuni indiretti agganci nel testo costituzionale. Sull'ampiezza delle prerogative esercitate in materia di politica estera e di difesa dai Presidenti francesi, cfr. M.-T. VIEL, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, in *Revue du droit public*, 1, 1993, 141 ss.; J. CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, in *Revue du droit constitutionnel*, 110, 2017, 343 ss.; R. CASELLA, *Il monarca repubblicano: la figura del Capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta Repubblica*, Napoli, Jovene, 2009, spec. 352 e 372 ss., ID., *Il Capo dello Stato Chef des armées*, in *Federalismi*, 21, 2018. Sulle più recenti evoluzioni che hanno interessato il Presidente della Repubblica francese (anche in relazione alla politica estera e di difesa), cfr. G. DELLEDONNE, *Il caso francese: dalla riforma costituzionale del 2000 alla presidenza Macron*, in V. LIPPOLIS – R. IBRIDO (cur.), *Capo dello Stato e forme di governo. Vent'anni di trasformazioni (Il Filangieri – Quaderno 2023)*, 17 ss.

¹² Il quale – pur distinguendo fra tre poteri (legislativo, esecutivo, federativo) – concentrava gli ultimi due in capo al medesimo organo, ossia la Corona: cfr. J. LOCKE, *An essay concerning the true original extent and end of civil government* (1690), tr. it.: *Il secondo trattato sul governo. Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del governo civile*, Milano, BUR, 2004, spec. 261 ss. Sul punto, cfr. R. IBRIDO, *Equilibrio fra poteri ed equilibrio di potenza negli itinerari evolutivi della forma di governo parlamentare*, in *Studi Ridola (Riv. it. Scienze giur.)*, 10, (2019), 691 ss.

¹³ Sul principio di separazione dei poteri, nella sterminata letteratura, cfr. almeno G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 1979-1984; L. LANDI, *L'Inghilterra e il pensiero politico di Montesquieu*, Padova, Cedam, 1982; S. COTTA, *I limiti della politica*, Bologna, il Mulino, 2002; M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1973, tr. it.: *La separazione dei poteri e la storia costituzionale francese*, Napoli, ESI, 2005; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 1994.

di governo parlamentare monistica¹⁴ – esclude qualsiasi rapporto di “doppia fiducia” e di conseguenza affida lo sviluppo dell’indirizzo politico all’asse corpo elettorale – Parlamento – Governo. Del resto, la mancata attribuzione al Presidente della Repubblica italiano di un autonomo potere di revoca del Capo del Governo (il quale era invece esercitato a Weimar dal Presidente del *Reich*) nonché l’assenza di una eccezione all’obbligo di controfirma dello scioglimento (sulla falsariga del combinato disposto degli artt. 12 e 19 Cost. V Repubblica francese) rendono davvero arduo argomentare la natura dualistica della forma di governo parlamentare italiana.

La politica estera e di difesa non fa eccezione ai principi generali che informano la forma di governo. Mentre l’art. 5 dello Statuto albertino aveva fornito una “copertura” alla creazione di un’area sottratta alle ordinarie dinamiche della forma di governo – con conseguente sfera riservata del Re in ambito diplomatico-militare – la Costituzione repubblicana non prevede alcuna “deroga di settore” ai principi della forma di governo parlamentare. È dunque il catalogo delle competenze affidate al Capo dello Stato in relazione alla politica estera e di difesa a dover essere letto in funzione delle caratteristiche della nostra forma di governo parlamentare, e non già il contrario¹⁵.

Dunque, il compito del Presidente della Repubblica appare duplice. In primo luogo, egli è chiamato a verificare la correttezza procedurale della decisione di politica estera e di difesa e ad assicurare il rispetto del riparto dei poteri previsto dal sub-sistema delle competenze diplomatico-militari.

In secondo luogo, vi sono poi degli ulteriori parametri – questa volta di carattere sostanziale – che guidano il controllo presidenziale sulla decisione di politica estera e di difesa: gli obblighi di cooperazione con le istituzioni della società internazionale e in particolare la difesa della normatività del suo diritto (artt. 10, c. 1, 117, c. 1 e 120, c. 2 Cost.); il principio pacifista (art. 11 Cost.); l’indivisibilità della Repubblica e l’unità nazionale (art. 5 Cost. in combinato disposto con l’art. 87, c. 1 Cost.); il sacro dovere dei cittadini di difendere la Patria (art. 52, c. 1 Cost.); il rispetto dello spirito democratico e della neutralità politica da parte delle Forze armate (art. 52, c. 3 Cost.); il carattere apolitico delle Forze armate (art. 98, c. 3 Cost.)¹⁶.

¹⁴ È la posizione ampiamente maggioritaria in dottrina: *ex multis*, cfr. S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione: La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell’autore dal 1949 ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1992; N. LUPO – G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Dem. dir.*, 2012, 85 ss.; V. LIPPOLIS – G. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit. In realtà, vi è da chiedersi se la stessa categoria del parlamentarismo dualista non necessiti di essere storicizzata, indicando una fase di transizione ormai esaurita nello sviluppo storico della forma di governo parlamentare, sicché oggi le attuali esperienze qualificate talvolta come dualiste dovrebbero essere considerate in termini semi-presidenziali: sulla evoluzione dell’opposizione monismo/dualismo, cfr. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, 124 ss.

¹⁵ Sulla esperienza statutaria, cfr. P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2001; S. MERLINI – G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*², Torino, Giappichelli, 2017, 15.

¹⁶ Con specifico riferimento ai parametri che informano il controllo presidenziale sulle decisioni che coinvolgono lo strumento militare, cfr. F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, cit., 259 ss.

Percorrendo l'ipotesi di ricerca esattamente inversa a quella proposta in questa sede, un pur accurato volume ha ricavato dall'attivismo del Presidente della Repubblica nell'ambito della «costituzione della difesa» una manifestazione emblematica della natura dualistica della forma di governo parlamentare¹⁷, così offrendo argomenti a sostegno di quel filone di studi “revisionistici” che tendono a negare il carattere monistico del parlamentarismo italiano, *ab origine*¹⁸ o per via di successive evoluzioni di carattere fattuale¹⁹. È questa, tuttavia, una tesi che non è possibile condividere. Al pari di quanto accade in relazione alle altre aree della forma di governo, anche in questo ambito il Presidente della Repubblica risulta titolare sia di una serie puntuale di poteri “nominati”, sia di quelli impliciti, sia ancora di attribuzioni proprie della carica, coordinate con i primi ed i secondi ma da questi distinti. Tale coacervo di competenze non autorizza il Capo dello Stato a perseguire una propria personale politica estera e di difesa ma risulta finalizzato ad assicurare un supplemento di garanzia politica della Costituzione in un settore nel quale le decisioni degli organi esecutivi non sempre appaiono efficacemente e/o tempestivamente giustiziabili.

Basti pensare alla decisione adottata dal Governo dal Governo D'Alema di partecipare alle operazioni militari in Kosovo prima ancora di aver ottenuto un formale sostegno delle Camere, in violazione, fra l'altro, di una prassi ormai stabilizzata (oltreché del diritto internazionale e costituzionale²⁰). Una decisione avallata anche dall'allora Ministro della difesa Sergio Mattarella. Anche a voler ipotizzare un intervento della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione, tale strumento sarebbe risultato in ogni caso tardivo rispetto ad ostilità già in atto²¹.

Ciò conferma che la Costituzione non ha inteso configurare né un *federative power* né tanto meno sdoppiarlo individuando nel Presidente della Repubblica un ulteriore centro del potere federativo. Al contrario, è proprio per evitare il coagularsi di un *federative power* in deroga ai principi di responsabilità e

¹⁷ È questa la ricostruzione proposta da R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., spec. 225.

¹⁸ Per la tesi del dualismo quale tratto originario della forma di governo italiana, cfr. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, Jovene, 2010, spec. 21 ss.

¹⁹ Secondo la tesi sostenuta da C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. Cost.*, 2, 2013, 47 ss.

²⁰ Come ricorda, fra gli altri, G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, il Mulino, 2004, 137 ss., lo Statuto dell'ONU ammette l'uso della forza in presenza di due sole condizioni: o una decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite oppure la legittima difesa. Entrambe le condizioni risultavano assenti in relazione all'operazione “non articolo 5” *Allied Force* in Kosovo, sicché il mancato rispetto del diritto internazionale comportava a cascata la violazione dell'art. 11 Cost. Quanto alla figura della c.d. “guerra umanitaria” – invocata dall'Alleanza atlantica a giustificazione dell'operazione militare – la sua compatibilità con il diritto internazionale è respinta dalla dottrina internazionalistica ampiamente dominante. Vi è inoltre da chiedersi se la stessa categoria delle operazioni “non articolo 5” non costituisca una violazione della Costituzione italiana: anche a tacere di eventuali criticità di ordine sostanziale, sul piano procedurale una tale innovazione avrebbe quanto meno richiesto una formale modifica del Trattato NATO da sottoporre al Parlamento italiano ai sensi dell'art. 80 Cost.

²¹ Con specifico riferimento ai limiti di intervento della Corte costituzionale in materia di trattati internazionali e agli strumenti di controllo politico del Presidente della Repubblica, cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., 287 ss. Sull'impatto del conflitto interorganico sulla evoluzione della forma di governo italiana, cfr. F. FABRIZZI, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri. Dinamiche istituzionali e conflitti di attribuzione nella più recente giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2021.

divisione dei poteri che la Costituzione ha inserito il Presidente della Repubblica in alcuni punti di snodo del processo decisionale in ambito diplomatico-militare: ratifica dei trattati internazionali, accreditamento e ricevimento delle delegazioni diplomatiche²²; comando delle Forze armate, presidenza del Consiglio supremo di difesa, dichiarazione dello stato di guerra, *etc.*

Tali attribuzioni risultano dunque consonanti rispetto alla fisionomia complessiva di un organo al quale la Costituzione richiede non già di offrire prestazioni statiche di unità contrapposte alle potenzialità disgregatrici del pluralismo, bensì di guidare un processo dinamico di integrazione²³. Un processo, peraltro, il quale si dipana in almeno due direzioni diverse e che vengono tenute assieme proprio attraverso l'azione integratrice del Presidente della Repubblica: da un lato, a livello nazionale, tale organo è il rappresentante dell'«unità nazionale», e dunque strumento di integrazione delle varie articolazioni di cui si compone la Repubblica ai sensi dell'art. 114, c. 1 Cost., incluse le autorità sub-statali dotate di segmenti di potere estero²⁴; nella veste ultranazionale di “Capo dello Stato” – dalla quale discendono specifiche prerogative regolate dal diritto internazionale²⁵ – egli è invece il garante politico della integrazione dell'Italia nella società internazionale, conformemente ai principi di cooperazione societaria contenuti negli artt. 10, 11, 117, c. 1 e 120, c. 2 Cost.

Una ulteriore annotazione appare necessaria. Sarebbe quanto mai improprio giustificare un ampliamento dei poteri presidenziali in un campo strettamente legato alla garanzia della sicurezza nazionale invocando la nota tesi espositiana del Capo dello Stato quale organo «reggitore nelle crisi del sistema»²⁶. A rigore, infatti, tale ricostruzione non si riferiva a qualsiasi situazione di tipo emergenziale. Per queste ultime la

²² La responsabilità di accreditare e ricevere i rappresentanti diplomatici è stata interpretata estensivamente, in particolare dando copertura ai viaggi ufficiali all'estero: cfr. A. LIGUSTRO – G.F. CASSANO, *I “poteri internazionali” del Presidente della Repubblica in Costituzione e nella prassi e la “politica estera” del Presidente Mattarella*, in D. PARIS (cur.), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Esi, 301 ss. e spec. 304.

²³ Sulle funzioni di integrazione del Presidente della Repubblica e sul superamento nella Costituzione italiana della concezione schmittiana del Capo dello Stato pongono l'accento A. BALDASSARRE – C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985.

²⁴ A seguito della riforma costituzionale del Titolo V, le Regioni – nelle materie di propria competenza – possono concludere accordi con Stati stranieri e intese con enti territoriali interni ad altri ordinamenti (art. 117, c. 9 Cost.). Tale potere deve peraltro essere esercitato nei casi e nelle forme previste dalla legge statale, la quale è chiamata così a disciplinare i raccordi fra l'attività internazionale regionale e la politica estera della Repubblica, la quale rimane competenza esclusiva dello Stato. Quest'ultimo ente mantiene inoltre la possibilità di esercitare il potere sostitutivo in caso di mancato rispetto di obblighi internazionali (art. 120, c. 2 Cost.). Sul potere estero delle Regioni dopo la riforma costituzionale del 2001, cfr., fra gli altri, A. D'ATENNA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. parl.*, 4, 2002, 913 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo “comunitario” delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2003, 555 ss.; O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni: continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

²⁵ Basti pensare all'art. 7, par. 2 della Convenzione di Vienna, la quale individua nel Capo di Stato uno dei soggetti abilitati a rappresentare il proprio paese a livello internazionale nonché al sistema di immunità diplomatiche nel quale tale organo risulta inserito. In argomento, cfr. A. BORGHI, *L'immunità des dirigeants politiques en droit international*, Genève, L.G.D.J., 2003.

²⁶ Cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, cit., 1 ss.

Costituzione mette già a disposizione lo strumento del decreto-legge e – in caso di guerra – l’istituto del conferimento al Governo dei «poteri necessari» (art. 78 Cost.). Le «crisi del sistema» al quale faceva riferimento Esposito non sono dunque le emergenze legate ad eventi bellici, al terrorismo o ad una pandemia, né tanto meno le ordinarie crisi politiche, come pure talvolta si è cercato di sostenere²⁷. Le uniche crisi che nell’ottica di Esposito legittimano la funzione di «reggitore dello Stato» sono quelle che determinano una interruzione del funzionamento degli altri organi costituzionali²⁸. Si immagini ad esempio una situazione in qualche modo paragonabile a quella del golpe spagnolo del 23 febbraio 1981, allorché il Re costituì un Governo provvisorio al di fuori di qualsiasi procedimento tipizzato dalla Costituzione. Tale decisione fu resa necessaria dalla impossibilità di seguire le normali procedure di formazione del Governo in quanto sia l’esecutivo uscente in carica, sia il Presidente del Governo designato, sia i membri della Camera erano stati sequestrati dai militari insorti proprio nel corso del voto di fiducia²⁹.

2.2. Lo scarto fra ciò che la Costituzione dice e quello che alcuni Presidenti pensano che dica

Al di là dell’opzione interpretativa che si ritenga preferibile (organo di garanzia alla Galeotti o organo di indirizzo alla De Vergottini) è indubbio che la prassi abbia registrato un significativo attivismo del Presidente della Repubblica nel campo della politica estera e forse in misura ancora maggiore in quello della difesa. Per essere più precisi, una interpretazione estensiva delle funzioni in materia di politica di difesa e sicurezza ha permesso al Capo dello Stato di giocare un ruolo di primo piano nell’ambito della politica estera³⁰.

²⁷ Si tratta della tesi del Presidente della Repubblica quale «potere esecutivo di riserva» (cfr. G.U. RESCIGNO, *Articolo 87*, cit., 1 ss.).

²⁸ In questo senso, cfr. anche V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 215 ss. e spec. 217 ss. Sul pensiero di Esposito, cfr. altresì P. RIDOLA, *Carlo Esposito*, in ID., *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, cit., 271 ss.

²⁹ Su questa vicenda, cfr. J. GARCÍA ROCA, *Lecciones de derecho constitucional*, Cizur Menor, Civitas, 2023, 685-686 il quale esclude che in tale circostanza l’operato del Re possa essere giustificato in base allo schema schmittiano della “difesa della costituzione”. Secondo l’Autore appena citato, la deviazione dalle procedure tipizzate di formazione del Governo può essere invece spiegata attraverso la tesi romaniana dello stato di necessità. In altre parole, un organo costituzionale ha la facoltà di assumere tutte le iniziative urgenti necessarie – anche non codificate dall’ordinamento – per ristabilire la situazione di normalità costituzionale.

³⁰ Sulle interconnessioni fra politica estera e di difesa, cfr. *supra* par. 1 e spec. nt. 1. Si consideri in particolare la l. 25/1997, la quale ha attribuito al Consiglio supremo di difesa il compito di esaminare le deliberazioni del Governo in materia di sicurezza, così dando un supplemento di copertura alle “incursioni” del CSD e del Presidente della Repubblica in materia di politica di estera. In un recente volume (cfr. L. PICOTTI, *La legge del più forte. Il diritto come strumento di competizione tra stati*, Roma, LUP, 2023, spec. 27 ss.) ha sottolineato come la sfuggente formula di “sicurezza nazionale” (quale parte integrante del più generale concetto di “interesse nazionale”) sarebbe insuscettibile di una precisa definizione. Peraltro – ed è questa una delle tesi centrali del volume – proprio la difficoltà di offrirne una definizione ne costituisce la ragione del successo. I numerosissimi riferimenti alla sicurezza nazionale contenuti nei testi normativi risponderebbero infatti alla esigenza di offrire allo Stato «la possibilità dell’eccezione» all’interno di un ambito materiale indefinito e potenzialmente illimitato. Sarebbe questa una sorta di “via di fuga” verso la sovranità, almeno se per sovrano intendiamo, schmittianamente, «chi decide sullo stato di eccezione» (cfr. C. SCHMITT, *Teologia politica*, in ID., *Le categorie del “politico”*,

In una ipotetica graduazione dell'interventismo presidenziale in materia si potrebbero individuare due estremi³¹: da un lato, la linea di *self-restraint* tenuta da Einaudi nel corso del suo mandato (in particolare nel 1954 in relazione ai negoziati sulla questione triestina); dall'altro lato, la proattività della presidenza Gronchi, la quale assunse diverse posizioni, non solo autonome, ma talvolta anche dissonanti rispetto a quelle del Governo, come accaduto durante la crisi di Suez del 1956³².

Non è possibile in questa sede esaminare nel dettaglio la ricchissima casistica di precedenti. In argomento esiste già una ampia letteratura, la quale si è fatta carico di tale compito, fra l'altro con risultati di pregio³³. Soprattutto i sostenitori della tesi del Presidente quale organo di indirizzo in ambito diplomatico-militare hanno insistito molto nella analisi di tali precedenti, spesso appoggiando la loro ricostruzione a fonti giornalistiche (o comunque materiali e documenti privi di rilevanza sul piano formale): talvolta in nome di una corretta e condivisibile esigenza di unitarietà della conoscenza scientifica nonché di approfondimento dei dati di contesto, anche eventualmente al fine di individuare soluzioni *de iure condendo*; talaltra nella convinzione, purtroppo non sempre espressamente esplicitata, che il susseguirsi di una serie di (cattivi) precedenti potesse prevalere sulla Costituzione, autorizzando ad aggirare o eludere la *rule of change* (direbbe Hart) contenuta nell'art. 138 Cost.

Da parte nostra non possiamo che ribadire l'importanza dell'analisi dei precedenti, tanto più allorché l'obiettivo sia evidenziare l'esistenza di condotte dissonanti rispetto alla lettera e allo spirito della Costituzione. Al tempo stesso, riteniamo che l'approccio casistico vada maneggiato con estrema cautela, evitando di allinearsi acriticamente ai precedenti. Se si accetta la premessa che è l'interpretazione sistematico-letterale delle norme in materia di forma di governo a condizionare la ricostruzione delle competenze presidenziali in ambito diplomatico-militare e non già il contrario, il tentativo di immettere poteri di indirizzo in tale catalogo di competenze richiede o l'attivazione della procedura di cui all'art. 138 Cost. o la stabilizzazione dei requisiti dell'*opinio iuris* e della *diuturnitas*³⁴.

Bologna, il Mulino, 2009, 33 ss.). Sul problema della definizione del concetto di sicurezza, cfr. altresì C. GRAZIANI, *Sicurezza e diritti in tempi di terrorismo internazionale. Tra endiadi e antitesi*, Napoli, Esi, 2022, spec. 9 ss.

³¹ Per questa graduazione, cfr. M. FERRARA, *La Presidenza Mattarella tra politica estera e garanzia inter-ordinamentale*, in *Quad. cost.*, 2, 2020, 388 ss.

³² Sulle posizioni di politica estera di Gronchi – volte essenzialmente a ricercare spazi di autonomia all'interno dell'alleanza atlantica e a rafforzare i legami con il Mediterraneo extra-europeo – cfr. G. MAMMARELLA – P. CACACE, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2010, 206 ss.

³³ Per riferimenti bibliografici, cfr. *supra* par. 1.

³⁴ Tutt'al più si può ragionare sulla possibilità di una evoluzione della norma costituzionale in conseguenza della formazione di convenzioni *praeter constitutionem*. Sulle convenzioni costituzionali, cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, Cedam, 1972; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996; G. RAZZANO, *Il parametro delle norme non scritte nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino, Giappichelli, 2003; *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Annuario AIC 2014*, Napoli, Jovene, 2015; Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Napoli, Esi, 2021.

Su questo terreno, l'approccio che ha guardato ai precedenti quale strumento di aggiornamento del significato delle norme costituzionali concernenti il Presidente della Repubblica sembrerebbe talvolta aver sottovalutato un dato: il fatto che gli altri organi costituzionali non abbiano attivato un contenzioso contro forme di attivismo presidenzialismo non implica necessariamente il convincimento dell'esistenza di uno *standard* di condotta coincidente con il comportamento presidenziale. Ragioni politiche e istituzionali di diversa natura possono aver suggerito di soprassedere rispetto a tale possibilità. Ciò non significa tuttavia che la Costituzione sia cambiata.

Anche alla luce di tali rischi di ordine metodologico, in questa sede abbiamo evitato di avventurarci in una analisi a tutto campo dei precedenti, optando invece per una loro selezione ragionata (per lo più legata all'esperienza recente). Infatti, ciò che intendiamo mettere in evidenza non è il rigonfiamento in via di fatto del potere estero del Presidente della Repubblica: un "punto" che ci sentiamo senz'altro di concedere ai sostenitori della tesi che qui si intende criticare, ossia il filone che identifica il Capo dello Stato con un organo di indirizzo politico in ambito diplomatico-militare. L'elemento che ci interessa e che dunque ha guidato la nostra selezione ragionata è rappresentato invece dalle implicazioni di tali precedenti rispetto al metodo di studio della figura presidenziale.

Il primo precedente che abbiamo selezionato risale alla crisi libica del 2011. Secondo molteplici fonti di stampa, il Presidente della Repubblica Napolitano forzò il Presidente del Consiglio Berlusconi a sostenere l'intervento della NATO contro il regime di Gheddafi. Divenuto chiaro che l'operazione militare in Libia non rispondeva agli interessi nazionali italiani, le forze politiche che avevano sostenuto il Governo Berlusconi IV cercarono di "scaricare" la responsabilità di tale decisione sul Presidente Napolitano, il quale – ormai senatore a vita – nel corso di un intervento parlamentare ribatté che la decisione fu pienamente concertata con Governo e Parlamento³⁵. Che la soluzione militare rispondesse ampiamente ai convincimenti del Presidente Napolitano risulta chiaro da diverse esternazioni pubbliche, fra le quali l'intervento all'Assemblea generale dell'ONU del 28 marzo 2011. Malgrado il convergere di diverse indiscrezioni di stampa, chi scrive ritiene tuttavia di non disporre degli strumenti per valutare l'effettivo grado di riluttanza manifestato dal Governo Berlusconi rispetto all'opzione militare nel corso delle interlocuzioni riservate avute con il Presidente della Repubblica³⁶. E del resto non è nostro compito dirimere questo nodo. Il costituzionalista – è bene ricordarlo – studia le *forme* di esercizio del potere nella

³⁵ La vicenda è esaminata da V. LIPPOLIS – G. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 194 ss.

³⁶ Si consideri in particolare l'intervista rilasciata nel 2018 da Guido Crosetto (sottosegretario alla difesa nel Governo Berlusconi IV) il quale affermò che in occasione di una riunione di emergenza convocata nel marzo del 2011 presso il teatro dell'Opera di Roma manifestò, assieme al Presidente del Consiglio, la propria contrarietà all'intervento militare in Libia: «a quel punto» – si legge nell'intervista – «Giorgio Napolitano mi ha detto di andarmene perché non avevo titolo a stare lì»: <https://www.ilgiornale.it/news/politica/guerra-libia-crosetto-rivela-napolitano-mi-cacci-stanza-1493170.html>

cornice del diritto positivo vigente. Ad altri scienziati sociali e figure professionali compete invece la ricostruzione della “verità storica” (e non mettiamo in discussione il fatto che si tratti di responsabilità altrettanto importante).

Dunque – per quanto ci riguarda – dobbiamo limitarci a rilevare che il Governo disponeva di tutti gli strumenti formali per assumere una iniziativa in senso diverso da quella auspicata dal Presidente della Repubblica, come del resto era avvenuto in altre circostanze: basti pensare all’approvazione di misure legislative osteggiate dal Presidente Napolitano, in primo luogo il c.d. “lodo Alfano”. Se dunque l’attività di *moral suasion* del Presidente della Repubblica finì in questa occasione per condizionare l’operato del Governo ciò non significa che da un punto di vista formale la decisione possa essere attribuita al Capo dello Stato.

Il secondo precedente concerne il programma di acquisto di caccia F-35. A seguito dell’approvazione il 16 giugno 2013 di una mozione della Camera dei deputati volta a sospendere tale programma, l’allora Presidente della Repubblica Napolitano convocò il Consiglio supremo di difesa, il quale espresse l’avviso che il rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo non poteva tramutarsi «in un diritto di veto su decisioni operative e provvedimenti tecnici, che, per loro natura rientrano tra le responsabilità costituzionali dell’esecutivo»³⁷. A differenza del precedente relativo alla crisi libica, in questo caso abbiamo dunque un comunicato ufficiale nel quale il Presidente della Repubblica offre una motivazione della propria posizione (molto discutibile ma comunque formulata secondo la “grammatica” del diritto)³⁸. Tale vicenda si è poi conclusa con una soluzione di sostanziale compromesso fra il Presidente della Repubblica ed il Parlamento, la quale portò a confermare gli investimenti per l’ammodernamento dei veicoli da combattimento, sia pure con una riduzione del *budget* inizialmente ipotizzato³⁹. Si tratta di un precedente estremamente problematico, in quanto esso finisce per prospettare l’esistenza di una area sottratta al potere di indirizzo delle Camere, per di più su una questione al centro della precedente campagna elettorale, ossia il tema della riduzione degli investimenti per il settore della difesa in un periodo di crisi economica.

Più di recente – veniamo così al terzo precedente – ha suscitato perplessità il *timing* imposto dal Presidente della Repubblica Mattarella alla gestione della crisi russo-ucraina⁴⁰. Benché l’art. 10, c. 1 del Codice

³⁷ Cfr. il comunicato del Consiglio supremo di difesa del 3 luglio 2013.

³⁸ Individuano nella tendenza ad una puntigliosa motivazione pubblica dei propri atti una delle principali cifre di lettura della presidenza Napolitano V. LIPPOLIS – G. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., spec. 252 ss.

³⁹ Su questa vicenda, cfr. R. BELLANDI, *Gli F-35 tra Governo, Parlamento e Consiglio supremo di difesa*, in *Quad. cost.*, 2, 2014, 406 ss.

⁴⁰ Il protagonismo della presidenza Mattarella nel campo della politica estera è stato ampiamente messo in luce dalla dottrina (fra gli altri, cfr. cfr. M. FERRARA, *L’influenza presidenziale sull’indirizzo estero nel settennato Mattarella. Una retrospettiva*, in *Quad. cost.*, 4, 2021, 881 ss.; F. FURLAN, *La prassi del Presidente Mattarella in materia di sicurezza e di difesa nel suo primo mandato*, in D. PARIS (cur.), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Esi, 2022, 231 ss.). In particolare, è stato sottolineato il ruolo del Presidente Mattarella in relazione all’*iter* di formazione del

dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010) delinei una precisa successione procedimentale nell'adozione delle decisioni in materia di difesa e sicurezza (deliberazione del Consiglio dei ministri, successivo esame da parte del Consiglio supremo di difesa e infine approvazione parlamentare⁴¹), la definizione della posizione italiana relativa alla crisi ucraina è di fatto avvenuta in occasione del Consiglio supremo di difesa del 24 febbraio 2022, mentre soltanto il giorno seguente il Consiglio dei ministri ha affrontato la questione, quasi agendo da organo di ratifica delle decisioni del Consiglio supremo di difesa⁴². Ciò risulta in particolare evidente dalla lettura dei contenuti del comunicato⁴³ con il quale il Quirinale ha dato conto degli esiti della riunione del Consiglio supremo di difesa del 24 febbraio. Parte della dottrina ha sostenuto che in realtà tale comunicato non risulterebbe sufficiente a definire la posizione dell'indirizzo politico nazionale in relazione alla crisi ucraina⁴⁴. Da parte nostra riteniamo invece decisivo il passaggio del comunicato concernente le sanzioni: se tutto sommato la scelta del Consiglio supremo di difesa di anticipare il Governo nella condanna all'invasione – per quanto eccentrica dal punto di vista delle tempistiche – poteva forse considerarsi giustificata in considerazione della manifesta contrarietà alle norme internazionali di *jus cogens* della violazione dell'integrità territoriale ucraina⁴⁵, non

trattato italo-francese del Quirinale (cfr. A. CARMINATI – N. MACCABIANI, *La prassi del "primo" Mattarella nei rapporti sovranazionali e internazionali*, in *Costituzionalismi*, 2, 2022, spec. 49 ss.) nonché nella definizione della retorica istituzionale sulla guerra russo-ucraina (cfr. M. FERRARA, *La geopolitica del Quirinale: una road map per l'uscita dal conflitto russo-ucraino*, in *Quad. cost.*, 3, 2022, 587 ss.).

⁴¹ Secondo G. DE VERGOTTINI, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, in *Missioni militari all'estero e principi costituzionali (Il Filangieri – Quaderno 2017)*, 5 ss. e spec. 24 ss., il coinvolgimento del Consiglio supremo di difesa in una fase intermedia della nuova sequenza prevista dall'art. 10, c. 1 non integrerebbe un passaggio meramente formale, ma ne rafforzerebbe notevolmente il peso istituzionale. Anche a aderire a tale interpretazione, rimane il fatto che la sequenza prevista dal Codice dell'ordinamento militare non è stata in questa occasione rispettata.

⁴² Condivisibili sul punto appaiono le critiche di M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in *Oss. AIC*, 3, 2022, 1 ss.

⁴³ Riportiamo qui i passaggi chiave del comunicato del 24 febbraio 2022: «Il Consiglio Supremo di Difesa esprime la più ferma condanna per l'ingiustificabile aggressione militare lanciata dalla Federazione Russa contro l'Ucraina, che rappresenta una grave e inaccettabile violazione del diritto internazionale e una concreta minaccia alla sicurezza e alla stabilità globali. La Repubblica Italiana chiede alla Federazione Russa l'immediata cessazione delle ostilità e il ritiro delle forze fuori dai confini internazionalmente riconosciuti dell'Ucraina. L'Italia ribadisce il pieno sostegno all'indipendenza e all'integrità territoriale dell'Ucraina, Paese europeo amico e democrazia colpita nella sua sovranità. La Repubblica Italiana esprime massima vicinanza e solidarietà al popolo ucraino e alle sue legittime Istituzioni, alle vittime e alle tante persone che ne soffriranno le conseguenze. Nell'affrontare la crisi in atto, l'Italia manterrà uno stretto raccordo con i propri partner in tutti i principali consessi internazionali. Insieme con i paesi membri dell'UE e gli alleati della NATO è indispensabile rispondere con unità, tempestività e determinazione. L'imposizione alla Federazione Russa di misure severe vede l'Italia agire convintamente nel quadro del coordinamento in seno all'Unione Europea. Perché l'Europa non precipiti improvvisamente in un vortice di guerre, è necessario agire con forza e lungimiranza per ristabilire il primato del diritto internazionale e la salvaguardia dei principi e dei valori che hanno garantito pace e stabilità al nostro continente».

⁴⁴ Cfr. G. GUIGLA, *Il ruolo del Consiglio supremo di difesa e l'aggressione militare all'Ucraina*, in *Costituzionalismo*, 2, 2022, 1 ss., il quale ritiene che l'indirizzo politico nazionale relativo alla crisi ucraina – più che dal Presidente della Repubblica o dal Consiglio supremo di difesa – sia stato definito dalle molteplici riunioni di organismi sovranazionali e internazionali svoltesi tra il 24 ed il 25 febbraio 2024.

⁴⁵ Sulla illegittimità dell'aggressione all'Ucraina sul piano del diritto internazionale, cfr. E. CANNIZZARO, *La guerra ingiusta. Il conflitto in Ucraina fra diritto ed etica internazionale*, in *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, Napoli,

altrettanto poteva invece affermarsi in relazione alla “quantificazione” della entità delle sanzioni da adottare contro il paese aggressore, la quale costituiva a tutti gli effetti una scelta di indirizzo politico (a maggior ragione se decise al di fuori della cornice giuridica delle Nazioni Unite). Scelta di indirizzo – occorre aggiungere – tutt’alto che banale: basti pensare alle diverse posizioni espresse sia dalle forze politiche italiane, sia dagli Stati membri dell’Unione europea in relazione alle strategie di sostegno al paese aggredito. Nel caso di specie, il Consiglio supremo di difesa richiese l’imposizione di «misure severe». Paradossalmente, le interferenze presidenziali sull’indirizzo politico possono manifestarsi non solo con azioni, ma anche con omissioni e ritardi, come dimostra un precedente controverso legato alla recente situazione di crisi in Medio Oriente. Il 13 ottobre 2024 dopo aver richiesto all’ONU di abbandonare le proprie posizioni sulla c.d. Linea blu, l’IDF iniziava una serie di aggressioni contro le postazioni militari dell’UNIFIL (alcune delle quali presidiate da militari italiani). A fronte della scelta dei *peacekeepers* di mantenere le posizioni, le postazioni UNIFIL venivano ulteriormente danneggiate nei giorni successivi⁴⁶. Da parte sua, il Comandante delle Forze armate italiane – il giorno della prima ondata di aggressioni – si limitava a convocare una riunione del Consiglio supremo di difesa, fissandone la data a 10 giorni di distanza. In questo arco temporale lunghissimo – forse sorprendente date le circostanze⁴⁷ – il Presidente della Repubblica non esprimeva alcuna posizione pubblica per richiedere agli attori internazionali della regione un impegno a garanzia dell’incolumità del personale militare italiano e ONU⁴⁸. Il sito del Quirinale dava invece evidenza ad altri impegni del Capo dello Stato, quali ad esempio la consegna dei “Premi Eni Award 2024” (15 ottobre), la partecipazione al 90° anniversario della fondazione del Consorzio Parmigiano Reggiano (16 ottobre) e la proiezione del film “C’è ancora domani” (22 ottobre).

Esi, 2022, 15 ss.; M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni*, in *Oss. AIC*, 3, 2022, 1 ss.; A. LIGUSTRO, *Principio pacifista e uso della forza nel diritto internazionale contemporaneo*, in *DPCE online*, SP 1, 2024, 21 ss.

⁴⁶ Questo il testo del comunicato stampa dell’Unifil (20 ottobre 2024) successiva alla seconda ondata di aggressioni: «oggi un bulldozer dell’IDF ha deliberatamente demolito una torre di osservazione e la recinzione perimetrale di una postazione ONU a Marwahin. Ancora una volta, ricordiamo all’IDF e a tutti gli attori i loro obblighi di garantire la sicurezza del personale e delle proprietà delle Nazioni Unite e di rispettare l’inviolabilità delle sedi ONU in ogni momento. Ancora una volta, notiamo che violare una posizione delle Nazioni Unite e danneggiare i beni dell’ONU è una flagrante violazione del diritto internazionale e della risoluzione 1701 del Consiglio di Sicurezza. Inoltre, mette in pericolo la sicurezza e l’incolumità delle nostre forze di pace, in violazione del diritto umanitario internazionale. L’IDF ha ripetutamente chiesto all’UNIFIL di abbandonare le sue posizioni lungo la Linea Blu e ha deliberatamente danneggiato le posizioni delle Nazioni Unite. Nonostante le pressioni esercitate sulla missione e sui nostri Paesi contributori di truppe, le forze di pace rimangono in tutte le posizioni. Continueremo a svolgere i nostri compiti di monitoraggio e di rendicontazione».

⁴⁷ Per fare un confronto, il Consiglio supremo di difesa del 24 febbraio 2022 si riunì circa 12 ore dopo l’inizio delle operazioni militari russe contro l’Ucraina.

⁴⁸ Sulla legge “quadro” in materia di missioni internazionali (l. 145 del 2016), cfr. P. CARNEVALE – G.M. SALERNO (cur.), *Missioni militari all’estero e principi costituzionali (il Filangieri – Quaderno 2017)*; M. BENVENUTI, *Missione (in)compiuta. Cinque anni di applicazione della legge sulla partecipazione dell’Italia alle missioni internazionali (2017-2021)*, in G. CARVALE – S. CECCANTI – L. FROSINA – P. PICIACCHIA – A. ZEI, *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Napoli, Jovene, 2022, 129 ss.

Vi è da chiedersi se tale silenzio – durato fino al blando comunicato del Consiglio supremo di difesa del 23 ottobre⁴⁹ – debba essere interpretato come il tentativo di arginare le critiche ricevute dal Governo israeliano in relazione a questo episodio. Basti pensare alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio e del Ministro della difesa nonché dell'UE⁵⁰. Una dichiarazione pubblica resa poco prima di tali fatti (6 ottobre 2024) potrebbe offrire una potenziale chiave di lettura al riguardo: l'attacco condotto da Hamas il 7 ottobre 2023 «contro inermi cittadini israeliani» veniva definito con le espressioni «barbaro», «ignobile», «brutale», «crucele» e «disumano». Con il termine «inaccettabili» erano invece qualificate le recrudescenze di sentimenti di antisemitismo. Delle 340 parole contenute nella dichiarazione, 33 erano espressamente dedicate alla popolazione civile di Gaza, la quale ha «diritto ad essere sottratta alle distruzioni e alla violenza della guerra»⁵¹. Tuttavia, mentre nell'esternazione presidenziale risultava chiara l'attribuzione delle responsabilità per i fatti del 7 ottobre 2023, in questo ulteriore passaggio della dichiarazione non si specificava chi e come avrebbe provocato alle popolazioni di Gaza tali «indicibili lutti e sofferenze»⁵². In altre parole, il tono delle esternazioni presidenziali sembrava riflettere un preciso

⁴⁹ A fronte del passaggio del comunicato del 23 ottobre nel quale si condannava l'attacco alle postazioni dell'ONU (67 parole), nella parte restante del comunicato (649 parole) si sottolineavano nell'ordine: la vicinanza e la solidarietà al popolo israeliano per gli attacchi del 7 ottobre 2023; la richiesta di rilascio degli ostaggi israeliani; l'affermazione del diritto di Israele alla propria esistenza e sicurezza, sia pure nell'ambito della soluzione “due popoli, due Stati”; la preoccupazione per le recrudescenze di sentimenti di antisemitismo; il richiamo all'esigenza di assicurare la distribuzione di aiuti umanitari alle popolazioni di Gaza, le cui condizioni destavano preoccupazione; la constatazione della situazione di tensione determinata dagli attacchi missilistici iraniani nei confronti di Israele; l'auspicio ad una rimozione dal Libano meridionale del materiale di armamento illegale in possesso delle milizie di Hezbollah; la necessità di attuare la risoluzione delle Nazioni Unite 1701 del 2006; la condanna all'invasione russa dell'Ucraina e il sostegno allo Stato aggredito; il ringraziamento ai militari impegnati nelle varie missioni di pace nel mondo.

⁵⁰ Cfr. il comunicato dell'Alto rappresentante PESC del 13 ottobre 2024. In una conferenza stampa, il Ministro della Difesa Crosetto dichiarava invece che l'Italia e l'ONU «non prendono ordini da Israele». Il Presidente del Consiglio dichiarava «inaccettabili» gli attacchi alle postazioni UNIFIL.

⁵¹ Peraltro, i comunicati e le dichiarazioni del Quirinale relativi alla crisi israello-palestinese iniziata il 7 ottobre 2023 tendono ad evitare il riferimento alla situazione dei bambini della Striscia di Gaza. Sono invece spesso presenti riferimenti alle vittime fra i bambini israeliani: si consideri, a titolo meramente esemplificativo, il discorso di fine anno del 31 dicembre 2023. Sottolineiamo questo aspetto come mero dato di fatto che risulta dall'analisi delle esternazioni presidenziali, senza spingersi in nessun tipo di giudizio al riguardo. Possiamo tuttavia supporre che il riferimento ai bambini sia volto a rafforzare l'impatto di una determinata argomentazione sull'opinione pubblica. Tuttavia, si tratta di una pista di lavoro che meriterebbe altri approfondimenti, anche sulla base di competenze che francamente non riteniamo di avere.

⁵² Il virgolettato è tratto dalla dichiarazione pubblicata sul sito del Quirinale.

punto di vista sulla vicenda⁵³, peraltro dissonante rispetto a quello ampiamente prevalente all'interno dell'Unione europea⁵⁴.

Va da sé che qualsiasi considerazione sul merito politico di tali vicende esula dagli obiettivi di queste pagine. Il giurista che “pensa giuridicamente” – pur consapevole delle proprie inevitabili “precomprensioni”⁵⁵, specialmente quando il tema in gioco è quello della guerra e della pace⁵⁶ – è costantemente chiamato all'immane ma ineludibile sforzo di separare ciò che pensa come giurista dal proprio punto di vista di cittadino⁵⁷. In questa sede, dunque, l'unico elemento a rilevare sono le implicazioni dell'azione internazionale del Presidente della Repubblica rispetto alle dinamiche di funzionamento della forma di governo. È invece precluso all'autore qualsiasi ragionamento anche solo vagamente di natura politica.

Al tempo stesso, occorre domandarsi se questo esercizio di liberazione dalle proprie precomprensioni non potrebbe giovare anche alla credibilità del garante politico della Costituzione. Con formula talvolta abusata si tende a rimarcare la dimensione del Presidente della Repubblica quale figura “sopra le parti”. In effetti, con il giuramento ex art. 91 Cost si consuma una scissione fra il *privato cittadino* e *l'istituzione*: il primo ha tutto il diritto di maturare le proprie legittime sensibilità su temi di politica internazionale; la seconda è invece tenuta ad assolvere alle proprie responsabilità costituzionali, eventualmente a costo di sacrificare le proprie convinzioni personali. Ad esempio, il Presidente nella sua veste di privato cittadino

⁵³ Il fatto che il Presidente della Repubblica possa essersi attivato per garantire la sicurezza dei militari italiani attraverso canali informali e riservati – circostanza della quale potrebbe anche essere lecito dubitare alla luce del tono delle esternazioni riportate – non cambia le carte in tavola: allorché si verificano flagranti violazioni di norme internazionali di *jus cogens*, le clausole costituzionali di cooperazione con la società internazionale impongono all'Italia di prendere pubblicamente posizione per riconfermare l'anti-giuridicità della condotta. È la stessa struttura decentrata dell'ordinamento della società internazionale a richiedere tale assunzione di responsabilità da parte delle sue unità costitutive: gli Stati. In altre parole, il Presidente della Repubblica non solo è chiamato a tutelare – in quanto Comandante delle Forze armate – la sicurezza dei militari italiani (obiettivo che in astratto potrebbe anche essere perseguito attraverso canali riservati); egli – nella veste di Capo dello Stato – è altresì tenuto a collaborare con il Governo affinché in futuro analoghe violazioni non vengano reiterate dal medesimo attore o da altri. Se al Presidente della Repubblica non spettasse tale responsabilità risulterebbero ultronee sul piano giuridico le innumerevoli dichiarazioni con le quali il Presidente Mattarella ha denunciato con toni duri l'illegalità sul piano del diritto internazionale della invasione russa dell'Ucraina.

⁵⁴ Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alla decisione di Spagna, Irlanda e Slovenia di procedere al riconoscimento dello Stato di Palestina dinanzi all'intensificarsi delle vittime civili nella Striscia di Gaza. Oppure ai numerosi interventi dell'Alto rappresentate PESC volti a censurare il carattere non proporzionato della reazione israeliana.

⁵⁵ Sulla esigenza per il giurista di “governare” le proprie precomprensioni sottoponendo la soluzione interpretativa a controlli di razionalità e logicità, d'obbligo è il riferimento a J. ESSER, *Vorverstaendnis und Methodenwahl im Rechtsfindung*, Frankfurt am Mein, Athenäum Verlag, 1972, tr. it.: *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto*, Napoli, Esi, 1983.

⁵⁶ Un tema dinanzi al quale il giurista percepisce «l'insufficienza dei propri strumenti critici e valutativi, con la conseguente sostanziale pretermissione del suo punto di vista rispetto ad altri, quali quello storico, etico e politico, decisamente più idonei a comprenderlo e a spiegarlo: a dire, in sostanza, una parola più decisiva»: così P. CARNEVALE, *L'Italia, l'attuale vicenda della guerra irachena e l'art. 11 della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 1, 2003, 1 ss.

⁵⁷ Sulla necessità che il giurista tenga separato il piano delle convinzioni personali da ciò che egli invece «pensa giuridicamente», cfr. M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. AZZARITI (cur.), *L'interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, 41 ss.

può senz'altro ritenere preferibile un determinato allineamento dell'Italia rispetto agli schieramenti internazionali presenti nel teatro medio-orientale⁵⁸; in presenza di flagranti violazioni di norme internazionali di *jus cogens*, l'istituzione non può tuttavia non adoperarsi con tempestività per supportare il Governo nell'azione diplomatica volta ad ottenere il ripristino delle condizioni di sicurezza che circondano l'operato della missione italiana in ambito ONU.

In ogni caso, l'elenco dei precedenti che confermano le “invasioni di campo” dei Presidenti della Repubblica nel campo della politica estera e di difesa potrebbe proseguire a lungo. In linea teorica, tale elenco potrebbe proseguire anche all'infinito senza che ciò intacchi minimamente la vigenza delle norme costituzionali che circoscrivono il ruolo del Capo dello Stato alla funzione di garanzia politica della Costituzione⁵⁹. Senza voler sminuire l'importanza dei precedenti, l'impressione è che nessuno di essi – anche alla luce delle critiche che essi hanno suscitato non solo nella letteratura accademica – appare essersi stabilizzato all'interno di una regola convenzionale o consuetudinaria volta a sancire l'esistenza di un autonomo polo di indirizzo presidenziale in ambito diplomatico-militare. Per dirla con Tosi, «tutto considerato, (...) noi restiamo ancora dell'opinione che il furto, anche il furto reiteratosi nella sonnacchiosa inefficienza del gendarme», sia cosa ben «diversa dall'abrogazione del diritto di proprietà»⁶⁰. Inoltre, con particolare riferimento al primo precedente esaminato è da escludere che una estensione dei poteri presidenziali possa essere argomentata sulla base di ricostruzioni giornalistiche, per quanto decisamente plausibili sul piano della “verità storica”.

Da una concezione del ruolo presidenziale ancorato alla dimensione della garanzia costituzionale non si discosta a nostro avviso la lettera che il Presidente della Repubblica Ciampi inviò al Presidente del Consiglio Amato il 17 maggio 2000. In tale occasione, il Capo dello Stato individuava «uno specifico contenuto sostanziale» della funzione di rappresentanza dell'unità nazionale ex art. 87, c. 1 Cost. Infatti, il settore della politica estera «è quello dove maggiormente si avverte un'essenziale esigenza di continuità, per assicurare la quale il Presidente della Repubblica (...) ha una responsabilità specifica». In questo senso, la politica estera, «pur non essendo evidentemente svincolata dalla funzione di indirizzo politico che compete al Governo nella sua collegialità» neppure può essere «soggetta alle mutazioni che, in altri settori, caratterizzano il succedersi degli esecutivi». Da qui la richiesta di una continua e regolare informazione da parte del Governo sugli sviluppi di politica estera affinché il Presidente della Repubblica possa sempre

⁵⁸ La sensibilità del Presidente Mattarella rispetto alla necessità di contrastare con determinazione i fenomeni di antisemitismo è nota. A titolo meramente esemplificativo è possibile menzionare due episodi. Nel 2015, in occasione del primo discorso di insediamento ha ricordato l'attentato alla Sinagoga di Roma dell'ottobre 1982, nel quale rimase ucciso un bambino. Nel 2018 ha nominato senatrice a vita Liliana Segre.

⁵⁹ Del resto, secondo la migliore dottrina, l'effettività non è condizione che incide sulla validità delle norme giuridiche, salvo che si tratti di meta-norme: cfr. C. ESPOSITO, *La consuetudine (dir. cost.)*, cit. *Contra* A. ROSS, *On law and justice*, London, Stevens, 1958, tr. it.: *Diritto e giustizia*, Torino, Einaudi, 1965.

⁶⁰ Cfr. S. TOSI, *Le modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 6.



essere in condizione di «esprimere giudizi, esortazioni e valutazioni prima che determinate decisioni vengano adottate in sede governativa»⁶¹.

È per certi versi paradossale che tale lettera venga talvolta invocata fra i precedenti a sostegno dell'esistenza di una funzione presidenziale di indirizzo in materia di politica estera. A prescindere dalle motivazioni politiche o personali di questa missiva – che al giurista possono tutt'al più interessare quale dato di contesto – le richieste avanzate dal Presidente Ciampi stanno a dimostrare, sotto il profilo *giuridico*, l'esatto contrario: ossia che in tale specifico ambito il Capo dello Stato non dispone di canali di informazione autonomi rispetto a quelli del Governo (con la parziale eccezione del Consiglio supremo di difesa, il quale però mantiene una composizione in larga misura di matrice civile-governativa). Individuare in un organo privo di canali informativi autonomi (*rectius*: canali informativi autonomi giuridicamente strutturati⁶²) un polo separato nella formazione dell'indirizzo politico non potrebbe che portare all'assurda conclusione secondo la quale la Costituzione avrebbe scelto di attribuire decisioni di rilievo fondamentale per la sicurezza dei cittadini ad un attore chiamato a decidere “al buio”, se non “a caso”.

In ultima analisi, la lettera del 17 maggio 2000 finisce per riconfermare esplicitamente le responsabilità di indirizzo che competono in questo campo al Governo (evidentemente sempre nel quadro del rapporto fiduciario con il Parlamento). Al tempo stesso essa prospetta l'esistenza di precisi obblighi di informazione in capo al Governo, il quale deve tenere aggiornato il Presidente della Repubblica circa gli sviluppi di politica estera affinché egli possa meglio esercitare la sua funzione di garanzia politica della Costituzione.

Non è un caso che l'esistenza di spazi di informazione e interlocuzione di questo tipo rappresenti una costante delle forme di governo parlamentari, persino nelle odierne monarchie parlamentari che escludono l'attribuzione di qualsiasi funzione di indirizzo politico alla Corona. Basti pensare all'ordinamento britannico e all'ordinamento spagnolo, dove il Capo dello Stato – anche nel campo della politica estera – agisce secondo uno schema comportamentale non troppo dissimile rispetto a quello descritto da Bagehot nella seconda metà dell'Ottocento: “*the right to be consulted*”, “*the right to encourage*”, “*the right to warn*”⁶³. Da questo punto di vista, il richiamo del Presidente Ciampi al proprio potere di «esprimere

⁶¹ Su tale lettera, cfr. la testimonianza del consigliere diplomatico del Presidente Ciampi A. PURI PURINI, *Dal Colle più alto. Al Quirinale con Ciampi, negli anni in cui tutto è cambiato*, Milano, il Saggiatore, 2012, 27 ss.

⁶² Di certo non possono rilevare ai fini dell'analisi – o quanto meno della nostra analisi *giuridica* – canali d'informazione occasionali o basati su meri rapporti personali (ad esempio nell'ambito di incontri con diplomatici e personale militare). Tanto meno può rilevare sul terreno giuridico il *background* culturale e tecnico di uno specifico Presidente. Per quanto riguarda invece i contatti con altri Capi di Stato o di Governo è indubbio che essi possano rappresentare un canale di informazione. Tuttavia, tali contatti avvengono sempre di concerto e sotto la regia del Governo (come dimostra il noto precedente Gronchi-Segni).

⁶³ Cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867, tr. it.: *La Costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995, 101 ss.

giudizi, esortazioni e valutazioni» prima della decisione finale del Governo sembra richiamare in maniera lampante lo schema bagehottiano. Anche tale lettera sembrerebbe dunque confermare una interpretazione che riconduce le competenze presidenziali in ambito diplomatico-militare alla dimensione della garanzia piuttosto che a quella dell'indirizzo politico.

Certo: in sede di verifica della consonanza delle decisioni di politica estera e di difesa ai parametri procedurali e sostanziali individuati dalla Costituzione il Presidente della Repubblica potrebbe “agganciare” una attività di persuasione sul merito di tali decisioni, preferibilmente discreta e misurata. In particolare, il Capo dello Stato – tramite i suoi poteri informali – potrebbe prospettare la possibilità di un supplemento di riflessione rispetto a decisioni che si pongono in discontinuità rispetto alle grandi scelte di fondo che fino a quel momento hanno sancito il posizionamento dell'Italia nello scacchiere internazionale. E tuttavia, come sottolineano Lippolis e Salerno, anche in tale settore Parlamento e Governo rimangono «i titolari dell'indirizzo politico» e sono dunque «legittimati a mutarlo pur se il Capo dello Stato fosse di contrario avviso»⁶⁴.

Secondo una ulteriore lettura del precedente in esame, la missiva del 17 maggio 2000 finirebbe invece per prospettare uno specifico contenuto della funzione di indirizzo politico-costituzionale del Presidente della Repubblica, coincidente con il perseguimento di alcune grandi linee di politica estera considerate – alla Barile⁶⁵ – quali “fini permanenti” dell'ordinamento statale⁶⁶. Ad avviso di chi scrive, questa interpretazione – per quanto più elegante rispetto a quella precedentemente oggetto di critica – non può essere condivisa in quanto essa finisce per sovrapporre i concetti di continuità e irreversibilità della politica estera. Come infatti ha chiarito il Presidente della Repubblica Napolitano in un discorso del 6 febbraio 2013, il Capo dello Stato «non ha poteri esecutivi: in nessun campo, nemmeno quello della politica estera e di sicurezza». In quanto rappresentante dell'unità nazionale, egli può tuttavia «trasmettere orientamenti largamente condivisi» anche sul «terreno delle relazioni internazionali»⁶⁷. Ebbene questi orientamenti largamente condivisi i quali si pongono alla base della continuità della politica estera italiana non sono immutabili. Anzi, essendo gli equilibri internazionali in costante evoluzione appare davvero arduo identificare determinate opzioni di politica estera quali fini permanenti di uno Stato. Basti pensare al dibattito politico attualmente in atto nello Stato-guida del blocco occidentale circa l'ipotesi di un

⁶⁴ Così V. LIPPOLIS – G. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 184.

⁶⁵ Cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 295 ss.

⁶⁶ Cfr. G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO – N. LUPO (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., 387 ss. e spec. 399 e 409-411.

⁶⁷ Si tratta del discorso tenuto dal Presidente della Repubblica il 6 febbraio 2013 presso l'Istituto per gli studi di politica internazionale.

disimpegno rispetto all'appartenenza alla NATO e di conseguenza agli obblighi di difesa assunti nei confronti degli Stati alleati⁶⁸.

Ammesso dunque che nella politica estera e di difesa risulti configurabile un'area intermedia fra il merito politico e la legittimità costituzionale, rimane il fatto che all'interno di questa zona grigia il Capo dello Stato può giocare un ruolo attraverso l'esercizio dei poteri informali, non certo di quelli nominati.

3. Ragioni di carattere sostanziale che escludono un autonomo e distinto potere di indirizzo del Presidente della Repubblica nel campo della politica estera e di difesa

Le considerazioni precedentemente sviluppate escludono che il Presidente della Repubblica possa intervenire tramite l'esercizio di strumenti formali per correggere il “verso” della politica estera e di difesa alla luce di un autonomo potere discendente dal sistema delle competenze diplomatico-militari. Tuttavia, almeno in astratto, un intervento correttivo di questo tipo potrebbe risultare giustificato in ragione delle funzioni che il Presidente della Repubblica è chiamato ad esercitare quale organo politico di garanzia della Costituzione. Tale eventualità impone di ragionare dunque sui vincoli che la Costituzione pone in questo ambito all'azione del decisore politico. Perché è soltanto all'interno di questo “perimetro” che un organo di garanzia può muoversi, in considerazione dell'obiettivo di ristabilire la consonanza della decisione di politica estera e difesa con la Costituzione.

Da questo punto di vista, l'analisi comparata consente di comprendere meglio la “trama” dei condizionamenti che la Costituzione italiana pone alla politica estera e di difesa. Sotto questo profilo è possibile rintracciare due principali direttrici nella razionalizzazione costituzionale della politica estera e di difesa.

Da un lato vi sono le Costituzioni che si astengono dal prevedere vincoli sostanziali rispetto alle scelte di politica estera e di difesa. Il caso paradigmatico è quello degli Stati Uniti, la cui Costituzione si limita a definire un quadro di procedure per l'esercizio delle competenze diplomatico-militari (*war powers, iter di formazione dei trattati, etc.*) nonché a ripartire tali competenze fra gli organi di indirizzo politico, tacendo però sugli orientamenti sostanziali di politica estera. Basti pensare che nella Costituzione statunitense non è previsto alcun riferimento al principio pacifista.

Dall'altro lato, troviamo, sul versante opposto, le Costituzioni che codificano un determinato indirizzo di politica estera come costituzionalmente imposto. È questo il caso della revisione costituzionale ucraina del 2019, la quale ha impegnato le istituzioni politiche a conseguire l'adesione all'Organizzazione del

⁶⁸ Sulla mutevolezza degli interessi nazionali nel quadro dell'azione di politica estera, cfr. H.J. MORGENTHAU, *Politics among nations: the struggle for power and peace* (1948), New York, McGraw-Hill, 1985, tr. it.: *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna, il Mulino, 1997.

Trattato dell'Atlantico del Nord, così sottraendo alle future maggioranze politiche la scelta riguardante la collocazione strategica del paese⁶⁹.

La Costituzione italiana – ed in particolare l'art. 11 – si colloca nel mezzo di questi due estremi⁷⁰. Essa non dice “tutto” ma neppure dice “niente” sui vincoli che governano le scelte di politica estera. Il “condizionamento” posto dall'art. 11 Cost. non porta ad individuare uno specifico orientamento della politica estera come costituzionalmente imposto, bensì un metodo. Intendiamo qui per “metodo” l'impegno assunto dalle istituzioni politiche a partecipare attivamente alla costruzione del diritto e delle istituzioni della società internazionale, oltretutto, ovviamente, a praticare relazioni collaborative e amichevoli con altri Stati, anche in nome del principio del ripudio della guerra⁷¹. In altre parole, l'art. 11 Cost. condiziona la politica estera italiana sottoponendo gli organi costituzionali ad un intenso obbligo di cooperazione con la società internazionale. Obbligo, quest'ultimo, il quale non soltanto sbarrava la strada a scelte di politica estera intraprese in violazione del diritto internazionale. Del resto, quest'ultimo “minimo sindacale” trova già copertura negli artt. 10, c. 1, 117, c. 1 e 120, c. 2 Cost. Il riferimento contenuto nell'art. 11 Cost. alle «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» e alla promozione di «organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» esige qualcosa di più: una politica estera volta a presidiare la dimensione normativa del diritto internazionale (e di conseguenza l'obiettivo della pace ribadito anche dall'art. 11 Cost.). Dimensione che per le particolarissime caratteristiche di questo speciale diritto non può essere assunta come una grandezza certa o un dato

⁶⁹ Per questa distinzione fra testi costituzionali “agnostici” in materia di politica estera e Costituzioni che sanciscono un preciso posizionamento internazionale dello Stato, cfr. R. IBRIDO, *I “fattori costituzionali condizionanti” della politica estera tra diritto e geopolitica*, in *DPCE*, 2, 2022, 343 ss.

⁷⁰ L'art. 11 Cost. è stato oggetto di due principali gruppi di interpretazioni. Un primo blocco di orientamenti ha guardato a tale precetto come ad un veicolo di contenuti normativi di derivazione internazionale, andandosi a coordinare e a dare contenuto al principio pacifista (cfr., *ex multis*, G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, cit. e, da ultimo, A. VEDASCHI, *Costituzionalismo, declinazione del principio pacifista e conflitti armati*, in *DPCE online*, SP1, 2024, 741 ss.); un secondo gruppo di indirizzi ha invece insistito sulla “autosufficienza” degli argomenti di diritto costituzionale interno ai fini di una autonoma e corretta interpretazione dell'art. 11 Cost. (fra gli altri, cfr. U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2005, 93 ss. e spec. 110 ss.; M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., spec. 81 ss). In argomento, cfr. anche L. CHIEFFI, *Il valore giuridico della pace*, Napoli, Liguori, 1990; M. CARTABIA – L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 263 ss.

⁷¹ È questa la proposta interpretativa che abbiamo cercato di sviluppare in R. IBRIDO, *L'art. 11 della Costituzione come clausola di cooperazione societaria e “fattore condizionante” della politica estera italiana*, in V. LIPPOLIS (cur.), *Costituzione e relazioni internazionali (Il Filangieri – Quaderno 2022)*, 37 ss. e sulla quale dichiara di convergere M. FERRARA, *Continuità e politica estera. Appunti preliminari*, ivi, 79 ss. e spec. 93. *Contra* N. LUPO, *L'influenza dell'Alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica*, in S. LA PORTA (cur.), *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico*, Milano, Giuffrè F.L., 2020, 71 ss.; ID., *L'art. 11 della Costituzione e l'appartenenza dell'Italia all'Alleanza atlantica*, in V. LIPPOLIS (cur.), *Costituzione e relazioni internazionali (Il Filangieri – Quaderno 2022)*, 19 ss., il quale – nella sua lettura “atlantista” dell'art. 11 Cost. – sostiene che il ritiro dell'Italia dalla NATO comporterebbe una radicale discontinuità costituzionale difficilmente compatibile con i principi supremi. Un altro esempio di politica estera “a rime obbligate” – sia pure di segno diametralmente opposto – è quello prospettato da S. ANDÒ, *Ripudio della guerra e neutralità nel mondo del dopo guerra fredda*, in *Una facoltà nel Mediterraneo*, II, Milano, Giuffrè, 2000, 13 ss. e spec. 22, il quale calibra in senso neutralista l'interpretazione del principio del ripudio della guerra.

scontato. Essa rappresenta semmai un impegno che coinvolge il Capo dello Stato e le istituzioni della Repubblica, convocandole in prima linea nella difesa e consolidamento dell'effettività del diritto internazionale⁷².

Per inciso, anche i Trattati europei sposano un'interpretazione non dissimile rispetto a quella qui proposta dell'art. 11 Cost. Infatti, se sul piano delle scelte sostanziali relative alla sicurezza internazionale, il diritto UE offre una copertura normativa⁷³ all'attuale coesistenza di tre diversi approcci seguiti dagli Stati membri⁷⁴, sul piano del metodo della politica estera, l'art. 3, par. 5 TUE impegna invece l'Unione non solo ad una «rigorosa osservanza» ma anche «allo sviluppo del diritto internazionale» (art. 3, par. 5 TUE). In ultima battuta, in assenza di una politica estera e di difesa «a rime obbligate», il Presidente della Repubblica non ha alcun potere formale per escludere evoluzioni del nostro allineamento internazionale. Semmai, il Capo dello Stato ha la responsabilità di verificare in maniera scrupolosa che le modalità di tale mutamento rispettino le *rules of changes* stabilite, oltretutto dalla Costituzione, anche dal diritto internazionale (a partire dalla Convenzione di Vienna del 1969).

4. L'irriducibilità degli affari europei alla dimensione della politica estera

L'attivismo presidenziale – come visto tutt'altro che trascurabile in relazione alla politica estera e alla gestione dello strumento militare – appare forse ancora più accentuato nel campo degli affari europei⁷⁵.

⁷² Sul problema della natura del diritto internazionale, cfr., fra i classici, J. AUSTIN, *The province of jurisprudence determined*, London, Murray, 1832, tr. it.: *Delimitazione del campo della giurisprudenza*, Bologna, il Mulino, 1995; H.L.A. HART, *The concept of Law*, New York – London, OUP, 1961, tr. it.: *Il concetto di diritto*, Torino, 2002, 7 e 247 ss.; H. KELSEN, *General theory of law and State*, Cambridge, HUP, 1945, tr. it.: *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, spec. 233 ss. e 343 ss.; H. BULL, *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, cit., 149 ss.

⁷³ Si consideri, in particolare, l'art. 42, par. 2, ai sensi del quale la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) «non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri»; l'art. 42, par. 7 TUE, il quale riconosce la precedenza degli impegni militari NATO rispetto a quelli derivanti dalla clausola di mutua difesa europea; l'art. 46 TUE che disciplina l'unico caso di cooperazione rafforzata reversibile: la Cooperazione strutturata permanente (c.d. PESCO).

⁷⁴ In relazione al tema della sicurezza internazionale, gli Stati membri UE possono essere suddivisi in 3 gruppi: (i) 23 paesi UE sono membri sia della PESCO sia della NATO (Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria); (ii) 3 Stati UE aderiscono alla PESCO ma non anche della NATO (Austria, Cipro e Irlanda); (iii) un paese UE è fuori sia dal circuito NATO sia da quello PESCO (Malta)⁷⁴. Inoltre, alcuni Stati del secondo e del terzo gruppo (Austria e Malta) hanno codificato in Costituzione uno specifico vincolo alla neutralità permanente, così determinando un'asimmetria rispetto ai paesi tenuti a sostenere i *partner* aggrediti in virtù della clausola europea di mutua di difesa ex art. 42, par. 7 TUE. Sulla costituzionalizzazione della neutralità, cfr., da ultimo, il volume “*Neutralità e Costituzione*” pubblicato su *Percorsi costituzionali*, 1, 2023.

⁷⁵ Sul ruolo del Presidente della Repubblica negli affari europei, cfr. G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO – N. LUPO (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018, 387 ss.; M. FERRARA, *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, Esi, 2019; F. FABBRINI, *Il Presidente della Repubblica e l'Unione europea*, in D. PARIS (cur.), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, cit., 283 ss.

Tale protagonismo si è manifestato in primo luogo nell’ambito dell’esercizio del potere di esternazione⁷⁶, attraverso il quale i Presidenti della Repubblica hanno progressivamente costruito una vera e propria «retorica costituzionale (...) volta a promuovere il senso di appartenenza dell’Italia al progetto d’integrazione europeo»⁷⁷.

In secondo luogo, scadenze, impegni o altri vincoli più o meno direttamente legati alle dinamiche sovranazionali hanno costituito una variabile in grado di condizionare le modalità ed i tempi di esercizio dei poteri presidenziali di risoluzione delle crisi e di formazione dei Governi⁷⁸.

Se in epoca pre-repubblicana, la centralità della Corona nella scelta dei ministri del comparto militare aveva rappresentato uno dei tratti distintivi del *federative power* di età statutaria, alcuni Presidenti della Repubblica sembrerebbero aver provato a trasferire questo schema al campo delle relazioni con l’UE.

Con una lettera del 9 maggio 1994 resa pubblica il giorno successivo, il Presidente della Repubblica Scalfaro formulò al Presidente del Consiglio incaricato Berlusconi la richiesta di esercitare il proprio potere di proposta dei Ministri alla luce di una serie di “paletti”. In particolare, il Presidente della Repubblica delineò in termini generali il profilo di un Ministro degli esteri in grado di assicurare piena fedeltà alla politica di unità europea (oltreché alle alleanze dell’Italia).

Nel 2018, in occasione della formazione del Governo Conte, il Presidente della Repubblica non si limitò ad utilizzare, come nel 1994, uno strumento di *moral suasion* come la lettera. Egli pubblicamente motivò le ragioni che lo spinsero a rifiutare la proposta di nominare alla guida del MEF Paolo Savona, un economista che in alcune pubblicazioni aveva ipotizzato le concrete modalità di uscita dell’Italia dall’Euro⁷⁹. Si tratta a nostro avviso di un precedente problematico: in una forma di governo parlamentare monistica, il potere di nomina dei ministri è difficilmente configurabile in termini duumvirali. Inoltre, sebbene il Capo dello Stato possa esercitare un controllo procedurale e di legittimità sulle proposte di nomina del Presidente del Consiglio, difficilmente l’art. 47 Cost. richiamato in tale occasione dal Presidente Mattarella può spingersi fino al punto di integrare un parametro nell’esercizio di un siffatto controllo: spetta infatti agli organi di indirizzo politico individuare le migliori modalità per tutelare il

⁷⁶ Sul potere di esternazione, cfr. M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, Giuffrè, 1986; A.I. ARENA, *L’esternazione del pubblico potere*, Napoli, Esi, 2019; G. DELLEDONNE – L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2, 2021, 321 ss.

⁷⁷ Così F. FABBRINI, *Il Presidente della Repubblica e l’Unione europea*, cit., 287.

⁷⁸ A titolo esemplificativo si può ricordare il riferimento alle scadenze europee contenuto nella dichiarazione del Presidente Mattarella del 7 maggio 2018 in occasione dell’annuncio della formazione di un “governo neutrale” (ipotesi successivamente rientrata); oppure il monito del Presidente Mattarella a rispettare la scadenza per la presentazione alla Commissione europea del PNRR contenuto nella dichiarazione del 2 febbraio 2021, alla vigilia della formazione del Governo Draghi.

⁷⁹ Sul caso “Savona”, in senso convergente alle posizioni qui espresse, cfr., G. VOSA, *La pretesa “responsabilità istituzionale” del Presidente della Repubblica: un’accurata denuncia dei mutamenti profondi che solcano il diritto dell’Europa*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, 186 ss.; contra C. D’ALLOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso “Savona”*, in *Oss. AIC*, 2, 2018, 1 ss.

risparmio⁸⁰. Diversamente ragionando, ogni singolo comma di una legge di bilancio o di un provvedimento normativo incidente sul sistema bancario dovrebbe essere co-determinato con il Presidente della Repubblica, quest'ultimo nella singolare veste di garante del risparmio.

Sia chiaro: sebbene in quel particolare contesto politico nulla facesse seriamente presagire una possibile uscita dell'Italia dall'Euro, chi scrive ritiene che un intervento di *moral suasion* da parte del Capo dello Stato volto a convincere il Presidente del Consiglio incaricato a riconsiderare la propria proposta di nomina risultasse non in contrasto con la Costituzione. Fra l'altro, il piano di uscita dall'Euro proposto da Paolo Savona configurava una soluzione tecnicamente illegittima: l'abbandono della moneta comune è giuridicamente possibile solamente nel contesto del positivo perfezionamento della procedura di recesso disciplinata dall'art. 50 TUE (la quale, a sua volta, richiederebbe un intervento di revisione costituzionale)⁸¹. Il problema nasce allorché dai poteri informali si passi all'esercizio di prerogative formali. Nel caso della nomina dei ministri, il rifiuto presidenziale delle proposte del Presidente del Consiglio deve essere giustificato dalla sussistenza di cause tipiche che impediscano l'accesso a tale incarico. Tra queste cause certamente non figura la pubblicazione di un libro anti-Euro. Quando infatti l'art. 51 della Costituzione riconosce a «tutti i cittadini» il diritto di «accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza» si riferisce anche – se non forse soprattutto – a coloro che con lo scritto intendano manifestare opinioni eterodosse⁸².

⁸⁰ In una lettera del 28 maggio 2018, alcuni costituzionalisti fiorentini – richiamando la propria comune appartenenza alla c.d. “Scuola Barile” – hanno difeso l'interpretazione del potere di nomina dei ministri prospettata dal Presidente Mattarella. Eppure, se c'è stata una voce in dottrina a prendere posizione in maniera cristallina a favore della tesi della natura formalmente presidenziale e sostanzialmente governativa del potere di nomina dei Ministri tale autore fu proprio Paolo Barile. Nel famoso saggio del 1958, egli affermò che «come non può subire limitazione il diritto del Capo dello Stato a scegliere il Presidente del Consiglio, così non può subirne il diritto di questo a scegliersi i propri collaboratori e a destinarli liberamente alle loro mansioni». Ne discende dunque che «pretese di inclusione» così come di «esclusione» dalla lista dei ministri risultano «del tutto estranee alla funzione presidenziale» (cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 295 ss. e spec. 349). La circostanza che il Maestro fiorentino non abbia ricompreso il potere di nomina fra gli atti duumvirali appare ancor più significativa dato che quella di Barile ha rappresentato una delle ricostruzioni maggiormente estensive della latitudine dei poteri presidenziali.

⁸¹ In merito alla forma di una eventuale uscita dell'Italia dall'UE sono state prospettate in dottrina tre principali soluzioni: una prima tesi ritiene sufficiente una mera legge ordinaria (R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, 4, 2018, 813 ss.); un secondo orientamento ritiene l'uscita dell'Italia dall'UE non giuridicamente possibile in virtù dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale (cfr. N. LUPO, *L'influenza dell'Alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica*, in S. LA PORTA (cur.), *NATO e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico*, Milano, Giuffrè F.L., 2020, 71 ss. e spec. 98 ss.). La posizione intermedia – volta a richiedere una legge di revisione costituzionale – è anche quella che sembra ricevere più consensi (*ex multis*, cfr. B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi*, 13, 2016, 1 ss. e spec. 6). Non ci risulta che sia stata ancora sostenuta in dottrina l'ipotesi più estrema: l'uscita dall'UE decisa in solitudine dal Governo senza una previa abilitazione legislativa. Si tenga conto che la Costituzione italiana non regola espressamente la procedura domestica di ritiro da un trattato (su tale lacuna, cfr. D. RUSSO, *La rilevanza internazionale delle norme interne sulla competenza a denunciare i trattati*, in *Oss. fonti*, 3, 2020, 1295 ss.). Sul recesso dall'Unione europea, cfr. F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, Giappichelli, 2019.

⁸² Si potrebbe obiettare (e in realtà ci è stato obiettato) che l'art. 51 Cost. non si applichi a nomine politiche discrezionali. Il punto, tuttavia, è proprio questo: una volta sposata la premessa secondo la quale la nomina dei ministri non costituisce un atto duumvirale (premesse, sia chiaro, che può anche non essere condivisa), non c'è più alcuna nomina politica

In ogni caso, alla luce di queste evoluzioni, si tratta di capire come è possibile inquadrare giuridicamente gli interventi presidenziali relativi agli affari europei.

Il punto di partenza è a nostro avviso costituito dalla distinzione fra affari europei da un lato e politica estera dall'altro. Per quanto l'UE non sia uno Stato federale (ma caso mai un esempio di federalismo senza Stato federale), il livello di integrazione fra l'assetto istituzionale dell'Unione e quello dei suoi paesi membri è così stretto da escludere la riconducibilità dell'operato europeo degli organi costituzionali domestici alla dimensione della politica estera⁸³. Si tratta di due settori delle politiche pubbliche distinti (il che non significa che essi non interagiscano fra loro). In alcuni Stati membri – e precisamente la Finlandia – questa distinzione concettuale trova espressa copertura in Costituzione e risulta assolutamente chiara alla dottrina⁸⁴. In Italia tale scissione potrebbe essere argomentata alla luce dell'art. 117, c. 2 Cost., la quale include la politica estera ed i rapporti con l'UE in due distinti periodi, per quanto entrambi ricompresi nella lett. a)⁸⁵. Al di là, peraltro, di qualsiasi riferimento testuale, la scissione fra affari europei e politica estera dovrebbe ormai essere considerata come un dato assodato, anche alla luce dell'esistenza di un autonomo Dipartimento degli affari europei presso la Presidenza del Consiglio nonché di apposite Commissioni parlamentari per le politiche dell'Unione europea.

Al tempo stesso, persistono due aree a cavallo fra gli affari internazionali e quelli europei nelle quali la distinzione appena richiamata sembra diventare decisamente più incerta.

In primo luogo, viene in rilievo il processo di formazione dei trattati istitutivi delle Comunità (ora dell'Unione), della loro modifica nonché – potenzialmente – dell'attivazione della clausola di recesso prevista dall'art. 50 TUE. Infatti, le regole del diritto internazionale dei trattati continuano a rappresentare il vertice del sistema di meta-norme che disciplinano la formazione e trasformazione di tali accordi.

In secondo luogo, la distinzione richiamata appare incerta in relazione alla PESC-PSDC (e forse, sia pure in misura decisamente minore, anche di altre aree dell'azione esterna dell'Unione)⁸⁶. In effetti, la PESC-

discrezionale. La proposta di nomina è stata ormai formulata e il Presidente della Repubblica la può rifiutare solamente in presenza di una causa ostativa giuridicamente rilevante.

⁸³ Per una lettura del processo di integrazione europea quale esempio di “federalismo senza Stato federale”, cfr. P. RIDOLA, *Federalismo europeo e modelli federali. Spunti di riflessione sul Trattato di Lisbona. L'Unione europea verso una res publica federalista*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010, 417 ss.

⁸⁴ Cfr. T. RAUNIO, *Semi-presidentialism and European integration: lessons from Finland for constitutional design*, in *Journal of European Public Policy*, 4, 2012, 567 ss.

⁸⁵ Meno netta è la distinzione contenuta nel successivo art. 117, c. 3 Cost., il quale include nelle materie di potestà concorrente i «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni».

⁸⁶ In argomento, cfr. M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, Esi, 2012; E. BARONCINI – S. CAFARO – C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2012; A. LANG – P. MARIANI (cur.), *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, Giappichelli, 2014; C. ECKES, *EU Powers Under External Pressure. How the EU's External Actions Alter its Internal Structures*, Oxford, OUP, 2019; M.E. BARTOLONI – S. POLI (cur.), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, Esi, 2021; M.E. BARTOLONI, *Le relazioni internazionali nell'assetto costituzionale dell'Unione europea*, in V. LIPPOLIS (cur.), *Costituzione e relazioni internazionali (Il Filangieri – Quaderno 2022)*, 117 ss.

PSDC rappresenta l'ambito UE caratterizzato dalla maggiore resistenza alla condivisione di effettivi frammenti di sovranità da parte degli Stati membri.

Tuttavia, con l'eccezione di questi due ambiti di confine, il riparto di competenze che caratterizza il sub-sistema delle competenze diplomatico-militari non si estende all'azione degli organi costituzionali domestici in sede UE.

Tale dato – unito alla considerazione del protagonismo presidenziale nel campo degli affari europei – potrebbe lasciare pensare che in questo settore il Presidente della Repubblica sia chiamato ad esercitare una funzione di indirizzo politico-costituzionale se non di indirizzo politico *tout court*. Si tratterebbe tuttavia di una conclusione affrettata.

La Costituzione repubblicana – nell'attribuire al Presidente della Repubblica una funzione di garanzia politica della Costituzione – si astiene dal configurare eccezioni “per materia”. Le diverse modalità di azione del Presidente della Repubblica in ambito europeo si possono spiegare (*rectius*, si possono giustificare) nella misura in cui esse risultino funzionali a garantire il rispetto delle “*European clauses*” previste dalla nostra Costituzione (in particolare degli art. 11, 81, 97, c. 1, 117, c. 1 e 5, 119, c. 1, 120, c. 2 Cost.)⁸⁷. La peculiarità del ruolo presidenziale nel campo degli affari europei rispetto al settore della politica estera e di difesa va dunque ricollegata anche alla parziale asimmetria dei parametri che guidano l'attività di controllo a garanzia della Costituzione: nel primo caso le clausole europee appena richiamate; nel secondo caso, gli artt. 5, 10, 11, 52, 87, c. 1, 98, c. 3, 117 e 120 Cost.

5. Verso una conclusione

Tirando le fila del discorso fin qui condotto, occorre ribadire che il Presidente della Repubblica non costituisce un autonomo polo decisionale nella definizione dell'allineamento italiano rispetto ai grandi blocchi politico-militari esistenti a livello internazionale. Non lo costituisce innanzitutto perché la Costituzione si astiene dall'attribuirgli tali competenze, affidate all'asse Parlamento-Governo (par. 2). In secondo luogo, non lo può costituire in quanto è da escludere l'esistenza di una politica estera e di difesa “a rime obbligate”, salvo evidentemente i vincoli (sia di carattere positivo sia negativo) sanciti in particolare dagli artt. 10, 11, 117, c. 1 e 120, c. 2 Cost. (par. 3).

Se è vero che alcuni precedenti sembrerebbero segnalare in questo ambito non trascurabili “invasioni di campo” da parte dei Presidenti della Repubblica, nondimeno la Costituzione è rimasta la stessa.

⁸⁷ Sulle “clausole europee” contenute nelle Costituzioni degli Stati membri, cfr. M. CLAES, *Le “clausole europee” nelle costituzioni nazionali*, in *Quad. cost.*, 2, 2005, 283 ss.; ID., *Constitutionalizing Europe at its Source: The “European Clauses” in the National Constitutions: Evolution and Typology*, in *Yearbook of European Law*, 2, 2012, 81 ss.; N. LUPO – G. PICCIRILLI, *Conclusion. “Silent” Constitutional Transformations: The Italian Way of Adapting to the European Union*, in ID. (cur.), *The Italian Parliament in the European Union*, Oxford, Hart, 2017, 317 ss. e spec. 320 ss.; T. SALVINO, *L'apertura delle Costituzioni degli Stati membri dell'UE tra Est ed Ovest d'Europa*, Torino, Giappichelli, 2017.

Inoltre, occorre insistere su un criterio metodologico che a nostro avviso dovrebbe guidare qualsiasi indagine riguardante l'organo Presidente della Repubblica. Come abbiamo ricordato in precedenza, è indispensabile distinguere fra interferenze presidenziali documentate sul piano formale (ad esempio tramite comunicati e dichiarazioni ufficiali) e interferenze non documentabili (per quanto magari oggetto di ricostruzioni giornalistiche più che plausibili). È evidente che le seconde – pur potendo essere richiamate come dato di contesto – sono irrilevanti ai fini di una interpretazione giuridica dei poteri del Presidente della Repubblica. Quanto alle prime (si pensi ad esempio al comunicato del Quirinale sugli F-35) occorre ulteriormente verificare le potenzialità normative di tali interventi presidenziali ed in particolare la loro idoneità a stabilizzarsi all'interno di regole – se non consuetudinarie – quanto meno convenzionali.

In altre parole, l'indagine giuridica sulle prassi della Presidenza della Repubblica – ancor più di quella concernente altri organi costituzionali – deve muovere dalla consapevolezza dell'esistenza di un inevitabile scarto fra “verità storica” e “verità processuale”. La ricostruzione della prima (ossia i puri fatti al di là di qualsiasi filtro giuridico) non compete all'interprete del testo costituzionale. Una cosa, dunque, è attingere da una ampia gamma di fonti di informazione per ricostruire il contesto dell'azione del Presidente della Repubblica, proporre soluzioni *de iure condendo* e in generale dare un contributo all'unitarietà della conoscenza scientifica (il cui perimetro, evidentemente, va ben al di là dei confini del diritto). Ben altra cosa è affermare l'esistenza di convenzioni o consuetudini sulla base di precedenti non documentabili sul piano formale e dunque non astrattamente conoscibili dai consociati. Quest'ultima operazione – pur importantissima sul piano storico – è a nostro avviso preclusa nell'ambito di ragionamenti giuridici *de iure condito*.

Con riferimento alla politica estera e di difesa, il nodo della selezione dei materiali giuridicamente rilevanti per la ricostruzione della “verità processuale” appare poi ancor più delicata in quanto in questo settore delle politiche pubbliche si registra una maggiore riservatezza e discrezione nell'azione degli attori istituzionali⁸⁸. Fra l'altro, l'esigenza di non intaccare la credibilità internazionale dello Stato determina una fisiologica riluttanza a rendere pubblici – quanto meno attraverso comunicati ufficiali, esternazioni e altri documenti pubblici – eventuali conflitti fra Presidente della Repubblica e Governo.

Anche in relazione a questi profili rimaniamo dunque convinti che il compito del giurista chiamato ad indagare la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica non sia quello di ignorare il dato di contesto, ma neppure di schiacciarsi su di esso. Compito del giurista è semmai cercare di individuare i

⁸⁸ Sulle garanzie di riservatezza dei contatti presidenziali si consideri il *considerato in diritto* n. 14 della sent. 1 del 2013 Corte cost. (sul quale, il più acuto commento in dottrina rimane quello di G. VOSA, *Percorsi di legittimazione del potere. La figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-settennato di Napolitano, rileggendo C. Cost. 1/2013*, 1, 2014, 1 ss.).



percorsi giuridicamente riconoscibili attraverso i quali l'elemento di contesto entra nel mondo del diritto nonché di ricostruire i processi che portano una regolarità ad evolversi in regola⁸⁹.

⁸⁹ Sulla distinzione fra regole e regolarità, cfr. almeno M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985; G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Quad. cost.*, 4, 1997, 499 ss.