

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
“ANDREA ORSI BATTAGLINI”

DOTTORATO DI RICERCA IN
“DIRITTO PUBBLICO – DIRITTO URBANISTICO E DELL’AMBIENTE”
(XXII CICLO)

TESI DI DOTTORATO
**“IL CONSIGLIO SUPREMO
DI DIFESA”**

CANDIDATO
RICCARDO BELLANDI

TUTORE
PROF. CARLO FUSARO

COORDINATORE DEL DOTTORATO DI RICERCA
PROF. PAOLO CARETTI

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
“ANDREA ORSI BATTAGLINI”

DOTTORATO DI RICERCA IN
“DIRITTO PUBBLICO – DIRITTO URBANISTICO E DELL’ AMBIENTE”
(XXII CICLO)

TESI DI DOTTORATO

**“IL CONSIGLIO SUPREMO
DI DIFESA”**



**CANDIDATO
RICCARDO BELLANDI**

**TUTORE
PROF. CARLO FUSARO**

**COORDINATORE DEL DOTTORATO DI RICERCA
PROF. PAOLO CARETTI**

INDICE

INTRODUZIONE

Oggetto, criteri e fonti dell'indagine	p. I
--	------

CAPITOLO 1- ANTECEDENTI STORICI

1. Introduzione	p. 1
2. La commissione suprema mista per la difesa dello stato (1899-1915)	p. 4
3. Il comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni (1915-1918)	p. 16
4. La commissione suprema (mista) di difesa (1923-1944)	p. 19
5. Il comitato di difesa (1945-1947)	p. 44

CAPITOLO 2 - DISCIPLINA COSTITUZIONALE

1. Introduzione	p. 49
2. L'art. 87.9 Cost. nell'ambito della "costituzione della difesa": la genesi	p. 52
3. (segue): la valenza giuridica	p. 82

CAPITOLO 3 - LEGGE ISTITUTIVA

1. Introduzione	p. 93
2. Legge 28 luglio 1950, n. 624: genesi e disciplina	p. 95
3. Le ricostruzioni della dottrina	p. 120

CAPITOLO 4
NORME ATTUATIVE, PRASSI, DOTTRINA
DAL 1950 AL 2009

PARTE I – ORDINAMENTO INTERNO

1. Introduzione	p. 147
2. Il presidente della repubblica in consiglio	p. 150
3. I rappresentanti del governo in consiglio	p. 169
4. Il capo di stato maggiore della difesa (e gli altri vertici tecnico/militari) in consiglio	p. 191
5. Gli altri membri straordinari in consiglio	p. 208
6. Il segretario e l'ufficio di segreteria	p. 211
7. Comitati di ministri e commissioni di studio	p. 230
8. La formazione della volontà consiliare	p. 236
9. Ordinamento interno e natura giuridica dell'organo	p. 249

PARTE II – ATTIVITA'

1. Introduzione	p. 257
2. Il diritto positivo, la dottrina e la <i>commissione Paladin</i>	p. 259
3. La prassi dal 1950 a oggi:	
3.1. L'ambito materiale dell'attività	p. 277
3.2. Natura giuridica ed efficacia dell'attività	p. 326
3.3. L'attività consiliare nei diversi mandati presidenziali	p. 343
4. Pubblicità dell'attività consiliare	p. 346
5. Rapporti con il parlamento	p. 351

TABELLE allegate al CAPITOLO 4	p. 356
---	---------------

CAPITOLO 5 - RUOLO NEL SISTEMA COSTITUZIONALE

1. Il CSD quale organo “camaleontico”.	p. 429
2. I fattori costitutivi	p. 431
3. L’interazione dei fattori costitutivi e i modelli di CSD che ne scaturiscono.	p. 446
4. I modelli di CSD affermatasi nei diversi mandati presidenziali e alcune ipotesi di realizzazione storica.	p. 450
5. L’impatto del CSD sulla figura del capo dello stato nel contesto della forma di governo della Repubblica italiana.	p. 498
 BIBLIOGRAFIA.	 p. 505

INTRODUZIONE

OGGETTO, CRITERI E FONTI DELL'INDAGINE

1 – **Il piano dell'opera.** Lo studio tratta del “consiglio supremo di difesa” della Repubblica italiana (che per esigenze espositive potrà essere definito con l'acronimo “CSD”).

Dopo una panoramica sui precedenti storici operanti nell'età liberale (1889/1923), durante il regime fascista (1923/1944) e nella fase transitoria (1944/1947) [cap. 1], l'indagine prenderà avvio dalle disposizioni costituzionali che prevedono il nuovo organo di difesa. Sarà così esaminato l'art. 87.9 della Costituzione nel più ampio contesto della ripartizione delle attribuzioni militari tra gli organi del vertice politico della Repubblica [cap. 2].

Seguirà l'analisi della legge che – in attuazione della Costituzione – istituì e disciplinò il CSD (L. 28 luglio 1950, n. 624), e dell'ampio dibattito che essa, ancor oggi in vigore nella sua versione originaria, ha suscitato tra i costituzionalisti [cap. 3].

Definito il quadro costituzionale e legislativo, l'attenzione si sposterà verso la normativa secondaria, le elaborazioni dottrinali e la prassi che hanno contrassegnato i primi sei decenni di attività del CSD [cap. 4].

In tale contesto assume particolare rilevanza lo studio della prassi, il vero “cuore” dell'opera: disposizioni costituzionali e legislative laconiche, ambigue e suscettibili di molteplici interpretazioni, seguite da una normativa secondaria parziale e informale o tardiva e contraddittoria, hanno consentito che l'ordinamento interno e le competenze del CSD si modellassero prevalentemente in via di fatto, adeguandosi ai diversi contesti politici e ai rapporti di forza tra gli organi del vertice istituzionale.

L'opera terminerà con un tentativo di ricostruire il ruolo assunto dal CSD nel nostro sistema costituzionale, esaminandone l'evoluzione sotto i vari mandati presidenziali, dai primi anni '50 a oggi. Non mancheranno, altresì, delle considerazioni conclusive sull'impatto esercitato dal CSD sulla figura del presidente della repubblica nel contesto della forma di governo italiana [cap. 5].

Il piano dell'opera, sopra sinteticamente illustrato, troverà debita integrazione nelle “introduzioni” dei rispettivi capitoli in cui il lavoro è suddiviso.

2 – **Su alcuni criteri d'analisi.** L'attività posta in essere dal CSD, nonché dagli organi similari che lo hanno preceduto, assume grande rilevanza nell'economia dell'opera. Ciò induce a proporre e illustrare già in questa sede i criteri che saranno utilizzati per il suo esame.

L'attività del CSD (e, più in generale, di tutti gli altri soggetti dell'ordinamento che hanno competenze in materia di difesa) può essere classificata secondo tre criteri: 1) l'ambito materiale; 2) la natura giuridica; 3) la tipologia ed efficacia di spiegata.

2.1 – L'ambito materiale. Il primo criterio di classificazione trae spunto da tre categorie concettuali proposte da Carlo Jaen, e successivamente riprese dalla migliore dottrina giuridica e dallo stesso legislatore. Jean ripartisce l'attività di indirizzo politico in materia militare in tre categorie concentriche e con raggio d'ampiezza decrescente: la politica di sicurezza, la politica di difesa e la politica militare¹.

La *politica di sicurezza* “comprende una gamma molto vasta di attività in cui si concreta l'azione internazionale dello stato. Essa riguarda azioni in settori prevalentemente non militari, in campo politico, diplomatico, economico e finanziario”, quali, ad esempio, le alleanze internazionali, “la sicurezza dei rifornimenti energetici o la sicurezza dell'autonomia nazionale da acquisizioni estere di settori chiave dell'economia e dell'industria nazionale”. Di fatto “coincide con la politica estera generale dello stato, e comunque ne costituisce componente essenziale”².

La *politica di difesa* rientra nella politica di sicurezza e rappresenta la sintesi di una politica di difesa militare, che riguarda specificatamente le forze armate, e di una politica di difesa civile, che “concerne tutti i settori interessati a conferire alla nazione la capacità di sopportare gli effetti di attacchi su obiettivi civili e di provvedere ai rifornimenti indispensabili per la popolazione e per il sostegno dello sforzo militare”³.

1 C. JEAN [1989, 7-9]. La ripartizione è adottata da G. DE VERGOTTINI [1991, 18-21] e recentemente codificata dallo stesso legislatore. L'Art. 1, L. 18 febbraio 1997, n. 25 (“Attribuzioni del ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle forze armate e dell'amministrazione della difesa”, in *G.U.*, 1997, n. 45) fa esplicito riferimento ai tre ambiti materiali concentrici proposti da Jean, pur senza specificarne i contenuti: “Il ministro della difesa, preposto all'amministrazione civile e militare della difesa e massimo organo gerarchico e disciplinare: a) attua le deliberazioni in *materia di difesa e sicurezza* adottate dal governo, sottoposte all'esame del consiglio supremo di difesa e approvate dal parlamento; b) emana le direttive in merito alla *politica militare*, all'attività informativa e di sicurezza e all'attività tecnico-amministrativa; (...)” [corsivo mio]. Cfr. sul punto G. GUIGLIA [1997, 873-890], P. BONETTI [2000, 17-71]. La classificazione tra le tre politiche è stata recentemente ripresa e approfondita dallo stesso C. JEAN [2004, 37-64].

2 C. JEAN [1989, 7-9].

3 “In particolare la politica di difesa civile consiste nel predisporre quei piani civili di emergenza per “garantire la continuità dell'azione governativa e amministrativa in caso di attacco, la protezione civile, i rifornimenti d'emergenza, la funzionalità della rete dei trasporti e delle comunicazioni, la mobilitazione industriale, il sostegno industriale e logistico alle forze armate, requisizione dei mezzi di trasporto, accogliimento di rifugiati ed evacuati” C. JEAN [1989, 7-9]. Mentre nell'uso italiano – evidenza Valori – per difesa civile si intendeva la difesa della popolazione civile contro attacchi nemici, la terminologia anglosassone, preferibile, fa rientrare nel concetto di difesa civile ogni tipo di organizzazione delle forze non militari ai fini della difesa in caso di guerra; quindi sia la mobilitazione e la protezione della popolazione civile che la mobilitazione industriale ed economica. F. VALORI [1964, 434].

La *politica militare*, a sua volta parte della più ampia categoria della politica di difesa, riguarda la “definizione degli obiettivi dei concetti strategici, la ripartizione delle risorse per la realizzazione dei vasti programmi e i lineamenti generali dell’organizzazione e dell’impiego delle forze armate. (...) In essa domina (...) nettamente l’aspetto tecnico-militare.”⁴

2.2 – La natura giuridica. Il secondo criterio di classificazione attiene alla natura giuridica dell’attività. In primo luogo occorre stabilire se gli atti posti in essere dal CSD soggiacciono o meno a uno stesso regime giuridico. La questione può essere affrontata incrociando le soluzioni proposte da due diversi filoni di dottrina. Da una parte gli studiosi – storici militari e costituzionalisti – che hanno approfondito il tema dell’alto comando militare⁵. Dall’altra i giuristi pubblicisti che hanno diffusamente scritto sulla nozione di atto politico, differenziandolo dall’atto amministrativo e dall’atto di alta amministrazione⁶.

Facendo una sintesi tra le diverse teorie proposte (in particolare integrando le soluzioni proposte da Enzo Cheli e da Mario Nigro con le classificazioni storico/descrittive della dottrina giuridico/militare) si possono distinguere gli atti attinenti alla politica di sicurezza in due categorie con difformi caratteristiche e regime giuridico.

La prima è costituita dagli *atti politici* o *d’indirizzo politico*. Tali atti sono riferibili alla suprema direzione dello stato⁷ e come tali competono agli organi costituzionali del vertice politico-strategico dell’ordinamento (parlamento, governo, capo dello stato). Sono liberi nel fine, ovvero non trovano limiti di contenuto nella legge, ma solo, eventualmente, nei valori sanciti dalla costituzione. Sono insindacabili in sede di giurisdizione amministrativa e ordinaria⁸; e possono essere assoggettati solo a un controllo politico ad opera di altri organi costituzio-

4 C. JEAN [1989, 7-9].

5 L. CEVA [1984, 81-84], C. JEAN [1989, 9-10], G. DE VERGOTTINI [1973, 176-209], V. ILARI [1989, 41-131], G. MOTZO [1957, 30-61], F. PIERANDREI [1942, 19].

6 Oltre i manuali, tra gli autori che si sono occupati della tematica, cfr: V. BACHELET [1957, 94-97], P. BARILE [1959, 220-232], E. CHELI [1961, 160-168, 179-206], M. DOGLIANI [1985, 55-70], G. GROTTANELLI DE SANTI, G. CUGURRA [1972, 48 ss], G. B. GARRONE [1987/A, 1987/B], C. LAVAGNA [1942, 41-65], G. QUADRI [1997, 169-174], M. NIGRO [1997, 17-20], A. PIZZORUSSO [1977, 503-521], O. RANELLETTI [1958, 1511-1515], A.M. SANDULLI [1966, 749-752], V. SICA [1957, 827-857], M. TANFERNA [1994, 258-261].

7L’atto politico attiene a “superiori esigenze di carattere generale, riferendosi alla direzione suprema dello stato nella sua unità che ha lo scopo di tutelare gli interessi della generalità e delle istituzioni fondamentali dello stato”. Consiglio di stato, sez. IV, 21 dicembre 1973, n. 1296, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, p. 3307.

8Sulla insindacabilità degli atti politici si è espressa di recente la suprema corte a proposito della nomina da parte del presidente della repubblica dei senatori a vita ex art. 59 Cost. (Cass. S.U. - Civ., sent. 25 giugno 1993, n. 7075, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1994, pp. 253-258).

nali. Sono poi atti multiformi, nel senso di poter assumere le più disparate forme e contenuti⁹.

Tale attività afferisce ai rapporti tra lo stato e il proprio strumento militare nel contesto interno e internazionale, con una netta prevalenza della componente politico-militare su quella tecnica.

Gli atti di indirizzo politico-militare, possono infine essere distinti – con finalità unicamente descrittive, prive, quindi, di rilievo giuridico – in atti di comando (es: decidere quale attaccare per primo tra due nemici, valutare la convenienza di aprire un nuovo fronte di guerra, accettare l'aiuto di un alleato o decidere di offrirglielo determinando quantità e qualità delle forze da ricevere o da distaccare, impostare le manovre di pace su determinate ipotesi belliche) e atti di amministrazione militare (es: decidere la ripartizione tra le varie forze armate delle somme da stanziare in bilancio, decidere la proporzione tra i vari tipi di unità, decidere quali classi chiamare fra quelle soggette a obbligo militare)¹⁰.

9 Nell'ambito dell'attività politica “troviamo (...) atti giuridici e comportamenti materiali; atti sostanziali e atti organizzativi; atti individuali, generali e normativi; atti formali e no; atti espliciti d'indirizzo (direttive) o indirizzi impliciti; atti espressione di poteri e/o di doveri e atti espressione di libertà; atti che creano un indirizzo o lo confermano o si assicurano della sua attuazione coordinando altri soggetti, ecc. La fenomenologia dell'attività politica è di una ricchezza imprevedibile e ineguagliabile.” M. NIGRO [1997, 17].

10 L. CEVA [1989], C. JEAN [1989, 7-9]. Sulla distinzione tra attività di comando e attività di amministrazione militare cfr: G. DE VERGOTTINI [1973, 176-209], G. MOTZO [1957, 30-61]. Motzo, in particolare, ha approfondito l'origine storico-giuridica del concetto di <<alto comando>> da parte della dottrina germanica e la sua trasposizione in Italia con la correlata distinzione finalistica tra: “gli atti di comando e gli ordini militari veri e propri, aventi ad oggetto l'azione militare immediata”; e “le attività amministrative, volte a porre le condizioni materiali essenziali e a procacciare i mezzi per le forze armate, aventi specificamente ad oggetto la cura del personale ed il soddisfacimento delle sue esigenze concrete” [32]. Nella classificazione proposta in questo lavoro la distinzione tra <<attività di comando>> e <<attività di amministrazione militare>> ha un valore prevalentemente descrittivo, senza implicazioni giuridiche (come invece ha la distinzione tra atti politici e atti di amministrazione/comando). Contrariamente, sino alla prima metà del '900, le ricostruzioni dottrinarie (germaniche e italiane) utilizzavano la distinzione in oggetto per limitare l'intervento del governo ai soli atti di amministrazione militare, mentre gli atti di comando rimanevano attratti al sovrano (prerogativa regia), inizialmente, in via esclusiva e personale, successivamente, per il tramite di responsabili militari da lui individuati [38 ss]. L'autore evidenzia come nella realtà bellica contemporanea l'antitesi tra attività tecnica di comando militare e attività di amministrazione sia venuta meno. “Non solo risulta impossibile tenere materialmente distinte nell'ambito dell'organizzazione militare in senso lato, attività esclusivamente di comando, operative, ed attività organizzative, amministrative scindendole in funzioni di provenienza diversa, ma pare impossibile costruire un sistema bicefalo o pluricefalo, al livello dell'alta direzione o amministrazione degli affari militari” [42]. Lo stesso G. MOTZO, in un altro suo scritto [1960, 717], critica anche la distinzione tra esercizio dell'alto comando <<in tempo di pace>> e <<in tempo di guerra>>. Tale ripartizione dell'attività di alto comando – applicata durante la vigenza dello Statuto in occasione della grande guerra, sostenuta da una parte della dottrina e dagli ambienti militari e, come si vedrà nel prossimo capitolo, riemersa durante il dibattito in assemblea costituente – aveva lo scopo, comune a quella teoria che distingueva tra atti di comando e atti di amministrazione militare, di ritagliare delle competenze di direzione politica agli organi militari. Si sosteneva infatti che il capo dello stato, in quanto titolare del comando supremo della forze armate ma politicamente irresponsabile, dovesse “delegare” l'alto comando al ministro della difesa in tempo di

Gli *atti amministrativi* rappresentano la seconda categoria¹¹. Si caratterizzano per essere atti non liberi nel fine, in quanto applicativi degli atti di indirizzo politico e sempre soggetti alla legge. Trovano così limite non solo negli indirizzi politici a monte, ma anche nella legge che ne condiziona contenuto, forma e procedimento di emanazione (principio di legalità e di tipicità). Sono suscettibili di sindacato dell'autorità giudiziaria, amministrativa e ordinaria. Sono interni allo strumento militare e in essi prevale la componente tecnico-militare, su quella politica. Anch'essi possono distinguersi in atti di comando (come impartire dettagliati ordini d'attacco o di difesa a una porzione più o meno grande delle forze armate, organizzare spostamenti di masse militari per l'attuazione dei piani, etc.) e atti di amministrazione militare (come tenere la contabilità dei reparti, provvedere al funzionamento dei magazzini, etc.)¹².

Nell'ambito dell'attività amministrativa può essere enucleata la sottocategoria degli *atti di alta amministrazione*, con peculiari caratteristiche distintive. Sono di competenza degli organi militari e amministrativi del vertice tecnico/militare dello stato (ministri, alti comandanti militari, dirigenti amministrativi). Hanno contenuti di ampia discrezionalità. Svolgono una funzione di raccordo tra gli atti politici, di cui rappresentano la prima e immediata attuazione, e gli atti amministrativi meramente esecutivi. Pur essendo astrattamente suscettibili di sindacato

pace e al capo di stato maggiore (o comandante supremo) in tempo di guerra. L'autore evidenzia correttamente che la ripartizione delle competenze tra organi politici, cui spetta la direzione politica della difesa, e organi tecnico/militari, titolari della gestione tecnico-operativa, non muta nei diversi contesti di guerra e pace. "La nomina di un comandante supremo in guerra significa semplicemente la creazione di un ufficio tecnico con specifiche competenze di comando militare: il titolare dell'organo non agisce sulla base di <<delegazioni>> o <<affidamenti>> di poteri o prerogative altrui per la semplice ragione che al comandante militare non possano venir delegate competenze di alto comando – e cioè di direzione politica – da parte degli organi costituzionali civili cui esse sono attribuite."

11 Sulla nozione di atto amministrativo si veda, tra gli altri Autori: A.S. SANDULLI [1973, 331-373], P. VIRGA [1968], E. CASSETTA [2002, 431-512].

12 L. CEVA [1984, 81-84]. In modo simile a quanto proposto in questo lavoro, F. PIERANDREI [1942, 3-15] distingue tra atti politici di alto comando e atti di comando. Secondo l'autore l'atto politico di alto comando "consiste nella più ampia determinazione del quadro delle operazioni militari siano queste esercitazioni o azioni di guerra, presa considerando la situazione generale esterna e interna dello Stato, e nella determinazione dei presupposti necessari per l'attuazione delle operazioni stesse. Esso appare dunque come atto politico, quale esplicazione delle attività di indirizzo politico in rapporto alla sfera tecnico-militare." L'atto di comando "è invece un atto essenzialmente esecutivo, esplicazione dell'attività tecnica secondo cui si muove l'esercito. (...) si riferisce ai rapporti fra l'ente statale e il suo strumento, e in quanto tale solleva importanti e delicati problemi di carattere costituzionale. Quello di comando è invece l'atto proprio, interno dello stesso organo esecutivo". Al contrario G. MOTZO [1957, 43] ritiene superata e di poca utilità, non solo la distinzione tra atti di comando e atti di amministrazione militare (come si è visto), ma anche quella tra atti politici e atti di comando/amministrativi in ambito militare: "(...) anche l'altra antitesi apparente tra funzioni di comando e funzioni di governo o di direzione politica, che tanto ha affaticato la dottrina, tende a risolversi *de jure* (...) in rapporti di coordinazione necessaria tra funzioni devolute agli organi tecnici militari e funzioni devolute agli organi politici di governo, tra funzioni consultive e deliberative, deferite volta a volta al capo dello stato, ai ministri, agli organi collegiali di suprema direttiva e consulenza militare, al capo di SMD."

giurisdizionale (in quanto atti formalmente e sostanzialmente amministrativi), le loro caratteristiche di generalità e le funzioni di stimolo e coordinamento li portano ad essere spesso inidonei a ledere in via diretta e immediata le sfere individuali di singoli cittadini. Rientrano tra essi, a titolo esemplificativo, le decisioni di nomina e revoca dei più alti funzionari o comandanti militari e i programmi di potenziamento militare¹³.

2.3 – Tipologia ed efficacia. Il terzo criterio di classificazione riguarda la tipologia degli atti posti in essere (ove sia possibile ricondurli a uno specifico istituto giuridico) e l'effetto da questi dispiegato verso i destinatari, sia per la sua natura (giuridica o politica) sia per il grado di cogenza o influenza.

L'indagine non presenta particolari difficoltà per gli atti amministrativi. Questi producono sempre un'efficacia giuridica, raramente politica. Inoltre, grazie ai principi di legalità e di tipicità – che impongono certezza in ordine a titolarità, procedimento, forme ed effetti – sono facilmente riconducibili a uno specifico istituto (direttiva amministrativa, parere facoltativo/obbligatorio/vincolante, ordine, proposta, etc.), ottenendo così automaticamente il tipo di effetto giuridico prodotto in relazione al grado di cogenza verso i destinatari¹⁴.

Altro discorso per gli atti di indirizzo politico. Disposizioni costituzionali laconiche e leggi generiche, quando vi sono, rendono spesso difficile ricondurli a specifici istituti giuridici e individuarne esattamente l'efficacia dispiegata.

Si è visto che gli atti politici possono assumere le forme più varie, e non sempre si concretizzano in un atto giuridico formalmente autonomo. Quanto poi alla loro efficacia – spiega con lucidità Mario Nigro – “varia da atto ad atto ed è l'ordinamento (norme espresse, consuetudini, principio di correttezza) a stabilire di caso in caso quali conseguenze, quali vincoli derivino (...) e quali sanzioni

13 La dottrina che ha scritto degli atti di alta amministrazione si è divisa sulla loro natura giuridica. Alcuni autori ritengono che l'attività di alta amministrazione sia parte della funzione di indirizzo politico (tra i quali: G. B. GARRONE, T. MARTINES, D'ALBERGO, R. GALLI, C. MORTATI). Altri (tra essi: E. CHELI, M. NIGRO, V. BACHELET, C. LAVAGNA, A.M. SANDULLI), al contrario, la ritengono attività amministrativa esecutiva dell'indirizzo politico, seppur dotata di caratteri peculiari. Personalmente, come si evince dal testo, ho sposato la seconda tesi, che può essere sintetizzata dalle parole di M. NIGRO: “L'alta amministrazione è attività d'indirizzo, come spesso si dice? Lo è e non lo è. Certo, ci sono direttive amministrative alle quali si può applicare questa etichetta, ma, almeno nel suo nucleo centrale, l'attività di alta amministrazione non impartisce indirizzi (si pensi alle nomine degli alti funzionari), ma li rivela in quanto li attua. Essa è precipuamente attuazione di indirizzi politico-amministrativi, attività di inveroimento di un disegno politico che sta a monte di essa. Si vede allora come e perché l'«alta amministrazione» si distingue dall'«attività di indirizzo politico» con la quale spesso è confusa. Quest'ultima, anche rivolta verso un settore dell'amministrazione, resta sempre attività politica, ha cioè i requisiti di novità e di libertà che mancano all'alta amministrazione la quale è, almeno tendenzialmente, funzione applicativa.” Interessante è anche la posizione di G. QUADRI [1997, 172] che, non a torto, nota come la categoria degli «atti di alta amministrazione» abbia solo “un valore descrittivo (...) irrilevante per il diritto”, rappresentando “un specie di etichetta che si suole apporre a vari, importanti atti, ora politici ora amministrativi, che la legge attribuisce al consiglio dei ministri”.

14 Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA [2002, 32], E. CASETTA [2002, 113], P. VIRGA [1968, 42-156], A.M. SANDULLI [1973, 350-388].

dalla loro inosservanza. Si può, in generale, affermare soltanto che al di là degli effetti peculiari, l'atto di indirizzo politico (...) esercita sempre un'azione di influenza, nel senso che i soggetti che ne sono destinatari non possono ignorarne l'esistenza e debbono tenerne conto nelle successive valutazioni: questa influenza non è sempre la stessa, ma si diversifica a seconda del tipo di atto, del rapporto che esiste fra soggetto <<dirigente>> e soggetto <<diretto>>, della libertà di cui gode il soggetto <<diretto>>”¹⁵.

È comunque possibile affermare che gli atti politici, a differenza degli atti amministrativi, non sempre hanno efficacia giuridica. Spesso l'efficacia di cui sono dotati è politica, nel senso che la loro violazione non determina nel destinatario responsabilità giuridiche, ma solo politiche¹⁶. A titolo esemplificativo, la direttiva politica – tipico atto d'indirizzo politico, talvolta strutturato in un atto giuridico formalmente autonomo (direttiva politica formale), altre volte concretizzato nel verbale della seduta in cui è adottato e, successivamente, nel provvedimento attuativo (direttiva politica materiale)¹⁷ – dispiega efficacia politica, ma non giuridica¹⁸.

15 M. NIGRO [1997, 17]. In tal senso anche G. GROTTANELLI DE SANTI: “(...) quale che sia la tesi che venga accolta in merito agli organi titolari della funzione o attività d'indirizzo politico, non esiste nel nostro ordinamento un forza tipica e generale degli atti politici (...)”.

16 La natura dell'effetto di un atto rileva ai fini della determinazione della responsabilità in capo al destinatario che assume un atteggiamento non conforme: la violazione di un atto con efficacia giuridica configura una responsabilità di ordine giuridico, mentre le responsabilità per l'inosservanza di un atto con efficacia politica determina il sorgere solo di responsabilità politica. Cfr. E. CHELI [1961, 150-153]. Vedi sul punto nota 18.

17 C. LAVAGNA [1942, 77-85, 106 ss] delinea all'interno dell'istituto della direttiva politica due figure: le direttive politiche formali, atti giuridici formalmente autonomi che stabiliscono una regola di condotta politica con carattere normativo generale; e le direttive politiche materiali, dichiarazioni, che – come elementi interni della formazione procedimentale di un atto complesso – concorrono a formare un atto politico concreto; o, addirittura, comportamenti materiali, presupposti di fatto privi di rilevanza giuridica che sono incorporati in un atto finale e possono essere desunti dalla motivazione di quest'ultimo.

18 Secondo E. CHELI [1961, 150-153] la direttiva politica (a differenza della direttiva amministrativa che “inserendosi in un rapporto di gerarchia o di sovraordinazione, è suscettibile di produrre conseguenze giuridiche rilevanti”) “risolvendosi in un rapporto tra organi e soggetti costituzionali pariorinati, si esaurisce nell'esercizio di un'influenza volta a condizionare il merito politico di un atto o di un comportamento, cioè in una manifestazione di desiderio politicamente, non giuridicamente rilevante. (...) Le conseguenze del mancato adempimento di una direttiva politica si risolveranno, dunque, sul piano dei rapporti di forza (politica) intercorrenti tra i diversi organi costituzionali, senza sconfinare sul terreno delle valutazioni giuridiche, cioè della legittimità/illegittimità dell'atto o comportamento posto in violazione della direttiva stessa. Perché una direttiva possa acquistare una precisa rilevanza giuridica sarà quindi necessario passare dalla fase meramente programmatica alla fase effettuale dell'indirizzo governativo, sarà cioè necessario che la direttiva assuma la forma di uno specifico atto giuridico (iniziativa legislativa, circolare, decreto, etc.): in questo caso però non avremo più una direttiva, nel senso tecnico della parola, ma un atto giuridico ispirato a particolari motivi politici”. La tematica delle direttive politiche e amministrative è stata affrontata, tra gli altri autori, da: V. BACHELET [1957, 90 ss], P. BISCARETTI DI RUFFIA [1940, 22; 1941, 11-17], S. D'ALBERGO [1961, 603-606]; C. LAVAGNA [1942, 77-85, 106 ss], C. MORTATI [1931, 106 ss], A. PIZZORUSSO [1977, 503-521].

Quanto poi al grado di influenza prodotto dagli atti d'indirizzo politico dotati di efficacia politica, come appunto le direttive politiche, questo dovrà essere accertato incrociando il dato normativo, per quanto generico e lacunoso, con la prassi. La prassi in quest'ambito ha, infatti, un rilievo decisivo, poiché solo valutando l'atteggiamento conforme o meno da parte dei destinatari sarà possibile stabilire il grado di influenza concretamente dispiegato da tali atti.

3 – **Le fonti utilizzate.** La parte più importante e innovativa dell'opera riguarda la prassi del consiglio supremo di difesa, per la prima volta oggetto di un esame esteso, sistematico e approfondito dall'anno dell'istituzione (1950) a oggi (2009).

Una tale indagine è stata resa possibile incrociando cinque tipologie di fonti:

- 1) recenti studi di storia delle relazioni internazionali e di storia militare, soprattutto per la fase più risalente dell'attività del CSD (anni '50 e '60). Particolare utilità hanno rivestito le ricerche di Virgilio Ilari e Leopoldo Nuti;
- 2) le memorie e i diari degli uomini di governo e dei loro più stretti collaboratori. Tra gli altri: Einaudi, M.R. De Gasperi (la figlia dello statista), Taviani, Fanfani, Ortona, Lagorio, Dini, Peluffo (capo ufficio stampa di Ciampi);
- 3) le indiscrezioni e i retroscena sulle sedute del CSD riportati nei maggiori quotidiani (*Il Corriere della Sera*, *La Repubblica*, *Il Sole24Ore*), con particolare riferimento agli ultimi decenni di attività dell'organo (1980/2009);
- 4) il sito web della presidenza della repubblica (www.quirinale.it), con i comunicati e i resoconti ufficiali delle sedute del CSD dell'ultimo decennio (1999/2009);
- 5) gli archivi storici di istituzioni pubbliche e private.

Soffermandosi sul contributo apportato dalle fonti archivistiche, ai fini della ricerca sono stati esaminati i seguenti istituti:

Archivio Storico Presidenza della Repubblica [ASPdR],

Archivio Centrale di Stato [ACS],

Archivio dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito [AUSME],

Archivio Fondazione Luigi Einaudi per studi di politica ed economia (Roma),

Archivio storico dell'Istituto Universitario Europeo (Fiesole) [ASIUE],

Archivio storico della Fondazione Luigi Einaudi (Torino),

Archivio Storico Fondazione Sturzo (Roma).

Nell'economia dello studio ha assunto grande rilevanza la documentazione conservata presso l'**Archivio Storico della Presidenza della Repubblica**, con particolare riferimento:

- ai “**comunicati stampa**”, alla documentazione del “**cerimoniale**” e al “**diario storico**” dal 1950 al 1999 (dalla presidenza Ciampi la documentazione del CSD è disponibile sul sito web della presidenza della repubblica);
- e, soprattutto, ai “**processi verbali delle sedute del CSD**” relativi alle presidenze Einaudi (in parte), Gronchi, Segni, Saragat, Leone e Pertini¹⁹.

19 Riguardo alla presidenza Einaudi, delle dodici sedute complessive, sono disponibili solo tre verbali [22 novembre 1950 (incompleto), 23 gennaio 1953 e 2 agosto 1954]. All'inverso, per le

La possibilità di consultare i verbali integrali delle sedute consiliari per circa tre decenni di attività del CSD, dal 1954 al 1985, con tutta la documentazione allegata (lettere di convocazione, comunicazione delle deliberazioni, verbali dei comitati di ministri istituiti dal CSD, e altro ancora), ha consentito, per la prima volta, di avere una cognizione completa dell'organizzazione interna e delle funzioni effettivamente esercitate dal CSD, e gettare così un po' di luce sulla prassi dell'organo più "misterioso" della Repubblica italiana.

Un altro elemento di grande interesse emerso dalla ricerca d'archivio (*Archivio Centrale di Stato* e *Archivio storico della Fondazione Luigi Einaudi*) è il primo regolamento interno del CSD, adottato informalmente con una deliberazione consiliare dei primi anni '50, rimasto in vigore sino all'emanazione del D.P.R. 251/1990, ed ancor oggi inedito e del tutto ignoto alla dottrina.

CAPITOLO 1

ANTECEDENTI STORICI

1. Introduzione; 2. La commissione suprema mista per la difesa dello stato (1899-1915); 3. Il comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni (1915-1918); 4. La commissione suprema (mista) di difesa (1923-1944); 5. Il comitato di difesa (1945-1947).

1 – Introduzione.

1.1 – Le ragioni dell'indagine sui precedenti storici. La piena comprensione del consiglio supremo di difesa nel nostro sistema costituzionale non può prescindere da una panoramica, seppur sintetica, degli organi con similare natura giuridica, per ruolo e funzioni, che hanno operato nell'epoca statutaria (1861-1944) e nel periodo transitorio (1944-1947)²⁰.

Per organi con natura giuridica, ruolo e funzioni simili a quelle del CSD si intendono tutti gli organi – dell'esperienza istituzionale precedente la Costituzione repubblicana – caratterizzati dai seguenti elementi comuni: 1) collegialità; 2)

altre presidenze (Gronchi, Segni, Saragat, Leone e Pertini) i verbali sono quasi tutti disponibili, salvo alcune eccezioni: per la presidenza Gronchi mancano due verbali [13 dicembre 1957 e 3 gennaio 1962] e per ciascuna delle presidenze Segni e Saragat un verbale è incompleto [rispettivamente 4 dicembre 1962 e 14 luglio 1965].

²⁰ Il periodo transitorio prende avvio con la "tregua istituzionale" o "compromesso De Nicola" dell'aprile 1944, e termina con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, 1° gennaio 1948. Oltre i manuali, cfr: C. GHISALBERTI [1992, 389-427], R. MARTUCCI [2007, 249-269].

partecipazione dei massimi vertici istituzionali e militari dello stato; 3) funzioni di coordinamento e raccordo; 4) competenza su questioni *latu senso* militari.

I costituenti e i legislatori che concepirono, istituirono e disciplinarono il CSD, e i politici e militari che, soprattutto nei primi anni di attività, lo animarono e ne delinearono nella prassi le effettive funzioni, avevano infatti ben presente l'esperienza passata in materia, soprattutto quella più duratura e significativa della commissione suprema di difesa del ventennio fascista (1923-1944) e quella del successivo comitato di difesa (1945-1947)²¹.

Interessante sarà quindi esaminare i punti di rottura e di continuità tra il CSD e i suoi precedenti storici.

1.2 – Metodologia d'analisi. Il capitolo è suddiviso in quattro paragrafi, ciascuno dedicato a un organo con diversa denominazione, composizione e funzioni: la commissione suprema mista per la difesa dello stato (1899-1915); il comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni (1915-1918); la commissione suprema di difesa (1923-1944); il comitato di difesa (1945-1947).

Di ogni organo sarà esaminato l'ordinamento interno (ovvero la composizione e i meccanismi di funzionamento) e le funzioni attribuite dalla normativa e concretamente esercitate. Quindi si proporranno alcune considerazioni sulla loro natura giuridica. Sul punto, immediato e scontato è il raffronto con l'istituto dei comitati di ministri²²: sarà valutato se sussistono i requisiti strutturali e funzionali per ritenerli appartenenti a tale istituto.

Strettamente collegata alla natura delle funzioni attribuite è la questione della collocazione costituzionale dei quattro organi. Determinante sarà, a tal fine, accertare se l'attività posta in essere ha natura amministrativa o d'indirizzo politico: solo nel secondo caso quest'ultimi si trovano a interagire con gli organi del vertice politico/istituzionale (capo dello stato, governo, parlamento) nella determinazione della politica di sicurezza nazionale, assumendo così rilevanza per l'ordinamento costituzionale²³.

21 La relazione del ministro della difesa Randolph Pacciardi allegata al disegno di legge sulla <<istituzione del consiglio supremo di difesa>> (doc. n. 355, Disegni e relazioni di legge - 1948-49, *Atti Senato*), come si vedrà avanti, si sofferma a lungo sugli antecedenti legislativi della materia, fornendo una panoramica degli organi della precedente esperienza storica e individuando i punti di rottura con il nuovo istituto.

22 Dei comitati di ministri – oltre i manuali: S. MERLINI [1997, 438-440], A. BARBERA, C. FUSARO [2006, 292], R. BIN, G. PITRUZZELLA [2002, 188-189]; P. CARETTI, U. DE SIERVO [2008, 237-238]; A.M. SANDULLI [1973, 227-229] – si sono occupati, tra gli altri, i seguenti autori: G. TREVES [1957, 595-997], F. PIZZETTI [1980, 54-59], V. BACHELET [1957; 1963, 763-778], G. QUADRI [1997].

23 Tale metodo d'indagine è stato utilizzato da Quadri nella sua recente opera sui comitati interministeriali. "Il problema centrale per lo studio dei comitati di ministri nell'ordinamento italiano (...) è quello della definizione della loro *attività*, presupposto necessario per individuarne la *posizione costituzionale* (...). Per impostare l'analisi del sistema dei comitati di ministri nell'ordinamento costituzionale italiano, se ed in quanto sia possibile dimostrare che codesti organi abbiano una rilevanza per l'ordinamento costituzionale, è necessario innanzitutto isolare quelle figure di comitati che, essendo preordinate al solo scopo di svolgere funzioni amministrative, non

La natura dell'efficacia (politica o giuridica) e il grado di cogenza dispiegato dagli atti, consentirà altresì di stabilire – se trattasi di atti d'indirizzo politico – il tipo di influenza che possono esercitare nell'assunzione delle decisioni finali in materia di politica di sicurezza, fornendo un elemento ulteriore per la corretta collocazione degli organi stessi nell'ordinamento costituzionale.

Un'ultima considerazione.

Mentre la disciplina del CSD – almeno negli elementi fissati dalla Costituzione e dalla legge istitutiva del '50 – rimane sostanzialmente invariata dal 1948 a oggi, gli organi della precedente esperienza storica hanno mostrato una continua evoluzione, in tutti i loro aspetti. Dal 1899 al 1944, pur mantenendo la stessa denominazione, più volte (anche a distanza di pochi anni e sotto lo stesso regime politico), hanno mutato composizione, funzioni e natura giuridica. Questa incessante e, talvolta, frenetica evoluzione della disciplina è per buona parte riconducibile all'assenza di ancoraggi nella tradizione costituzionale liberale: lo Statuto Albertino non contemplava nessun organo collegiale, di vertice, competente per la politica di difesa. Probabilmente, la previsione costituzionale di tale organo – nonostante la possibilità di travolgerla con una semplice legge del parlamento, dato il carattere flessibile dello Statuto del 1848 – avrebbe assicurato una maggior stabilità. Addirittura sino al 1910, come vedremo, furono sprovvisti di copertura legislativa, essendo istituiti e disciplinati con regio decreto.

1.3. Le fonti utilizzate. L'indagine sui precedenti storici si basa essenzialmente sullo studio della corposa disciplina normativa e della prassi ricavata dall'esame dei verbali e delle delibere delle commissioni/comitati reperiti presso l' *Archivio dell'Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito (AUSSME)* e l' *Archivio Centrale di Stato (ACS)*.

I contributi della dottrina giuridica sul tema, come si vedrà, sono limitati, datati e riferiti per lo più alla commissione suprema di difesa (1923-1944).

vengono in rilievo ai fini della ricostruzione dei comitati di ministri come organi di decisione politica e di governo, e quindi ai fini della individuazione della politica costituzionale dei comitati di ministri.” G. QUADRI [1997, 169, 178].

2 – La commissione suprema mista per la difesa dello stato (1899-1915)

Il 19 luglio 1899 nel Regno d'Italia, con regio decreto n. 331, fu istituita la commissione suprema mista per la difesa dello stato²⁴. Tale organo svolse le proprie funzioni sino all'intervento dell'Italia nella I guerra mondiale (maggio 1915).

Nei sedici anni di attività, i compiti della commissione rimasero invariati, almeno nella disciplina formale: “risolvere, in tempo di pace, le più importanti questioni concernenti la preparazione della difesa nazionale”²⁵.

Diversamente, la composizione della commissione mutò radicalmente, testimoniando l'evolversi della forma di governo del Regno: da una monarchia costituzionale a una monarchia parlamentare, con un accresciuto peso del governo – sorretto dalla fiducia del parlamento – nella determinazione dell'indirizzo politico; e ciò anche nel settore militare, benché in modo più attenuato rispetto agli altri ambiti materiali²⁶.

2.1 – Ordinamento interno. Il regio decreto del 1899 annoverava tra i membri della commissione – distinti in membri effettivi e consultivi – solo ufficiali generali e ammiragli, e attribuiva la carica di presidente e vicepresidente, rispettivamente, a S.A.R. il principe ereditario (il futuro re Vittorio Emanuele III)

24 *G.U.*, anno 1899, n. 198.

25 Art. 1, R.D. 19 luglio 1899, n. 198.

26 Nel periodo statutario – nonostante la veloce, benché imperfetta e incompiuta, evoluzione in senso parlamentare della forma di governo italiana, incentrata sul rapporto di fiducia tra governo e parlamento e il ridimensionamento del ruolo della corona – la prerogativa regia in materia militare e di politica internazionale, seppur attenuata, non venne mai meno sino al 1946. “La nomina dei ministri militari – afferma U. ALLEGRETTI [1989, 407-453] – è rimasto lo strumento più netto e più costante per mantenere al re una parte nella determinazione dell'indirizzo politico. Ed in effetti la politica militare, intendo con questo la scelta dei sistemi di organizzazione militare, l'importanza stessa data alle forze armate nel quadro dell'orientamento nazionale, il livello delle spese militari, etc., fu il campo di elezione dell'ingerenza della corona sul governo, ingerenza che si esercitava non solo, indirettamente, attraverso l'opera dei ministri di fiducia del re, ma anche, direttamente, attraverso il peso del punto di vista regio nei processi decisionali.” In modo simile P. COLOMBO [1999, 306-319]: “Le prerogative militari dettate dall'art. 5 [dello Statuto] subiscono in misura assai limitata gli effetti di quel processo di <<parlamentarizzazione>> che interessa in generale le funzioni regie all'interno delle monarchie costituzionali ottocentesche e di quella italiana in particolare. (...) tutto il campo di funzioni connessa a quella militare – prima fra tutte quella relativa alla gestione dei rapporti internazionali, ma per esempio anche quella di controllo sullo stanziamento e l'amministrazione delle spese per l'esercito – coincise con una delle aree di maggior autonomia della corona. (...) La corona agisce quasi come una sorta di <<tutore>> delle forze armate”. Si veda altresì sulla questione: P. CALANDRA [1987, 249 ss], L. CEVA [1986, 112 ss; 1987/a, 123 ss; 1984, 81 ss; 1987/b, 195 ss], C. FUSARO [2003, 44-50], C. GHISALBERTI [1992], V. ILARI [1991/a], R. MARTUCCI [2007], S. MERLINI [1995, 3-73], G. MOTZO [1957, 3-17].

e a S.A.R. il duca di Genova (Tommaso di Savoia)²⁷. I rappresentanti del gabinetto, compresi il presidente del consiglio e i ministri militari (ministro della guerra e ministro della marina), erano esclusi; mentre un ruolo di primo piano rivestiva la corona nelle persone del principe ereditario e del duca di Genova.

La commissione fu così un organo tecnico, composto interamente da militari, indice del fatto che allo scorcio del XIX secolo la politica militare era ancora una questione di spettanza esclusiva dei militari di carriera, di cui il re rappresentava il superiore gerarchico.

Limitati furono i cambiamenti introdotti dal regio decreto 8 novembre 1900, n. 381²⁸. Il principe ereditario Vittorio Emanuele non faceva più parte della commissione. Il ruolo di presidente venne attribuito al duca di Genova. Le restanti disposizioni rimasero immutate.

Ben diverso fu l'impatto del regio decreto 2 febbraio 1908, n. 35²⁹. La composizione della commissione mutò radicalmente.

Ne entrarono a far parte, in qualità di membri effettivi, il presidente del consiglio, il ministro della guerra e il ministro della marina³⁰. Inoltre "la presidenza è assunta dal presidente del consiglio dei ministri, ed in sua assenza dal ministro della guerra o dal ministro della marina". Tuttavia era espressamente stabilito che "tanto il presidente del consiglio dei ministri, quanto i ministri della guerra e della marina, non hanno voto"³¹.

Il presidente del consiglio, quindi, pur partecipando alle riunioni della commissione ed esercitando tutte le attribuzioni inerenti la funzione di presidenza di un collegio (determinazione dell'ordine del giorno, direzione della discussione, invito dei membri consultivi) non aveva, come gli altri due ministri, diritto di voto, che rimase un'esclusiva dei componenti militari.

27 R.D. 19 luglio 1899, n. 198. Art.2 – "La compongono: S.A.R. il principe ereditario (presidente); S.A.R. il duca di Genova (vice-presidente); ufficiali generali e ammiragli – membri effettivi; ufficiali generali e ammiragli – membri consultivi." Art. 3 – "Sono membri effettivi, ed intervengono a tutte le riunioni della commissione: (per l'esercito) gli ufficiali generali, comandanti designati delle armate; l'ufficiale generale, capo stato maggiore dell'esercito; (per la marina) l'ufficiale ammiraglio, presidente del consiglio superiore di marina; l'ufficiale ammiraglio, designato al comando d'una forza navale in caso di mobilitazione; l'ufficiale ammiraglio, capo dell'ufficio di stato maggiore della marina." Art. 4 – "Sono membri consultivi, ed intervengo se invitati dal presidente: (per l'esercito) gli ufficiali generali, comandanti di corpo d'armata; gli ufficiali generali, ispettori generali d'artiglieria e del genio; (per la marina) gli ufficiali ammiragli, comandanti in capo di dipartimento, e comandanti militari marittimi; il direttore generale d'artiglieria ed armamenti presso il ministero della marina."

28 *G.U.*, anno 1900, n. 272.

29 *G.U.*, anno 1908, n. 183.

30 Art.2, R.D. 2 febbraio 1908, n. 35: "La compongono: il presidente del consiglio dei ministri; il ministro della guerra; il ministro della marina; il capo di stato maggiore dell'esercito; i comandanti designati delle armate in guerra; S.A.R. il duca di Genova; il capo di stato maggiore della regia marina; i comandanti designati di una forza navale in caso di mobilitazione; ufficiali generali e ammiragli, membri consultivi; un ufficio di segreteria."

31 Art. 3, R.D. 2 febbraio 1908, n. 35.

Successivamente, la legge 17 luglio 1910, n. 515, pur lasciando inalterata la precedente disciplina, attribuì copertura legislativa alla commissione e la definì espressamente “alto consesso militare” la cui composizione era determinata per decreto reale³².

L'ultimo cambiamento nell'ordinamento interno della commissione si ebbe nel 1914, l'anno prima dell'entrata in guerra dell'Italia e della sospensione delle attività della commissione stessa. Il regio decreto 9 aprile 1914, n. 282, ai sensi della legge del 1910, confermò sostanzialmente la composizione delineata nel 1908, ma con le seguenti rilevanti novità:

- 1) eliminazione del duca di Genova quale membro effettivo;
- 2) eliminazione del divieto di voto per il presidente del consiglio e per i ministri della guerra e della marina³³.

In tal modo si accrebbe il ruolo del governo all'interno della commissione e si ridusse al contempo, sino all'azzeramento, quello della corona che perse il suo ultimo rappresentante: S.M.A. il duca di Genova. La posizione dei membri militari – membri effettivi con diritto di voto – rimase invariata.

Nel lasso temporale 1908-1915 la commissione si riunì otto volte in due sessioni: dal 6 al 13 maggio 1908 e dal 19 al 24 maggio 1913. Dopo l'ultimo intervento normativo dell'aprile del 1914 non risultano sedute³⁴.

I verbali delle riunioni confermano la composizione e il funzionamento stabilito dal R.D. del 1908.

Il presidente del consiglio dirigeva la discussione, poneva le questioni da affrontare, tirava le conclusioni, metteva ai voti le questioni controverse, rinviava quelle da approfondire³⁵; i tre membri del governo partecipavano attivamente e mostravano piena padronanza delle questioni all'ordine del giorno, anche quelle più tecniche (durante tutto il periodo statutario, salvo poche eccezioni, il ministro della guerra e il ministro della marina furono tradizionalmente militari di carriera), ma al momento del voto si astenevano.

32 Art. 9, Legge del 17 luglio 1910, n. 515, in *G.U.*, anno 1910, n. 180: “(...) Sono inoltre istituiti i seguenti alti consessi militari: a) la commissione suprema mista per la difesa dello Stato, per risolvere, in tempo di pace, le più importanti questioni concernenti la preparazione della difesa nazionale; b) il consiglio dell'esercito, per dare parere sulle più importanti questioni riguardanti l'esercito. La composizione di tali consessi è determinata per decreto reale”.

33 *G.U.*, anno 1914, n. 92. Art. 1: “La commissione Suprema mista per la difesa dello stato è composta: del presidente del consiglio dei ministri; del ministro della guerra; del ministro della marina; dei generali dell'esercito, del capo di SME e dei comandanti designati di armata in guerra; degli ammiragli, del capo SMM e dei comandanti di una forza navale in caso di mobilitazione.” Art. 2: “La presidenza della commissione è assunta dal presidente del consiglio dei ministri e in sua assenza dal ministro della guerra o dal ministro della marina.”

34 *AUSSME*, fondo F-9, raccogliatore 1-bis.

35 “Il presidente del consiglio nota che la discussione fatta non può permettere che sia presa una deliberazione precisa circa gli sbarramenti dei passi dell'Appennino e della Cornice. Crede necessario che siano intanto compiuti i necessari studi e presentate proposte concrete, sulle quali la commissione suprema mista sarà chiamata a deliberare in altra sessione che potrà essere anche prossima.” Estratto del verbale I seduta (21 maggio), II sessione (1913), *CSMDS*, in *AUSSME*, fondo F-9, racc. 1-bis.

L'unica difformità tra la previsione normativa e la prassi riguardò la cadenza temporale delle sedute. L'art. 1 del regio decreto del 1908 stabiliva infatti che “la commissione dovrà riunirsi almeno una volta l’anno”, mentre – si è visto – le sessioni annuali furono solo due dal 1908 al 1915.

2.2 – **Funzioni attribuite.** Come già anticipato, tutti gli interventi normativi dal 1899 al 1915 confermarono, con le stesse esatte parole, i compiti della commissione: “risolvere, in tempo di pace, le più importanti quistioni concernenti la preparazione della difesa nazionale”.

Sulla base di una prima interpretazione letterale della disposizione, i compiti della commissione risultavano delineati e circoscritti da tre fattori.

Il primo era legato al contesto politico/internazionale: “in tempo di pace”. La commissione operava solo quando lo stato non era in guerra.

La prassi conferma tale limite operativo. La commissione non si riunì durante la guerra di Libia (1911-1912) e sospese le sue attività durante la I guerra mondiale (1915-1918), per riprendere a operare, in nuova veste istituzionale, solo nel 1923, come verrà precisato nel prosieguo del lavoro. A ulteriore conferma, durante una seduta, i membri presenti convennero che i piani di operazione bellica non rientravano nelle competenze della commissione; mentre dibattuta e controversa rimase la questione se la commissione potesse occuparsi delle affini tematiche della radunata e dello schieramento dell'esercito³⁶.

Il secondo fattore riguardava il settore di competenze: “le più importanti quistioni concernenti la preparazione della difesa nazionale”.

La disposizione è ambigua e sorge spontanea la domanda se il legislatore del 1899, con il termine “difesa nazionale”, intendesse riferirsi alla politica di difesa nel senso proposto nell'introduzione o ad altro concetto.

Un primo elemento chiarificatore risulta dal preambolo dello stesso R.D. del 1899. L'attività della commissione era correlata alle “quistioni che si riferiscono

36 “Il capo SME ritiene molto inopportuno che si discutano i piani di operazione. La responsabilità della radunata e dello schieramento spetta al capo di stato maggiore: e, se il capo di stato maggiore dovrà, d'ordine di S.M. il re, studiare un piano di operazione, avrà il dovere imprescindibile di tenerlo gelosamente segreto senza darne comunicazione ad alcuno o farne oggetto di discussione. Il piano di campagna è la cosa più delicata: si possano e si debbano preparare gli elementi necessari per l'applicazione di un piano di guerra, ma questo non deve essere discusso. (...) In quanto riguarda il piano di operazione non si debbono prendere deliberazioni che potrebbero vincolare chi avrà l'intera responsabilità della condotta della guerra.” Di avviso contrario erano il gen. Majnoni – il quale ribatté di “non aver mai avuta intenzione di discutere piani di operazione, ma soltanto la radunata e lo schieramento; perché in base al concetto di radunata bisogna stabilire come e dove debbano essere costruite le fortificazioni, ciò che è il compito della commissione”; e il gen. Pedotti – il quale “ritiene, pur non discutendosi piani di operazioni, la questione della radunata sia tale da dover essere considerata (...)” Estratto del verbale III seduta, I sessione (1908), CSMD, in *AUSSME*, fondo F-9, racc. 1-bis.

all'assetto difensivo del territorio" e alle "questioni interessanti la preparazione, in tempo di pace, della difesa terrestre e marittima"³⁷.

Ogni dubbio cade poi leggendo i verbali delle sessioni del 1908 e del 1913³⁸. Tutte le sedute furono dedicate ai seguenti argomenti: risoluzione di questioni attinenti alla fortificazione delle frontiere e delle piazze marittime; approvvigionamento e ammodernamento delle artiglierie e dei proiettili; strategie difensive terrestri e marittime; organizzazione della rete del comando di guerra; riordinamento dei reparti di esercito e marina.

In sintesi il ruolo assegnato alla commissione ateneva alla predisposizione e all'organizzazione delle più importanti attività e opere di carattere militare propedeutiche allo scoppio di un conflitto e finalizzate alla difesa militare del territorio nazionale da aggressioni nemiche, di mare e di terra.

Si è così chiarito che il legislatore del 1899 con l'espressione "difesa nazionale" intendeva riferirsi solo al settore della politica militare: la commissione non si occupava così dei settori progressivamente più vasti della politica di difesa e della politica di sicurezza.

Circoscritto l'ambito di competenza alla politica di difesa militare (di cui l'allestimento delle difese militari del territorio nazionale, è bene evidenziare, ne costituisce solo un aspetto, senza esaurirla), occorre proporre un'ulteriore precisazione. La commissione non si interessava di tutte le questioni "concernenti la preparazione della difesa nazionale", ma solo delle "più importanti questioni".

Il nuovo elemento consente di introdurre il secondo criterio d'indagine proposto (introduzione), quello teso a valutare la natura giuridica delle attività della commissione, ovvero se gli atti posti in essere hanno natura amministrativa o politica.

Accertato che la commissione si occupava di argomenti quali la ripartizione delle somme stanziare in bilancio tra le varie forze armate e opere di fortificazione³⁹, la tipologia di unità da allestire (marina o esercito, artiglieria o fanteria), le frontiere da fortificare in via prioritaria, la dislocazione delle truppe e dell'artiglieria su determinate ipotesi belliche – è possibile affermare con elevato grado di certezza che gli atti della commissione costituivano prevalentemente attività d'indirizzo politico. Il legislatore menzionando le "più importanti questioni" intendeva far riferimento alle questioni di natura politica.

37 R.D. 19 luglio 1899, n. 198 – preambolo: "Considerato che l'interesse supremo della difesa nazionale esige unità e stabilità di concetti e d'indirizzo nella risoluzione delle complesse questioni che si riferiscono all'assetto difensivo del territorio; Riconosciuta la conseguente opportunità di creare un consenso di alte personalità dell'esercito e dell'armata, al quale deferire lo studio di tutte le questioni interessanti la preparazione, in tempo di pace, della difesa terrestre e marittima; (...)"

38 *AUSSME*, fondo F-9, racc. 1-bis.

39 "Il presidente del consiglio osserva che le esigenze di indole finanziaria non consentono lo svolgimento immediato dell'intero programma; e che è pertanto necessario stabilire quale sia l'ordine di urgenza dei vari provvedimenti, affinché, in relazione ai mezzi che saranno disponibili, si possa iniziare l'attuazione dei provvedimenti di maggiore urgenza". Estratto del verbale, I seduta, I sessione (1908), *CSMDS*, in *AUSSME*, fondo F-9, racc. 1-bis.

A conferma di quanto sostenuto è interessante riportare un estratto del verbale della I seduta (21 maggio) della II sessione (1913)⁴⁰:

“Il presidente del consiglio stabilisce che per ogni piazza marittima venga esaurita la discussione sia sulle proposte del capo di stato maggiore dell’esercito, sia su quelle del capo di stato maggiore della marina. Osserva però che per queste ultime la discussione sarà fatta solo per le questioni che riguardano la difesa delle piazze, poiché per le rimanenti, che riflettono provvedimenti di ordinaria amministrazione di competenza del ministro della marina, non occorre che la commissione deliberi.”

Dal testo si evince chiaramente una distinzione di ruoli tra la commissione, titolare delle decisioni politico/strategiche di maggior rilevanza, e i singoli ministri, competenti per i provvedimenti attuativi di ordinaria amministrazione. Stabiliti ambito materiale e natura giuridica dell’attività, è il momento di valutare la tipologia degli atti posti in essere dalla commissione e l’efficacia da questi dispiegata.

A tal fine assume rilievo il terzo fattore presente nella disposizione del 1899 per definire le funzioni della commissione: il verbo “risolve”. Il termine usato dal legislatore, tuttavia, è a-tecnico e non fornisce soluzioni. Il compito di “risolvere” una questione può avere più significati: (a) esaminare una questione e manifestare un giudizio o una valutazione non vincolante, che può assumere molteplici forme: quella di un’esortazione, di una raccomandazione, di una proposta o di un parere facoltativo; (b) esaminare una questione e manifestare una volontà, decidere in modo definitivo al riguardo, con un atto vincolante.

La ^{relazione dei ministri della guerra e della marina} _{firma}, in occasione della presentazione del R.D. del 1899 al re per la _{firma}, non è di grande aiuto, usando anch’essa espressioni a-tecniche, quali “trattazione”, “studio” e “risoluzione” delle questioni⁴¹.

Determinante per sciogliere il nodo risulta invece l’esame dei verbali delle sedute⁴².

Nella I sessione del 1908, i capi di stato maggiore di esercito e marina illustrarono dettagliati piani e programmi militari di potenziamento delle difese terrestri e costiere del territorio nazionale. Il presidente del consiglio osservò però che le esigenze finanziarie e le somme stanziare nel bilancio non consentivano lo svolgimento immediato dell’intero programma e pertanto era necessario decidere l’ordine d’urgenza dei provvedimenti. Si sviluppò quindi un lungo dibattito per stabilire, con decisioni adottate anche a maggioranza, il carattere prioritario o

40 AUSSME, fondo F-9, racc. 1-bis.

41 “In conformità a quanto fu già predicato in passato, e allo scopo di dare alla difesa dello Stato unità d’indirizzo e carattere di stabilità, promuovendo e mantenendo tra le più elevate autorità dell’Esercito e della Marina il voluto affiatamento nella trattazione delle più importanti questioni che si riferiscono alla difesa stessa, il Ministro della Guerra, di comune accordo con quello della Marina, ha riconosciuta la necessità di nominare una commissione suprema di difesa dello stato, composta dalle maggiori autorità del Regio Esercito e della Regia Marina, alla quale possano essere deferite tutte le questioni sopraccennate. Per conferire a tale Commissione carattere permanente, e in vista dell’altissimo compito che le verrebbe affidato, si è ritenuto opportuno che la Commissione medesima sia istituita con R.D. (...)”. In *G.U.*, anno 1899, n. 198.

42 AUSSME, fondo F-9, racc. 1-bis.

meno dei singoli provvedimenti previsti nei programmi militari presentati. Si decise di privilegiare il fronte orientale.

Nella II sessione del 1913, accertato che il programma tracciato nel 1908 dalla commissione era stato completamente svolto, il capo SME delineò la prosecuzione del programma di consolidamento delle difese militari del territorio nazionale con riferimento al fronte occidentale. Il dibattito fu acceso e per ben due volte il presidente del consiglio mise ai voti contrapposte strategie di difesa: una relativa al rafforzamento delle fortificazioni costiere di Savona a discapito di quelle retrostanti sull'Appennino; l'altra sul fare di Genova una città fortificata o una città aperta.

Dal tenore delle discussioni e dai termini utilizzati si ricava chiaramente che la commissione era chiamata a deliberare in modo definitivo e vincolante sulle questioni ad essa sottoposte. La commissione prendeva decisioni politiche sulle principali scelte strategiche di carattere prettamente militare inerenti l'apprestamento della difesa del territorio nazionale. Decisioni che trovavano un limite nelle somme stanziare per la difesa nel bilancio approvato dal parlamento e che necessitavano di concreta attuazione amministrativa tramite i provvedimenti dei ministri della guerra e della marina e dei vari ufficiali generali e ammiragli competenti⁴³.

Un ulteriore elemento che aiuta a comprendere la natura dell'attività della commissione è costituito dal R.D. 5 marzo 1908, n. 77 (par. 5). La disposizione, nel disciplinare le attribuzioni del capo SME, stabiliva che quest'ultimo, "in base ai deliberati della commissione suprema mista per la difesa dello stato, formula le direttive per i relativi studi di competenza delle autorità tecniche del regio esercito" e (...) determina "la ripartizione delle somme iscritte in bilancio per la difesa (...), con l'approvazione del ministro della guerra"⁴⁴.

Nel complesso, classificare l'attività della commissione in precisi istituti giuridici è arduo per i motivi già segnalati (introduzione). Tuttavia quanto sinora riportato consente di proporre alcuni punti fermi sulla natura giuridica e sull'efficacia dei suoi atti.

43 L'efficacia vincolante delle decisioni della commissione è facilmente desumibile dalle reazioni del capo SME a una delibera adottata e a lui invisa. Reazioni che non avrebbero avuto senso qualora la delibera non avesse spiegato efficacia vincolante. Dopo il voto a maggioranza favorevole a rendere Genova città aperta, "il capo SME – sostenitore dell'opzione uscita sconfitta dalla votazione – crede doveroso far presente che questa deliberazione sconvolge tutto il piano di mobilitazione verso la frontiera N.O. che avrebbe dovuto entrare in vigore verso la fine del prossimo giugno; e che pur non potendo con precisione indicare quanto tempo occorrerà perché possano avere attuazione i provvedimenti necessari per far fronte alla nuova situazione, ritiene che occorrerà non meno di un anno." (III seduta, II sessione-1913) Lo stesso capo SME – nella successiva seduta (IV seduta, II sessione-1913) – non rassegnato, tornò sulla questione: "premesso che non è sua intenzione di tornare in merito alla deliberazione presa nella seduta precedente circa la difesa di Genova, pone in rilievo la necessità che si discuta e deliberi sulle conseguenze di tale deliberazione". In *AUSSME*, fondo F-9, racc. 1-bis.

44 *G.U.*, anno 1908, n. 73.

- La commissione adottava deliberazioni che non assumevano la veste di atti dotati di una propria autonomia formale, ma costituivano manifestazioni di volontà: in un prima fase, incorporate nel verbale della seduta in cui erano adottate; successivamente, fatte proprie dai provvedimenti giuridici finali emanati dagli organi chiamati a darvi attuazione. Si trattava quindi di <<direttive materiali>>⁴⁵.

- Le deliberazioni della commissione costituivano atti interni, nel senso che non producevano effetti verso soggetti esterni: i destinatari delle deliberazioni erano gli stessi componenti della commissione.

- L'attività prevalente della commissione rivestiva natura politica: le sue deliberazioni costituivano <<direttive politiche>> indirizzate agli organi di governo dell'ordinamento (governo e parlamento) e dotate di efficacia politica (in quanto il comportamento non conforme da parte dei destinatari non faceva sorgere responsabilità giuridica, risolvendosi sul piano dei rapporti di forza).⁴⁶ Tra queste rientravano le deliberazioni sulla quantificazione degli stanziamenti da assegnare alla difesa.

- Quando le delibere della commissione erano dirette ai vertici tecnici delle forze armate, benché attenessero sempre a questioni di alta rilevanza politico/militare (ripartizione delle spese del bilancio della difesa o strategiche sulle modalità di fortificazione della frontiera e della costa), dispiegavano un'indubbia efficacia giuridica, poiché, in caso di inadempimento, erano idonee a far sorgere responsabilità di natura giuridica in capo ai destinatari. In questo caso le deliberazioni si ponevano come vere e proprie <<direttive amministrative>>.

La commissione suprema mista per la difesa dello stato era quindi competente a emanare atti d'indirizzo politico e atti di alta amministrazione nel settore della politica militare; atti che possono essere definiti, a seconda del tipo di efficacia dispiegata (politica o giuridica), "direttive materiali politiche" o "direttive materiali amministrative".

2.3 – Natura giuridica dell'organo, collocazione nel sistema costituzionale e ragioni storiche dell'istituzione. Accertati, nella normativa e nella prassi, l'ordinamento interno e i compiti della commissione, si pongono le questioni della natura giuridica dell'organo e della sua collocazione nel sistema costituzionale dell'epoca.

La legge del 1910 definiva la commissione, assieme al consiglio dell'esercito, "alto consesso". Il termine è a-tecnico e non fornisce soluzioni. Infatti la

45 A tal fine risulta utile la distinzione tra <<direttiva politica formale>> e <<direttiva politica materiale>> proposta da C. LAVAGNA [1942, 77-86, 93-100]. Della questione si è interessato anche V. BACHELET [1957, 90]. L'autore evidenzia come l'attività di direzione e coordinamento prodotta da un organo collegiale (nella specie un comitato interministeriale) nei confronti dei componenti dell'organo stesso – coincidenza tra soggetti direttori/coordinatori e diretti/coordinati – raramente si estrinseca formalmente in atti di direzione interni, né tanto meno esterni.

46 "Il ministro della guerra fa voti perché le condizioni finanziarie del paese possano consentire l'effettuazione delle proposte presentate per la sistemazione difensiva dello stato. Il presidente del consiglio aggiunge che il governo da parte sua farà tutto il possibile. (...)" Estratto dal verbale, IV seduta, II sessione (1913), CSMDS, in *AUSSME*, fondo F-9, racc. 1-bis.

commissione, a differenza del consiglio dell'esercito, non era un organo tecnico (composto esclusivamente da militari) e consultivo (che fornisce pareri), ma un organo: (a) misto, con la partecipazione, a fianco dei militari (che rimangono pur sempre la componente prevalente), di rappresentanti del potere esecutivo – sino al 1908, esponenti della corona, dopo, membri del gabinetto (presidente del consiglio e ministri della guerra e della marina); (b) con poteri deliberativi e partecipe dell'indirizzo politico/militare, seppur limitato all'allestimento, in tempo di pace, delle difese terrestri e costiere del paese.

È stato appurato che la commissione suprema per la difesa dello stato si rapportava con i tre organi del vertice costituzionale – re, gabinetto e parlamento – e ne integrava le funzioni nella determinazione di alcuni ambiti della politica militare.

Le decisioni della commissione interagivano con le leggi di bilancio del parlamento: stabilivano i criteri di spesa delle somme per la difesa allocate in bilancio e, al contempo, costituivano proposta per i futuri stanziamenti che dovevano essere decisi dal parlamento su indicazione del governo; governo che di fatto rivestiva un ruolo di cerniera tra la commissione e il parlamento. Le decisioni della commissione sulle modalità di spesa delle somme stanziare dal parlamento obbligavano poi i ministri competenti e i vertici militari ad adottare gli opportuni provvedimenti amministrativi (di ordinaria e alta amministrazione) per la loro attuazione.

L'esame della prassi ha mostrato che gli organi di governo che si relazionavano alla commissione (governo e parlamento), pur non essendo giuridicamente ma solo politicamente obbligati, si attevano alle decisioni da questa adottate; e ciò era un sintomo evidente della forza politica che assumeva la commissione nell'ordinamento dell'epoca.

La commissione, quindi, pur non stravolgendo la forma di governo del Regno d'Italia dei primi del '900, ne integrava e ne arricchiva la struttura almeno per la politica militare con decisioni di forte "impatto" politico (per l'ambito materiale e l'efficacia), accompagnando, con l'evoluzione del suo ordinamento interno, la trasformazione della stessa forma di governo in una monarchia parlamentare.

Dati il ruolo e la collocazione costituzionale della commissione, che in questa sede non possono essere approfonditi ulteriormente, conseguono alcune considerazioni sulla tipologia dell'organo.

La natura giuridica della commissione è dubbia per la prima fase (1899/1914): l'assenza di membri del governo sino al 1908 e il loro ruolo marginale sino al 1914 (non avevano diritto di voto) ne rende ardua la collocazione tra i comitati di ministri, nonostante l'elasticità e l'indeterminatezza dei confini che caratterizzano l'istituto⁴⁷; d'altra parte non può neanche essere annoverata tra i comitati a livello

47 G. QUADRI [1997, 295] osserva che "i ministri costituiscono, naturalmente, l'ossatura essenziale dei comitati."

di funzionari, considerata la presenza di rappresentanti della corona e, successivamente, del governo ai massimi livelli⁴⁸.

Dopo la riforma del 1914, invece, la commissione sembra integrare le caratteristiche principali di un tipico comitato di ministri, almeno da un punto di vista funzionale. L'unico elemento peculiare attiene alla composizione e riguarda la presenza preponderante della componente tecnica su quella politica.

Sulla base delle classificazioni fornite dalla dottrina⁴⁹, l'organo in questione sembra configurare un comitato con le seguenti caratteristiche: 1) istituito con legge; 2) di composizione rigida e mista; 3) presieduto dal presidente del consiglio dei ministri⁵⁰; 3) con competenze di indirizzo politico, tali da renderlo rilevante sul piano costituzionale⁵¹.

Le ragioni storiche dell'istituzione dei comitati interministeriali, nella generalità dei casi, trovano origine nella duplice necessità di: (a) rimettere particolari attività politiche e/o amministrative a organi connotati da una forte specializzazione tecnica; (b) coordinare l'azione di branche diverse dell'amministrazione, a livello politico e/o tecnico⁵².

48 V. BACHELET [1963, 765] esclude dalla categoria dei comitati interministeriali i comitati a livello di funzionari, che “non sono altro che commissioni composte di rappresentanti delle diverse amministrazioni anche se (...) presiedute da un ministro o da un sottosegretario.” Di avviso contrario è G. TREVES [1957, 595].

49 La dottrina che si è occupata della tematica è riportata in precedenza.

50 Sul ruolo centrale rivestito dal presidente del consiglio all'interno del comitato interministeriale cfr. G. QUADRI [1997, 290-295].

51 L'analisi sistematica della prassi dei comitati interministeriali, estesa a esperienze costituzionali estere come quella inglese e francese, ha mostrato che i comitati di ministri non possono essere limitati a una dimensione unicamente amministrativa, come tende a fare una parte della dottrina. Sono, infatti, sempre più numerose e importate le ipotesi di comitati a cui la legge attribuisce funzioni di indirizzo politico settoriale che si integrano con le attribuzioni degli organi costituzionali. In tal senso G. QUADRI [1997, 48-57, 169-180] evidenzia “la natura primaria e necessaria dei comitati, che si inseriscono nel sistema degli organi dell'esecutivo come veri e propri organi di indirizzo politico e di governo”, criticando quella parte di dottrina che riconduce la loro attività nell'alveo dell'amministrazione o dell'alta amministrazione. “L'inquadramento dottrinario dell'attività dei comitati di ministri in Italia è veramente nebuloso. Quantunque l'indirizzo prevalente sia nel senso di considerarli organi amministrativi, o in ogni caso organi privi di poteri decisionali politici (organi interni, ausiliari, preparatori e consultivi), il disorientamento generale della dottrina (...) fa sì che gran parte degli autori riconducano i comitati di ministri ad una categoria così evanescente, e al tempo così spuria e contraddittoria, qual'è quella dell'alta amministrazione.” Tra questi autori vi è A.M. SANDULLI [1973, 227-229] che definisce i comitati di ministri come “collegi costituiti in vista della realizzazione di un coordinamento, per lo più in funzione di alta amministrazione in relazione a obiettivi di interesse comune (...)”

52 Cfr: V. BACHELET [1963, 764]. In senso più articolato G. QUADRI [1997, 12] individua le ragioni storiche dell'istituzione dei comitati interministeriali nelle difficoltà operative del consiglio dei ministri e dei singoli ministri: “(...) la legge che crea i comitati deferisce direttamente ed esclusivamente ad essi certe funzioni e certe competenze che il consiglio dei ministri o i singoli ministri non sarebbero in grado di esercitare (...) trattandosi a volte di settori che richiedono un impegno continuo ed una assidua applicazione (...), altre volte di materie di natura eminentemente tecnica e specializzata (...), altre volte, infine, di questioni che richiedono un intervento immediato e deciso (...). La creazione dei comitati di ministri, in tutti questi casi, è

Nel caso della commissione, le ragioni storiche che hanno portato alla sua istituzione emergono chiaramente dalla già citata relazione dei ministri di guerra e marina a S.M. il re, nell'udienza 19 luglio 1899⁵³:

“(…) allo scopo di dare alla difesa dello stato unità d’indirizzo e carattere di stabilità, promuovendo e mantenendo tra le più elevate autorità dell’esercito e della marina il voluto affiatamento nella trattazione delle più importanti questioni che si riferiscono alla difesa stessa, il ministro della guerra, di comune accordo con quello della marina, ha riconosciuta la necessità di nominare una commissione suprema di difesa per lo stato (…).”

Evidente era l'intento del legislatore di assicurare un coordinamento stabile e permanente tra le due forze armate (esercito e marina) nella determinazione della politica di difesa militare dello stato. Tale esigenza era particolarmente sentita allo scorcio del XIX secolo per la totale mancanza di figure, sia a livello politico/strategico sia a livello tecnico/militare, capaci di garantire unità d'indirizzo in materia di difesa.

Sul piano politico, la prerogativa regia in ambito militare, benché mai venuta meno, era inesorabilmente compromessa e ridimensionata sin dalla disastrosa esperienza della I guerra d'indipendenza (1848)⁵⁴. Mentre a livello di gabinetto, le competenze in materia di difesa rimasero per tutto il periodo statutario frantumate nei tre differenti ministeri della guerra, della marina e dell'aeronautica (solo con la Repubblica fu istituito un vertice politico unitario per le tre forze armate, il ministero della difesa); e il presidente del consiglio, almeno sino all'avvento del regime fascista, faticava a imporsi sui ministri militari, tradizionalmente militari di carriera legati alla corona.

Sul piano tecnico-militare, infine, l'istituzione del primo stato maggiore interforze (stato maggiore generale) si ebbe solo nel 1925 (legge 8 maggio 1925, n. 866); e sino allora le due forze armate (a cui nel primo dopoguerra si aggiunse l'aeronautica) erano prive di sedi stabili ove coordinare le loro politiche settoriali⁵⁵.

L'esigenza di coordinamento, in questo caso, prevalse quindi sull'esigenza di specializzazione tecnica; e ciò in considerazione del fatto che i due ministri militari (della guerra e della marina), tradizionalmente militari di carriera, erano loro stessi “tecnici”.

Un'ultima considerazione.

La letteratura giuridica che ha approfondito la tematica dei comitati interministeriali si è occupata prevalentemente dei comitati istituiti in ambito economico a partire dalla seconda metà degli anni '30, disinteressandosi

un fatto necessario (...) e i comitati vengono pertanto ad esercitare funzioni e competenze proprie, e non funzioni del consiglio dei ministri o dei singoli ministri”.

53 R.D. 19 luglio 1899, n. 198 - “Preambolo”.

54 L. CEVA [1984, 81 ss; 1987, 195 ss].

55 L. CEVA [1984, 81 ss].

dell'esperienza maturata vari decenni prima nel settore militare⁵⁶. Si è al contrario appurato che i primi comitati interministeriali conosciuti dal nostro ordinamento sorsero a cavallo della I guerra mondiale, proprio per venire incontro alle esigenze militari. Le ragioni di questa mancanza sono probabilmente riconducibili al fatto che l'esperienza dei comitati interministeriali in ambito militare, benché precedente, non trovò seguito nel periodo repubblicano, salvo poche eccezioni [la breve esperienza del comitato di difesa (1945-1947); il consiglio supremo di difesa, la cui collocazione tra i comitati di ministri è – come vedremo – dubbia; infine il comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza (L. 24 ottobre 1977, n. 801), a cui è subentrato di recente il comitato interministeriale per la sicurezza della repubblica (L. 3 agosto 2007, n. 124)]. Contrariamente, i comitati economici, seppur previsti solo dalla seconda metà degli anni '30 [il primo è il comitato interministeriale per il credito e il risparmio (R.D.L. 12 marzo 1936, n. 375)], conobbero una vera e propria proliferazione nel secondo dopoguerra, ponendosi con prepotenza all'attenzione della dottrina giuridica. La stessa dottrina giuridica che ha affrontato il tema dei precedenti storici del CSD non ha dedicato molta attenzione ai profili giuridici della commissione suprema mista per la difesa dello stato⁵⁷.

56 Lo stesso Quadri, pur riconoscendo che l'esperienza dei comitati interministeriali non può esser ridotta alla dimensione economica dell'attività di governo [“l'azione dei comitati di ministri si svolge per lo più nel campo dell'economia, di pari passo con sempre più intense forme di intervento dello Stato in quel settore, ma (...) non può essere condivisa la tendenza a considerare con ciò esaurita la loro funzione, trattandosi di organi atti ad inserirsi nella compagine governativa senza limitazione di fini”], anch'egli non ricollega l'origine storica dei comitati di ministri all'esperienza militare degli anni precedenti la I guerra mondiale: “Le origini dei comitati di ministri in Italia sono legate, verso la fine del decennio fra il 1930 e il 1940, ad un estremo tentativo di salvare un sistema di strutturazione dell'esecutivo incapace di sopravvivere. (...) L'esperienza dei comitati di ministri poteva dunque a ragione, fino a questo momento [1944-45], esser definita come un fatto sporadico, privo di qualsiasi rilevanza sistematica per la organizzazione dell'esecutivo.” G. QUADRI [1997, 3-8, 167-168].

57 Cfr: A. BARONE [1982, 451-452], S. CARBONARO [1965, 126], G. DE VERGOTTINI [1978, 252-253], S. LABRIOLA [1973, 28], G. MOTZO [1961, 338-339], A. PREDIERI [1958, 231].

3 – Il Comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni (1915-1918)

L'ingresso del Regno d'Italia nella I guerra mondiale determinò la sospensione delle attività della commissione suprema mista per la difesa dello stato.

Il 7 luglio 1915, con R.D. n. 1065, venne però creato, “per la durata della guerra”, un altro organismo: il comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni⁵⁸.

3.1 – Ordinamento interno e funzioni attribuite. Il comitato era composto dal presidente del consiglio e dai ministri degli affari esteri, del tesoro, della guerra e della marina. Potevano essere chiamati a farne parte altri ministri, quando si deliberava su argomenti di loro competenza. Ne faceva parte, con voto consultivo, il sottosegretario di stato per le armi e le munizioni. Il presidente del consiglio poteva chiamare a intervenire, senza diritto di voto, funzionari civili e militari⁵⁹.

I compiti assegnati al comitato dal R.D. 7 luglio 1915, n. 1065 consistevano nel “deliberare su quanto occorre per la esecuzione del R.D. 26 giugno 1915, n. 993⁶⁰”, e nel “prendere ogni altra deliberazione necessaria a provvedere al più ampio e sollecito rifornimento delle armi e delle munizioni al regio esercito e alla regia marina”⁶¹.

Il citato R.D. 993/1915 – adottato per assicurare alle forze armate il rifornimento dei materiali necessari durante lo stato di guerra – richiedeva all'autorità pubblica (ovvero al comitato), ai fini della sua esecuzione, le seguenti attività:

- a) “imporre o fare eseguire le opere occorrenti per aumentare la potenzialità di quegli stabilimenti dell'industria privata la cui produzione sia, in tutto o in parte, ritenuta necessaria per gli acquisti e i rifornimenti riguardanti le Amministrazioni della guerra e della marina” (art.2), prendendo “con chi di ragione gli opportuni accordi d'indole tecnica e finanziaria (...)” (art.3).
- b) “ordinare a qualsiasi stabilimento la costruzione di macchine e di oggetti su disegni di un'altra ditta (...)” (art.5);
- c) stabilire i corrispettivi per ciascuna fornitura o prestazione da parte di ditte e di industrie private (art.7);

58 Art.1, R.D. 7 luglio 1915, n. 1065, in *G.U.*, anno 1915, n.177. Per un inquadramento storico del ruolo del comitato in questione nel più ampio contesto della legislazione di guerra si rinvia a F. VALORI [1964, 434-435]. Lo stesso Valori precisa che il comitato ebbe vita breve essendo sciolto ben prima del termine del conflitto: “il comitato per le armi e le munizioni venne più tardi trasformato in sottosegretariato per le armi e le munizioni ed infine dal giugno 1917 al settembre 1918 in un ministero delle armi e delle munizioni, che fu infine sostituito da un commissariato della armi e delle munizioni che durò sino alla fine della guerra.”

59 Art. 2, R.D. 7 luglio 1915, n. 1065.

60 *G.U.*, anno 1915, n. 167.

61 Art. 3, R.D. 7 luglio 1915, n. 1065.

d) “dichiarare soggetto alla giurisdizione militare, in tutto o in parte, il personale degli stabilimenti che producono materiali per l’esercito e per l’armata (...)” (art. 8).

L’ordinamento interno e le funzioni attribuiti al comitato supremo per il rifornimento di armi e munizioni, come emerse dalla normativa, presentano rilevanti elementi di rottura con l’esperienza della commissione suprema mista per la difesa dello stato.

Nell’ordinamento interno del comitato, il peso della componente tecnico/militare era limitato ai minimi termini: i militari erano membri eventuali (intervenevano su chiamata del presidente del consiglio) e avevano solo un ruolo consultivo, senza diritto di voto. Membri effettivi del comitato con diritto di voto erano solo i ministri del governo, e non solo quelli militari. Si è appena visto che ne facevano parte, oltre il presidente del consiglio e i ministri della guerra e della marina, i ministri degli affari esteri e del tesoro; con la possibilità di estendere la partecipazione anche ad altri ministri del governo, per forza di cose “civili”, qualora interessati.

Le funzioni del comitato erano limitate al settore della politica di difesa civile nell’accezione utilizzata da Jean, in quanto finalizzate unicamente al reperimento di tutti i materiali necessari alle forze armate, e all’asservimento della produzione industriale privata e strategica alle esigenze dello sforzo bellico.

Inoltre l’attività posta in essere dal comitato – come individuata dal R.D. 993/1915 – rivestiva chiaramente natura amministrativa. I suoi atti costituivano in prevalenza provvedimenti amministrativi di natura attiva (ordini, accertamenti, intimazioni) i cui destinatari erano persone giuridiche e fisiche private, ovvero soggetti esterni all’apparato politico/istituzionale.

La discontinuità con il ruolo attribuito alla commissione suprema mista per la difesa dello stato non può essere più netta. Diverso era l’ambito materiale delle attività: la politica di difesa civile per il comitato; la politica militare per la commissione. Diversa era la natura degli atti posti in essere: il comitato emanava atti amministrativi; la commissione prevalentemente atti d’indirizzo politico. Inoltre i due organi agivano in contesti politico/internazionali opposti: il primo in tempo di guerra, il secondo in tempo di pace.

3.2 – Natura giuridica e collocazione costituzionale dell’organo. Le menzionate differenze sull’ordinamento interno e sulle funzioni esercitate non possono non riflettersi sulla natura giuridica e sul collocamento costituzionale di tali organi.

Quanto alla natura giuridica, mentre non è pacifica l’appartenenza della commissione suprema mista per la difesa dello stato alla categoria dei comitati interministeriali (proprio per la presenza e il ruolo preponderante della componente tecnico/militare, soprattutto sino alla modifica del 1914), non vi sono dubbi per il comitato supremo per i rifornimenti delle armi e delle munizioni. Quest’organo costituisce a tutti gli effetti, sia per l’ordinamento interno sia per le funzioni, un tipico comitato interministeriale: 1) istituito con legge; 2) di composizione flessibile e mista; 3) con una presenza preponderante della

componente politica (ministri) su quella tecnica (militari); 4) presieduto dal presidente del consiglio dei ministri; 5) con competenze di natura amministrativa. Arrivando infine alla collocazione costituzionale del comitato, quanto sinora accertato rende di facile soluzione la questione. La natura strettamente amministrativa della sua attività lo rendeva del tutto irrilevante ai fini della determinazione dell'indirizzo politico in materia di sicurezza. A differenza della commissione (che con le sue decisioni politiche interagiva con gli organi di vertice dell'ordinamento, contribuendo alla determinazione della politica militare nazionale), il comitato, in quanto organo interministeriale con funzioni amministrative, ne era del tutto escluso. La sua presenza, quindi, non rilevava ai fini della configurazione della forma di governo dell'epoca.

Ultima considerazione: né la dottrina giuridica che si è occupata dei comitati interministeriali, né quella che si è interessata della commissione suprema di difesa e del CSD, hanno preso in considerazione il comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni.

4 – La Commissione suprema (mista) di difesa (1923-1944)

Conclusa la I guerra mondiale (4 novembre 1918), il comitato per i rifornimenti di armi e munizioni interruppe l'attività, ma la commissione suprema mista per la difesa dello stato non riprese la propria. Per circa cinque anni il Regno d'Italia rimase sprovvisto di un organo di coordinamento dei massimi vertici istituzionali e militari, con competenze in ambito militare.

Solo nel 1923, dopo la turbolenta fase del primo dopoguerra, il governo Mussolini I, in virtù dei pieni poteri conferitigli con legge 3 dicembre 1922, n. 1601⁶², diede vita a un nuovo organo di coordinamento, diverso però dai precedenti per composizione e, soprattutto, per funzioni.

La nuova commissione suprema mista di difesa fu istituita con il regio decreto 11 gennaio 1923, n. 21, cominciò la propria attività nel maggio del medesimo anno⁶³ e rimase attiva sino al 25 luglio 1943⁶⁴, per essere poi formalmente soppressa dal governo Bonomi (D.L.L. 26 ottobre 1944, n. 333⁶⁵).

Nei venti anni di vita, la commissione, pur subendo molteplici modifiche della disciplina, non perse le proprie caratteristiche distintive⁶⁶. Ferme rimasero: denominazione (eccetto la perdita dell'appellativo “mista” per opera del successivo R.D. 20 dicembre 1923, n. 2957), ordinamento interno (almeno negli elementi costitutivi), funzioni attribuite (pur mutando la formula normativa che le descriveva) e natura giuridica dell'organo.

Due considerazioni preliminari prima di affrontare l'indagine.

La commissione suprema, in tutti i suoi aspetti principali (soprattutto per le funzioni attribuite), risultò il frutto dell'esperienza strategico/militare maturata durante la I guerra mondiale.

62 In *G.U.*, anno 1922, n. 293. Art.1 - “Per riordinare il sistema tributario allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità del bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte; per ridurre le funzioni dello stato, riorganizzare i pubblici uffici ed istituti, renderne più agili le funzioni e diminuire le spese, il governo del re ha, fino al 31 dicembre 1923, facoltà di emanare disposizioni aventi vigore di legge”. Sui profili costituzionali del regime fascista, oltre i manuali, cfr: V. CORSINI [1935], C. GHISALBERTI [1992, 313-387], C. LAVAGNA [1942]; R. MARTUCCI [2007, 161-248], S. MERLINI [1995, 40-49], G. MOTZO [1957, 12-17], C. MORTATI [1931], L. PALADIN [1967, 887-901].

63 Nota del segretario della commissione suprema mista di difesa del 9 maggio 1923, in *AUSSME*, fondo F-9, Racc. 7-66.

64 Destituzione e incarcerazione del capo del governo, Benito Mussolini.

65 *G.U.*, anno 1944, n. 87.

66 R.D. 11 gennaio 1923, n. 21; R.D. 7 giugno 1923, n. 1432 (*G.U.*, anno 1923, n.163); R.D. 20 dicembre 1923, n. 2957 (*G.U.*, anno 1924, n.18); R.D.L. 4 maggio 1924, n. 813 (*G.U.*, anno 1924, n.129); R.D.L. 4 gennaio 1925, n. 123 (*G.U.*, anno 1925, n.43); R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2281 (*G.U.*, anno 1925, n.303); R.D. 6 agosto 1926, n. 1765 (*G.U.*, anno 1926, n.217); R.D. 8 gennaio 1928, n. 165 (*G.U.*, anno 1928, n.46); L. 24 marzo 1930, n. 526 (*G.U.*, anno 1930, n.113); L. 14 maggio 1936, n. 806 (*G.U.*, anno 1936, n.112); R.D.L. 3 giugno 1938, n. 1481 (*G.U.*, anno 1928, n.222); L. 21 maggio 1940, n. 416 (*G.U.*, anno 1940, n.120).

L'evoluzione del regime fascista verso uno stato totalitario si ripercosse prevalentemente nelle modifiche apportate alla composizione e ai meccanismi di funzionamento interno della commissione, lasciando inalterate le funzioni.

Come nei paragrafi precedenti, l'esposizione comincerà dalla struttura interna, per poi passare alle funzioni esercitate e proporre, infine, considerazioni sulla natura giuridica e sulla collocazione costituzionale dell'organo. Si terrà conto delle modifiche normative sopravvenute nel tempo e della prassi, e frequenti saranno i raffronti con la commissione suprema mista per la difesa dello stato e con il comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni.

4.1 – Ordinamento interno. La struttura della commissione, nei suoi lineamenti di base, rimase costante per tutto il ventennio di attività: era complessa e risultava articolata in un comitato deliberativo, una segreteria generale e alcuni organi consultivi.

4.1.1 – Il comitato deliberativo. Il comitato deliberativo si componeva di due categorie di membri: i membri con diritto di voto e quelli consultivi.

I primi erano i rappresentanti del governo. Il R.D. 11 gennaio 1923, n. 21, annoverava: il presidente del consiglio (presidente), il ministro degli affari esteri, il ministro dell'interno, il ministro delle finanze, il ministro della guerra, il ministro della marina, il ministro delle colonie, il ministro dell'industria e commercio. I successivi provvedimenti normativi estesero progressivamente i membri con diritto di voto, sino a ricomprendervi tutti i componenti del governo (L. 30 marzo 1936, n. 806). Sin dal primo anno furono tuttavia introdotti dei meccanismi di flessibilità che consentivano, in un primo tempo di allargare la partecipazione ad altri ministri interessati all'argomento trattato (R.D. 20 dicembre 1923, n. 2957); quindi, quando tutti i ministri componevano il comitato deliberativo, di convocare – su decisione insindacabile del presidente – solo i ministri interessati⁶⁷.

I membri consultivi erano i rappresentanti del vertice tecnico/militare delle tre forze armate (esercito, marina e aeronautica). La loro individuazione cambiò

⁶⁷ Il R.D. 7 giugno 1923, n. 1432 aggiunse il neoistituito commissario per l'aeronautica. Il R.D. 20 dicembre 1923, n. 2957 sostituiva il ministro dell'industria e del commercio con il ministro dell'economia nazionale, e introduceva un meccanismo di flessibilità stabilendo che potevano essere chiamati a farne parte (con diritto di voto) anche altri ministri quando si trattavano questioni di loro competenza. Il R.D.L. 4 gennaio 1925, n. 123 aggiunse il duca della vittoria, gen. Diaz (in qualità di vicepresidente) e il ministro per le comunicazioni. La L. 24 marzo 1930, n. 526 aggiunse il ministro per l'agricoltura e le foreste e il ministro per le corporazioni, ed eliminava il duca della vittoria a seguito del decesso del gen. Diaz. La L. 14 maggio 1936, n. 806 ricomprendeva, oltre il capo del governo, tutti i ministri segretari di stato, membri del governo. La L. 21 maggio 1940, n. 416 (art.3), nel riconfermare tutti i ministri componenti del comitato deliberativo, prevedeva che "lo stesso presidente ha facoltà di stabilire, quando la trattazione di alcune questioni lo faccia ritenere necessario, che alle riunioni del comitato deliberativo partecipino solamente quei ministri e quei membri consultivi che siano particolarmente interessati alla questione da trattare."

frequentemente nel corso dei vent'anni di vita della commissione: si adeguò alle varie riforme in materia di organizzazione dei vertici delle forze armate;⁶⁸ e si allargò ai capi delle organizzazioni fasciste progressivamente istituzionalizzate e incorporate nell'apparato statale, soprattutto nella seconda metà degli anni '30. Anche per i membri consultivi, come per quelli con diritto di voto, le ultime disposizioni in materia introdussero un meccanismo di flessibilità e consentirono al capo del governo di restringerne o allargarne la partecipazione senza limiti⁶⁹.

Le funzioni del comitato deliberativo all'interno della commissione suprema vennero fissate in modo compiuto dal R.D. 20 dicembre 1923, n. 2957 e rimasero esattamente le stesse sino al 1944: "formula le questioni sulle quali gli organi consultivi sono chiamati a esprimere il loro parere ed emana le decisioni concernenti i provvedimenti di carattere esecutivo."

Il comitato, di prassi (senza che la legge prescrivesse niente al riguardo), si riuniva in sessioni annuali della durata di 4/5 giorni. L'ultima sessione, la diciassettesima, si tenne nel febbraio 1940. Dopo l'entrata dell'Italia in guerra (10 giugno 1940), non risultano sedute del comitato, anche se lo stesso continuò a svolgere le proprie funzioni di amministrazione attiva e consultiva sino al 25 luglio 1943⁷⁰.

In sostanza il comitato deliberativo, per composizione e funzioni, costituiva l'organo centrale della commissione suprema.

68 L. 8 giugno 1925, n. 866 - "Istituzione del capo di stato maggiore generale", R.D.L. 6 febbraio 1927, n. 68 - "Istituzione della carica di capo di stato maggiore generale e relative attribuzioni"; R.D.L. 6 febbraio 1927, n. 69 - "Attribuzioni del capo di stato maggiore dell'esercito". Sul tema dell'alto comando militare nel periodo fascista cfr: L. CEVA [1984, 104-120], L. CEVA [1979, 207-252].

69 Il R.D. 11 gennaio 1923, n. 21 annoverava, tra i membri consultivi, il presidente del consiglio dell'esercito (l'ispettore generale del R. esercito, ai sensi del R.D. 11 gennaio 1923, n. 20), il presidente del comitato degli ammiragli e il presidente del comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale. Il R.D. 7 giugno 1923, n. 1432 aggiunse il comandante militare della regia aeronautica. Il R.D.L. 4 gennaio 1925, n. 123 aggiunse il capo di stato maggiore centrale dell'esercito e il capo di stato maggiore della marina. Il R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2281 semplificava la composizione complessiva accorpando le cariche militari e prevedendo tra i membri: il capo di stato maggiore generale (presidente del consiglio dell'esercito), il capo di stato maggiore della marina (presidente del comitato degli ammiragli), il capo di stato maggiore dell'aeronautica e il presidente del comitato di mobilitazione civile. Il R.D.L. 8 gennaio 1928, n. 165 aggiunse il capo di stato maggiore dell'esercito. La L. 24 marzo 1930, n. 526 aggiunse il segretario del partito nazionale fascista. La L. 30 marzo 1936, n. 806 aggiunse i marescialli d'Italia, i grandi ammiragli, i marescialli dell'aria, il capo di stato maggiore della milizia volontaria per la sicurezza nazionale e l'ispettore capo per la preparazione premilitare e postmilitare della nazione. La L. 21 maggio 1940, n. 416 aggiunse, infine, i sottosegretari di stato alle tre forze armate, il sottosegretario di stato alla presidenza del consiglio, il sottosegretariato di stato agli affari albanesi, l'ispettore delle truppe d'oltremare, il commissario generale per le fabbricazioni di guerra, e lo stesso segretario della commissione suprema di difesa. La stessa legge conferiva altresì la possibilità al presidente della commissione di limitare la partecipazione dei membri consultivi a propria discrezione, secondo gli argomenti trattati.

70 "Raccolta delle deliberazioni e dei decreti della commissione suprema di difesa e del suo presidente", in *AUSSME*, fondo F-9, Racc. 7-66. Cfr. al riguardo F. MINNITI [1977, 310], V. ILARI [1991/b, 41].

Soffermandosi sulla composizione, il comitato era un organo misto, in quanto ne facevano parte sia rappresentanti del governo sia i più alti vertici tecnico/militari delle tre forze armate. Tuttavia solo i membri governativi avevano diritto di voto. La componente tecnico/militare aveva solo un ruolo consultivo. Venne così confermata quell'evoluzione, già sancita nel comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni (1915-18), del pieno trasferimento del potere decisionale ai membri del governo, a discapito della componente militare.

Tra i membri con diritto di voto si registrò un considerevole incremento dei ministri civili: assenti nella commissione suprema mista per la difesa dello stato, presenti nelle sole figure del ministro degli esteri e del ministro del tesoro nel comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni (con possibilità tuttavia di estendere la partecipazione anche agli altri), nel comitato deliberativo della commissione suprema divennero la componente decisamente maggioritaria.

4.1.2 – La segreteria generale. Inizialmente denominata “ufficio di segreteria”, era composta da personale militare comandato dai ministeri della guerra, della marina e dell'aeronautica, ed era collocata, inizialmente, presso il ministero della guerra, quindi, presso la presidenza del consiglio dei ministri (L. 30 marzo 1936, n. 806)⁷¹.

Alla segreteria erano attribuite funzioni di supporto al comitato deliberativo; funzioni che, pur mutando nel corso degli anni (come sarà precisato), possono essere sintetizzate con le seguenti attività: raccogliere e coordinare le questioni che devono essere sottoposte agli organi consultivi e quindi al comitato deliberativo; notificare ai vari ministeri le decisioni del comitato e seguirne l'attuazione⁷².

71 Evoluzione della disciplina relativa alla composizione della segreteria. “La composizione dell'ufficio di segreteria sarà stabilita con decreto del presidente del consiglio dei ministri, sentiti, ove necessario, i ministri interessati” (R.D. 7 giugno 1923, n. 1432). “La segreteria generale è retta da un ufficiale superiore di stato maggiore del regio esercito e vi sono addetti tre ufficiali superiori, rispettivamente comandati dai ministeri della guerra, della marina e dell'aeronautica. Essa è posta alle dipendenze disciplinari e amministrative del ministero della guerra”(R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2281) “La segreteria generale è retta da un ufficiale superiore di stato maggiore del regio esercito o della regia marina o della regia aeronautica e vi sono addetti tre ufficiali superiori, rispettivamente comandati dai ministeri della guerra, della marina e dell'aeronautica. Essa è posta alle dipendenze amministrative della presidenza del consiglio dei ministri”(L. 30 marzo 1936, n. 806). “È data facoltà al duce di variare, con suo decreto, la costituzione della segreteria generale, ogni qual volta speciali esigenze di servizio lo richiedano”. (R.D.L. 3 giugno 1938, n. 1881) “L'organico della segreteria generale viene stabilito, su proposta del segretario generale, dal duce del fascismo, capo del governo e presidente della commissione suprema di difesa con proprio decreto e il personale occorrente viene destinato nella posizione di comando dai vari ministeri. L'ordinamento interno della segreteria è stabilito dal segretario generale. La segreteria generale della commissione suprema di difesa è amministrata dalla presidenza del consiglio dei ministri.” (L. 21 maggio 1940, n. 416).

72 Di seguito è riportata l'evoluzione della disciplina relativa alle attribuzioni della segreteria. “La segreteria generale, in base agli ordini che riceve dal presidente del consiglio, accentra le questioni che devono essere sottoposte agli organi consultivi e quindi al comitato deliberativo, prepara e coordina i lavori delle varie sezioni del comitato per la preparazione della mobilitazione

La segreteria generale costituiva il “braccio esecutivo” della commissione e la sua struttura interna e le funzioni esercitate, come sarà approfondito avanti, sono un elemento determinante per comprendere il ruolo assunto dalla commissione suprema nell’ordinamento fascista.

Nelle discipline dei due organi precedenti l’avvento del regime fascista all’ufficio di segreteria era dedicata scarsa attenzione. Erano presenti solo poche e laconiche informazioni sulla composizione. Niente sui compiti.

La situazione cambiò radicalmente con la commissione suprema di difesa. Le normative che si susseguirono dal 1923 al 1940 dedicarono un’attenzione crescente alla segreteria: ne disciplinarono in dettaglio composizione e funzioni sino a farle assumere un ruolo centrale nell’ambito della commissione⁷³; un ruolo

nazionale, notifica ai vari ministeri le decisioni del comitato deliberativo e ne segue l’attuazione.”(R.D. 11 gennaio 1923, n. 21) - “La segreteria generale in base agli ordini che riceve dal presidente del consiglio, accentra le questioni che devono essere sottoposte agli organi consultivi e quindi al comitato deliberativo, notifica ai vari ministeri le decisioni del comitato deliberativo e ne segue l’attuazione . In obbedienza alle decisioni del comitato deliberativo prepara gli elementi necessari alla mobilitazione nazionale. Provvede infine anche al funzionamento del servizio di segreteria per il comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale, coordinando i lavori della varie sue sezioni in esecuzione degli ordini del comitato stesso.”(R.D. 20 dicembre 1923, n. 2957) - “La segreteria generale, in base agli ordini che riceve dal presidente del consiglio, raccoglie e coordina le questioni che devono essere sottoposte agli organi consultivi e quindi al comitato deliberativo, e notifica ai ministeri le decisioni del comitato medesimo. Provvede infine anche al funzionamento del servizio di segreteria del comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale, coordinando i lavori delle varie sezioni in esecuzione agli ordini del presidente del comitato stesso.” (RDL 4 gennaio 1925, n. 123) - “La segreteria generale in base agli ordini che riceve dal presidente della commissione, raccoglie e coordina le questioni che devono essere sottoposte agli organi consultivi e quindi al comitato deliberativo, e notifica ai ministeri le decisioni del comitato medesimo” (R.D. 8 gennaio 1928, n. 165). - “In base agli ordini ed alle direttive del duce del fascismo, capo del governo e presidente della commissione suprema di difesa”, la segreteria generale: 1) “prepara in tempo utile – mediante la raccolta e il coordinamento di dati, notizie ed informazioni, e mediante studi e elaborati – tutti gli elementi necessari al duce ed alla commissione suprema di difesa per le deliberazioni sulle questioni di competenza”; 2) “sottopone agli organi consultivi quelle questioni sulle quali essi debbono esprimere il parere”; 3) “traduce in deliberazioni, direttive ed istruzioni le determinazioni del duce e della commissione suprema, ne cura la comunicazione agli interessati per i conseguenti provvedimenti di competenza, e ne segue lo sviluppo per tenere continuamente informati il duce e il comitato deliberativo e per provocare in tempo utile, se necessario, nuove deliberazioni, istruzioni e direttive”; 4) “mantiene uno stretto collegamento fra le autorità, gli enti e gli organi interessati allo studio ed alla risoluzione delle questioni di competenza della commissione suprema di difesa”. (L. 21 maggio 1940, n. 416)

⁷³ Nella <<relazione sommaria del 15/11/1930 da parte della segreteria generale sul lavoro svolto dalla commissione suprema di difesa (1928-30)>>, tra le varie proposte per migliorare il funzionamento della commissione, era suggerito di “aumentare le attribuzioni della segreteria generale. Questa in passato si occupava soltanto di raccogliere e coordinare, in base agli ordini del presidente, le questioni da sottoporre agli organi consultivi e poi alla commissione, e di notificare ai vari ministeri le decisioni della commissione (RDL 123/1925 e RDL 2281/1925). In questi ultimi anni la segreteria generale ha concorso direttamente alla risoluzione delle varie questioni, partecipando coi propri ufficiali alle commissioni di studio, moltiplicando i contatti cogli organi consultivi e coi ministeri, e promuovendo l'intervento del presidente ovunque rilevava ritardi o deviazioni dalle direttive di base. Il provvedimento, già approvato volta per volta dal presidente,

che venne poi consacrato, almeno sul piano nel diritto positivo, dalla L. 21 maggio 1940, n. 416, dove, su dieci articoli complessivi, ben tre erano dedicati alla segreteria e al segretario generale.

I compiti della segreteria, dopo una serie di modifiche, trovarono quindi compiuta definizione nella legge del 1940, che ne accresceva il numero e l'importanza. All'ufficio erano infatti attribuiti, non solo poteri istruttori sulle questioni sottoposte all'esame del comitato deliberativo (“prepara in tempo utile, mediante la raccolta e il coordinamento di dati, notizie ed informazioni, e mediante studi e elaborati, tutti gli elementi necessari al duce ed alla commissione suprema di difesa per le deliberazioni sulle questioni di competenza”; “sottopone agli organi consultivi quelle questioni sulle quali essi debbono esprimere il parere”), ma anche poteri ispettivi e di stimolo verso gli organi/enti destinatari delle decisioni della commissione, in merito alla loro concreta attuazione (“traduce in deliberazioni, direttive ed istruzioni le determinazioni del duce e della commissione suprema”; “ne cura le comunicazione agli interessati per i conseguenti provvedimenti di competenza”; “ne segue lo sviluppo per tenere continuamente informati il duce e il comitato deliberativo e per provocare in tempo utile, se necessario, nuove deliberazioni, istruzioni e direttive”; “mantiene uno stretto collegamento fra le autorità, gli enti e gli organi interessati allo studio ed alla risoluzione delle questioni di competenza della commissione suprema”)⁷⁴.

I componenti militari e civili della segreteria aumentarono progressivamente di numero sino a triplicare nel 1940. La struttura diventò sempre più complessa e la normativa attuativa della legge del 1940 ne stabilì un'articolazione in tre direzioni e vari servizi, con riferimento ai diversi settori di competenza⁷⁵.

ha dato buoni risultati. Converrebbe pertanto renderlo definitivo con opportuna variante al RDL n. 2281 già citato ed anche con un piccolo aumento all'organico degli ufficiali della segreteria generale. Detto organico è ora di 4 ufficiali. Sarebbe desiderabile l'aggiunta di un capitano.” In *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66.

74 Art. 6, L. 21 maggio 1940, n. 416. I poteri ispettivi della segreteria (“seguire l'attuazione delle deliberazioni della commissione”) erano previsti anche nelle prime normative del 1923. Vengono poi eliminati dal RD 4 gennaio 1925, n. 123, per essere reintrodotti solo con la L. 21 maggio 1940, n. 416.

75 Dalla “determina 1° luglio 1940 del segretario generale della commissione (ordinamento segreteria generale della commissione suprema di difesa)” ricaviamo le seguenti informazioni che si riportano in modo integrale in quanto torneranno utili più avanti per l'individuazione dell'ambito materiale dell'attività della commissione. La segreteria generale era organizzata in tre direzioni, corrispondenti alle attribuzioni essenziali della commissione: <<direzione affari generali>>; <<direzione risorse nazionali e organizzazione industriale>>; <<direzione attività militari e mobilitazione civile>>. Le direzioni erano a loro volta suddivise in servizi. *Direzione affari generali* - personale assegnato: tenente colonnello (direttore), capitano, maresciallo maggiore, maresciallo capo, dattilografo. settori di competenza: piano generale dell'organizzazione e della mobilitazione civile della nazione per la guerra; piano di mobilitazione della popolazione; studio degli enti ed organi da creare, modificare o sopprimere all'atto della mobilitazione; piano di mobilitazione dei mezzi di trasporto e di trasmissione; preparazione della popolazione alla guerra (questioni demografiche e razziali; pre e post militare, propaganda interna); mobilitazione dei ministeri, enti pubblici e civili; mobilitazione della mano d'opera; questioni generali e di coordinamento; verbali della commissione; ordine del giorno della commissione; schemi di

Il segretario generale, in un primo tempo individuato nella figura di un semplice ufficiale superiore, dal 1938 doveva ricoprire il grado di generale o ammiraglio⁷⁶, e dal 1940 si vide accrescere ruolo e compiti⁷⁷.

La struttura “pesante” della segreteria generale, i compiti non solo istruttori ad essa attribuiti, l'alta qualifica che doveva ricoprire chi ne assumeva la direzione, testimoniano, come si vedrà avanti, la volontà del legislatore di accrescere la <<forza politica>> della commissione suprema di difesa nei rapporti con gli altri organi del vertice politico/istituzionale titolari di competenze concorrenti.

4.1.3 – Gli organi consultivi. Questi, ai sensi R.D. 11 gennaio 1923, n. 21, erano il consiglio dell'esercito, il comitato degli ammiragli, il comitato per la preparazione della mobilitazione nazionale (ribattezzato dal R.D.L. 15 ottobre 1928, n. 2281 comitato per la mobilitazione civile e dalla L. 21 maggio 1940, n. 416 centro nazionale per la mobilitazione civile del partito nazionale fascista). Il R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2281 aggiunse il consiglio superiore della regia aeronautica, rinominato dal R.D. 8 gennaio 1928, n. 165 comitato tecnico della regia aeronautica, e dalla L. 21 maggio 1940, n. 416 consiglio dell'aria. La stessa legge del 1940 aggiunse, infine, il consiglio nazionale delle ricerche, portando a cinque il numero complessivo degli organi consultivi della commissione.

deliberazioni della commissione; leggi e decreti di guerra; mobilitazione energia elettrica; trasmissioni radiotelegrafiche; spionaggio e controspionaggio interni; sprechi e recuperi; organizzazione personale ed amministrazione segreteria generale commissione; archivi. *Direzione risorse nazionali e organizzazione industriale* - personale assegnato: capitano di vascello (direttore), capo furiere di 1° classe. Settori di competenza: piano di mobilitazione delle industrie; piano dei fabbisogni delle materie prime; piano delle scorte; unificazione industriale; distribuzione delle industrie nel territorio; attività economiche e finanziarie, Industrie belliche; risorse e industrie. *Direzione attività militari e mobilitazione civile* - personale assegnato: tenente colonnello (direttore); maresciallo di 1° classe. Settori di competenza: rapporto periodico al duce; assistenza in tempo di guerra; sicurezza del paese (situazione forze armate, difesa contraerei, protezione antiaerei, protezione e sorveglianza delle opere di carattere nazionale); distribuzione nel territorio dei combustibili liquidi, depositi oleodotti; comunicazioni terrestri, marittime e fluviali, e aeree. *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66.

76 “(...) attesa l'importanza assunta dalle funzioni inerenti alla segreteria generale della commissione, si è ravvisato opportuno conferire la carica di segretario generale, anziché a un ufficiale superiore, com'è attualmente stabilito, ad un generale di brigata del regio esercito, a un contrammiraglio o a un generale di brigata aerea, oppure a un ufficiale superiore di stato maggiore”. <<Relazione al consiglio dei ministri sullo schema di RDL contenente modificazioni all'ordinamento della commissione del giugno 1938>>, in *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66. Lo schema di disegno di legge i cui sopra è poi approvato con il R.D.L. 3 giugno 1938, n. 1481 (art.2).

77 L. 21 maggio 1940, n. 416 (art.7): “La segreteria generale è retta da un generale del Regio esercito o da un ammiraglio o da un generale della Regia aeronautica, nominato con decreto reale su proposta del duce del fascismo (...). Il segretario generale dipende direttamente dal duce del fascismo (...). Può chiedere direttamente alle amministrazioni pubbliche e private tutti gli elementi, notizie e dati di cui la Segreteria generale può aver bisogno per lo studio e la trattazione di questioni e di argomenti di competenza della commissione. (...) L'organico della segreteria generale viene stabilito, su proposta del segretario generale, dal duce del fascismo (...)”.

L'esame dettagliato del ruolo e della disciplina dei singoli organi summenzionati esula dal presente lavoro. È sufficiente constatare che si trattava di organi consultivi, di natura tecnica, composti esclusivamente da personale tecnico collocato in posizione di vertice nelle varie branche dell'amministrazione pubblica e nel mondo produttivo e scientifico nazionale.

4.1.4 – La speciale posizione del capo del governo in commissione. All'interno della commissione acquisiva un ruolo preponderante il presidente del consiglio dei ministri, successivamente rinominato “primo ministro segretario di stato” e “capo del governo” (L. 24 dicembre 1925, n. 2263); denominazione cui si aggiunsero gli appellativi “duce del fascismo” (D.L. 27 ottobre 1937, n. 1839) e, infine, “primo maresciallo dell'impero”⁷⁸.

Dall'esame della normativa, in primo luogo, si evince che il capo del governo, in qualità di presidente della commissione – oltre a determinare l'ordine del giorno, dirigere la discussione ed esercitare tutti gli altri poteri tipici del presidente di un organo collegiale – aveva il potere di restringere o allargare la partecipazione alle singole sedute, non solo dei membri consultivi, ma anche dei membri con diritto di voto, con l'unico criterio, alquanto discrezionale, della competenza per la materia trattata⁷⁹.

In secondo luogo la segreteria generale fu posta – progressivamente e in modo sempre più marcato – sotto la preminenza funzionale e organizzativa del capo del governo. Sin dal 1923 agiva “in base agli ordini del presidente del consiglio.” Dal 1936 passò dalla dipendenza amministrativa del ministero della guerra a quella della presidenza del consiglio. Dal 1938 il capo del governo, con proprio decreto (“decreto del duce”, senza necessità quindi della controfirma del re), poteva stabilirne liberamente organico e costituzione. Infine, la L. 416/1940 (art. 6) nell'elencare i compiti della segreteria evidenziava continuamente il ruolo preminente del duce, quasi fosse non un componente del comitato deliberativo, ma un ulteriore, autonomo organo della commissione posto sullo stesso piano di quest'ultima: la segreteria (...) “prepara in tempo utile (...) tutti gli elementi necessari al duce ed alla commissione (...)”, “traduce in deliberazioni (...) le determinazioni del duce e della commissione (...)” e “ne segue lo sviluppo, per tenere continuamente informati il duce e il comitato deliberativo (...)”⁸⁰.

78 Sul ruolo preminente del duce all'interno della commissione cfr. V. CORSINI [1935, 219]: “se si tien conto che il comitato deliberativo di detta commissione è presieduto dal capo del governo ed è composto esclusivamente da ministri; e della posizione, nello stato fascista, dei ministri in confronto del capo del governo, si comprende facilmente come l'azione del capo del governo anche in questo delicato organo dello stato sia decisiva.”

79 Art. 3, L. 21 maggio 1940, n. 416: “ (...) Lo stesso presidente ha facoltà di stabilire, quando la trattazione di alcune questioni lo faccia ritenere necessario, che alle riunioni del comitato deliberativo partecipino solamente quei ministri e quei membri con voto consultivo che siano particolarmente interessati alle questioni da trattare.”

80 In tal senso anche S. LABRIOLA [1973, 33 ss]: “La posizione costituzionale del presidente della commissione (...) con il proprio evolversi, esercita una larga influenza sulla disciplina giuridica dell'istituto. E lo stretto collegamento tra la posizione costituzionale del presidente della

Non è infine da tralasciare la circostanza che sin dal 1923 il presidente del consiglio, nella sua qualità di presidente della commissione, aveva facoltà – come vedremo avanti – di dare attuazione a determinate delibere della commissione con propri decreti (decreti presidenziali), pubblicati della gazzetta ufficiale e produttivi di effetti giuridici (art. 1, R.D. 31 dicembre 1923, n. 3046)⁸¹.

Il capo del governo, in sostanza, divenne il *dominus* della commissione suprema di difesa; un'evoluzione perfettamente in linea con la riforma della presidenza del consiglio (legge 24 dicembre 1925, n. 2263), la subordinazione gerarchica del capo di stato maggiore generale al capo del governo (L. 8 maggio 1925, n. 866)^e la centralità della posizione di quest'ultimo nella mobilitazione civile e militare della nazione per la guerra (L. 8 giugno 1925, n. 969)⁸²; un pacchetto di “norme che facevano del capo del governo il più alto responsabile politico della difesa nazionale, e contribuivano a precostituirlo di fatto, anche se non formalmente, come il naturale destinatario della delega regia del comando supremo in guerra”⁸³.

La preminenza del capo del governo all'interno della commissione è colta con lucidità da un giurista dell'epoca:

“l'attività politica di comando della commissione suprema di difesa è (...) condizionata all'indirizzo generale determinato dal capo del governo, il quale dinanzi ad essa appare come presidente, ma anche e soprattutto nella sua qualità specifica di organo centrale dell'ordinamento costituzionale fascista”⁸⁴.

4.2 – Funzioni attribuite. Il legislatore, nel corso dei venti anni di attività, utilizzò quattro espressioni diverse per descrivere le funzioni della commissione. Le prime due risalgono al 1923⁸⁵, l'anno dell'istituzione. La terza, la più longeva, al 1925⁸⁶. L'ultima al 1940. Le formule utilizzate sono simili e, benché con parole diverse, sembrano attribuire alla commissione gli stessi compiti per tutto il ventennio.

L'indagine prenderà avvio dalla formula usata dalla L. 416/1940 (art.1), l'intervento normativo più tardo ma anche più organico e lineare, proprio perché frutto di una lunga esperienza.

commissione e le funzioni della commissione stessa è un fatto permanente. Una prova indiretta è offerta dalla posizione della segreteria della commissione, che, al termine delle modifiche successivamente introdotte, si qualifica come organo legato a un rapporto di dipendenza gerarchica con il presidente della commissione più che con la commissione stessa.”

81 *G.U.*, anno 1924, n. 23.

82 Sul ruolo centrale del capo del governo nell'organizzazione della nazione per la guerra cfr. V. CORSINI [1935, 217 ss].

83 V. ILARI [1991/b, 30]. Il tema della centralità del capo del governo nella gestione della politica di sicurezza dello stato è affrontato anche da: L. CEVA [1984, 105-109], V. CORSINI [1935, 213 ss], R. MARTUCCI [2007, 210-215], C. MORTATI [1931, 125-129], F. PIERANDREI, [1942, 45-51].

84 F. PIERANDREI [1942, 57 ss].

85 R.D. 11 gennaio 1923, n. 21: “risolvere le più importanti questioni concernenti la predisposizione e l'organizzazione delle varie attività nazionali e dei mezzi necessari alla guerra”; R.D. 20 dicembre 1923, n. 2957: “risolvere le più importanti questioni concernenti l'organizzazione e la predisposizione dei mezzi necessari alla guerra ed il coordinamento delle varie attività nazionali in relazione alle esigenze della difesa nazionale.”

86 R.D.L. 4 gennaio 1925, n. 123: “coordinare lo studio e la risoluzione delle questioni attinenti alla difesa nazionale, e di stabilire le norme per lo sfruttamento di tutte le attività nazionali ai fini della difesa stessa.”

“La commissione suprema di difesa è organo interministeriale per coordinare lo studio e la risoluzione di tutte le questioni attinenti alla sicurezza e difesa della nazione, all'organizzazione e mobilitazione della nazione per le guerra, allo sviluppo e migliore utilizzazione di tutte le risorse e di tutte le attività dello stato ai fini della difesa”.

4.2.1 – **Ambito materiale.** Dalla disposizione emergono tre diversi settori della commissione.

Il primo (“questioni attinenti alla sicurezza e difesa della nazione”) è il più indeterminato e vasto, poiché sembra ricomprendere non solo la politica militare e la politica di difesa, ma anche tutta la politica di sicurezza. Seguendo alla lettera l'espressione utilizzata dal legislatore e applicando la classificazione di Jean, si dovrebbe concludere che il campo d'intervento della commissione si estendeva non solo all'intera politica di difesa civile e militare, ma anche alla politica estera dello stato. L'affermazione rischia però di apparire affrettata e lapidaria. Necessita di essere confermata con altri elementi normativi e di prassi. Si proseguirà quindi l'indagine, lasciando in sospeso la definizione del significato e della portata di questa disposizione.

Più definiti e chiari sono i settori individuati dalle altre due espressioni normative. Cosa si intende per “questioni attinenti (...) all'organizzazione e mobilitazione della nazione per le guerra” lo chiarisce lo stesso legislatore in due disposizioni coeve, con oggetto proprio l’“organizzazione della nazione per la guerra”: L. 8 giugno 1925, n. 969⁸⁷ e la successiva novella, L. 21 maggio 1940, n. 415⁸⁸.

Il legislatore, dopo aver chiarito che la mobilitazione della nazione per la guerra consta della mobilitazione militare (“passaggio delle forze armate dal piede di pace a quello di guerra, secondo norme e modalità stabilite dai ministeri interessati”) e della mobilitazione civile (“passaggio delle pubbliche amministrazioni, delle industrie, dei servizi, aziende ed enti necessari alla vita, alla resistenza ed alla difesa della nazione, dallo stato di pace allo stato di guerra”)⁸⁹, individuava in dettaglio i compiti della commissione suprema.

I compiti attribuiti dalla legge del 1940 erano i seguenti: coordinare i progetti e gli studi predisposti dalla presidenza del consiglio, dai singoli ministeri e dal partito nazionale fascista in relazione ai loro compiti ai fini dell'organizzazione della nazione per la guerra (art.3); predisporre il piano generale per la mobilitazione e la smobilitazione della nazione, e raccogliere e coordinare i piani per la mobilitazione e la smobilitazione civile elaborati, sulla base di quello generale, dalla presidenza del consiglio dei ministri, dal partito nazionale fascista e dai ministeri (art.9); designare, su proposta dei ministeri interessati, gli enti, servizi, industrie e aziende presso cui devono essere istituiti, sin dal tempo di pace, gli uffici di mobilitazione civile (art.12)⁹⁰.

87 *G.U.*, anno 1925, n. 144.

88 *G.U.*, anno 1940, n. 120.

89 Art. 4, L. 21 maggio 1940, n. 415.

90 La Legge del 1925 attribuiva alla commissione i seguenti compiti di: coordinare gli organi speciali istituiti alla dipendenza dei ministeri competenti per l'attuazione della mobilitazione civile

Complessivamente, e senza perdersi nei dettagli⁹¹, le funzioni attribuite alla commissione in relazione alla mobilitazione della nazione per guerra: (a) riguardavano la mobilitazione civile, quindi il passaggio dallo stato di pace a quello di guerra della pubblica amministrazione, degli enti e associazioni private, di tutte le organizzazioni sociali e dei cittadini individualmente⁹²; (b) attenevano prevalentemente alla fase di preparazione e organizzazione della mobilitazione, ovvero la fase di pace precedente alla decretazione e all'attuazione della mobilitazione stessa⁹³.

La competenza della commissione nell'organizzazione del paese per la guerra, oltre ad essere confermata e specificata dalle due normative di settore appena esaminate, è corroborata anche dalla circostanza che gli stessi schemi di disegno di legge del '25 e del '40 vennero entrambi predisposti con il contributo determinante della commissione⁹⁴.

È interessante altresì notare come la L. 416/1940 (“ordinamento e dei compiti della commissione suprema di difesa”) e la L. 415/1940 (“organizzazione della nazione per la guerra”) furono approvate lo stesso giorno, poche settimane prima dell'ingresso dell'Italia in guerra, proprio a sancire lo stretto legame tra la mobilitazione della nazione in vista dell'imminente conflitto e le attività della commissione.

È ora il momento di passare all'esame del terzo ambito materiale attribuito dal legislatore alla commissione: “questioni attinenti (...) allo sviluppo e migliore utilizzazione di tutte le risorse e di tutte le attività dello Stato ai fini della difesa”.

(art.4); preparare la mobilitazione della mano d'opera, in accordo coi ministeri militari, per la parte che riflette i cittadini soggetti ad obblighi militari (art.5); coordinare lo studio, la redazione e l'aggiornamento da parte dei ministeri e delle altre amministrazioni pubbliche dei piani di mobilitazione che assicurino il loro funzionamento in tempo di guerra con personale non soggetto ad obblighi militari (art.7); emanare direttive ai ministeri competenti per lo studio e la redazione del piano dei consumi da razionare e per la costituzione di riserve delle derrate che il paese non produce o produce in quantità insufficiente (art.8).

91 Del tema della mobilitazione della nazione per la guerra dal 1925 al 1945 si è occupato diffusamente V. ILARI [1991/b, 23 ss].

92 La mobilitazione militare, come precisato nel citato art. 4 della legge 21 maggio 1940, n. 415, rimase invece competenza, oltre che del capo del governo, dei vertici delle forze armate e dei tre ministeri militari.

93 Dal tenore complessivo della normative in materia, oltre che dall'art. 1 della legge del 1940, i compiti di attivare, dirigere, coordinare e controllare la mobilitazione nazionale, dopo la sua decretazione, erano attribuiti al governo.

94 “Documenti preparatori e pareri vari”, in *AUSSME*, fondo F-9, racc.7-66. Si veda sul punto l'intervento del relatore Montefinale alla discussione e approvazione del disegno di legge <<compiti ed ordinamento della commissione suprema di difesa>>, in *Atti - senato del regno*, XXX legislatura, 17 maggio 1940, I° camera dei fasci e della corporazioni, commissione riunite affari interni e forze armate: “(...) La commissione suprema di difesa, nell'ultima sessione – febbraio 1940 – in base alle osservazioni ed ai rilievi emersi in questo recente periodo, ha deliberato, tra l'altro (...) che alla commissione stessa – quale organo superiore che, per essere presieduto dal duce, ha autorità d'intervenire presso i vari ministeri e le autorità dello stato – fosse devoluto il compito di sovrintendere alla preparazione e all'attuazione dell'organizzazione e della mobilitazione della nazione per la guerra. (...)”.

Evidente è il collegamento, e per alcuni aspetti la sovrapposizione, tra la mobilitazione della nazione per la guerra e la funzionalizzazione di tutte le attività e risorse del paese – materiali e morali, sociali ed economiche – ai fini della difesa. Entrambe le misure erano preparate e predisposte sin dal tempo di pace, ed erano finalizzate a ottenere il massimo sforzo del paese per conseguire la vittoria. Non a caso tra i compiti assegnati al governo dalla L. 415/1940 vi era quello di assicurare “lo sviluppo e la migliore utilizzazione delle risorse e delle attività della nazione per conseguire la vittoria (...)” (art. 2).

Per meglio chiarire i contenuti di questo ambito di competenza si prendono in esame due ipotesi specifiche di intervento della commissione contemplate dall’ordinamento.

Il R.D. 31 dicembre 1923, n. 3046 (art.1)⁹⁵, intervenendo sulla normalizzazione dei materiali occorrenti alle amministrazioni dello stato, conferiva

“facoltà al presidente del consiglio dei ministri, su deliberazione della commissione suprema di difesa, di emanare, con successivi decreti presidenziali – uditi con parere favorevole i ministri interessati – disposizioni tendenti a precisare le forme, le dimensioni, le caratteristiche tecniche di tutti quegli altri elementi che servono a definire ed individuare i materiali di uso occorrenti a tutte le amministrazioni statali, nonché le norme per la compilazione dei disegni costruttivi e dei capitolati tecnici di oneri, e ciò allo scopo di raggiungere la normalizzazione di detti materiali e dei relativi criteri di fabbricazione, di provvista e di collaudo”

Il R.D.L. 18 novembre 1929, n. 2488, nel disciplinare la fabbricazione di prodotti essenziali alla difesa dello stato, stabiliva quanto segue (art. 2)⁹⁶.

“Il governo del re, su proposta della commissione suprema di difesa, ha facoltà di determinare quali industrie debbono essere dichiarate fondamentali per la fabbricazione di prodotti essenziali per la difesa della nazione, la determinazione sarà fatta con decreto reale” (art.1). “Le ditte che intendono impiantare od ampliare, in qualsiasi parte del territorio nazionale, stabilimenti per l’esercizio delle industrie suddette, debbono chiedere la preventiva autorizzazione del ministro per le corporazioni, il quale provvede, a suo giudizio insindacabile, sentita la commissione suprema di difesa”

Esaurito il quadro normativo sull’ambito materiale, è il momento di esaminare la questione alla luce della prassi.

Utili a tal fine sono i verbali delle sedute annuali e le <<relazioni di sintesi redatte dalla segreteria generale sul lavoro svolto dalla commissione>> negli anni 1923-1927 e nel triennio 1928-1930⁹⁷.

Il primo dato interessante è l’elenco esauriente degli argomenti affrontati dalla commissione, con particolare riferimento ai primi otto anni di vita (1923-1931)⁹⁸.

95 *G.U.*, anno 1924, n. 23.

96 *G.U.*, anno 1930, n. 270.

97 *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66.

98 Autonomia e organizzazione civile delle grandi isole in guerra; funzione e organizzazione civile delle colonie in guerra; mobilitazione forestale e razionale sfruttamento del legname a fini bellici; legge sull’organizzazione della nazione per la guerra (redazione e approvazione disegno di legge) e provvedimenti attuativi (costituzione e disciplina degli “organi di mobilitazione civile”, fissazione

Evitando di perdersi in una disamina dettagliata delle singole questioni trattate, il quadro risultante conferma che l'oggetto principale dell'attività riguardava: (a) la preparazione e l'organizzazione della mobilitazione civile del paese in vista della guerra; e (b) la migliore utilizzazione di tutte le risorse e di tutte le attività nazionali ai fini della difesa, con particolare attenzione ai settori della produzione industriale, del reperimento della materie prime e dei trasporti.

È possibile quindi affermare che, in base alla normativa e alla prassi, l'ambito materiale di competenza della commissione suprema di difesa corrispondeva alla politica di difesa civile⁹⁹.

La conclusione di cui sopra consente altresì di risolvere la questione lasciata in sospeso sull'esatto significato della disposizione che attribuiva alla competenza della commissione "le questioni attinenti alla sicurezza e difesa della nazione" (art. 1, L. 415/1940). Appare evidente che il legislatore aveva inteso la locuzione sicurezza come sinonimo di difesa e comunque in modo a-tecnico e difforme dalla moderna classificazione proposta da Jean.

criteri e modalità della "mobilitazione della manodopera", elaborazione dei "piani di mobilitazione dei ministeri" e del "piano dei consumi da razionare in tempo di guerra", studio sul "regolamento delle requisizioni"); difesa contraerea territoriale; protezione di alcune opere di particolare importanza; unificazione delle artiglierie tra esercito e marina; problema dei combustibili e dei carburanti; gli esplosivi, armi e fabbriche d'armi; produzione di guerra delle artiglierie; surrogati del rame, produzione del vetro d'ottica; tutela delle industrie; legislazione mineraria; patrimonio zootecnico; impianti e carri frigoriferi; naviglio ausiliario; progetto per disciplinare in guerra il mercato delle assicurazioni; coordinamento degli studi e degli esperimenti scientifici; quadri episodici di guerra. In *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66.

⁹⁹ Conferma che la competenza della commissione era limitata prevalentemente alla dimensione civile della politica di difesa e trovava invece un limite al settore militare è data anche dall'estratto del <<promemoria relativo alle sedute della commissione del giugno 1925>>, riportato da F. MINNITI [1977, 310]. "Ferma restando l'alta direzione del governo circa l'impiego in guerra delle forze armate del paese, la preparazione singola di queste spetta rispettivamente agli stati maggiori specifici; di terra, di mare e dell'aria; ed il loro coordinamento tecnico ed operativo compete al capo di stato maggiore generale. Così il compito immediato e diretto della istituita commissione suprema di difesa si verte alla preparazione civile della nazione, ed alla mobilitazione nazionale civile. In conseguenza il compito (...) della segreteria generale, organo esecutivo della commissione suprema di difesa, diviene essenzialmente parallelo e corrispondente a quello degli stati maggiori, singoli e complessivo, suddetti, nei riguardi dell'organizzazione e preparazione, nonché esecuzione iniziale della mobilitazione civile." Lo stesso autore sopra citato riferisce che: "origine sicura della netta divisione delle competenze era stato il timore dei militari di perdere la loro autonomia nei confronti degli apparati di governo civili.(...) Timore dei militari e interesse di Mussolini a non suscitare spiegano l'opposizione di Mussolini e Badoglio, insieme ai tentativi di discutere, in sede di commissione suprema di difesa, problemi direttamente attinenti all'organizzazione militare delle forze armate, secondo quanto ha affermato il generale Umberto Spigo, per molti anni segretario generale della commissione. Coticché nelle sessioni annuali (durata media quattro/cinque giorni) veniva discussa una serie di argomenti che andava dall'organizzazione logistica delle grandi isole e delle colonie, alla difesa e protezione antiaerea del territorio nazionale – e delle industrie in particolare – al trasporto dei rifornimenti e quindi alla politica automobilistica e ferroviaria in funzione militare; ricorreva di norma anche il problema dell'approvvigionamento delle materie prime e della formazione di scorte".

Il settore di competenza della commissione suprema costituisce così un elemento di continuità con il comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni (anch'esso competente per la politica di difesa civile seppur limitatamente al reperimento prodotti necessari alla sforzo bellico), confermando al contempo la rottura con l'esperienza della commissione suprema mista per la difesa dello stato, la cui azione si esplicava nel settore della politica militare.

Il mutamento, come già anticipato, ebbe origine nell'esperienza elaborata durante la I guerra mondiale. Lo stesso comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni costituiva una prima temporanea risposta alle esigenze strategiche sorte nel contesto bellico. Il conflitto del '15-'18, per la prima volta, non fu solo un confronto militare tra forze armate, ma uno scontro totale, economico e sociale, che investì e condizionò profondamente ogni ambito dei paesi coinvolti. L'Italia, come gli altri stati belligeranti, fu costretta a far appello a tutte le risorse materiali e morali disponibili per superare con successo la prova. Ecco quindi come nacque e maturò nella classe dirigente dell'epoca l'esigenza di predisporre e programmare in anticipo, sin dal tempo di pace, tutti gli accorgimenti necessari per organizzare la mobilitazione completa, militare e civile, materiale e morale, della nazione in vista dell'eventuale futura guerra¹⁰⁰.

L'ultimo aspetto relativo al settore di competenza della commissione, a sua volta elemento di rottura con l'esperienza passata, attiene al contesto politico/internazionale. Mentre la commissione suprema mista per la difesa dello stato operava solo in tempo di pace e il comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni era attivo solo nel frangente bellico, la commissione suprema di difesa, a seguito dell'ingresso dell'Italia in guerra (10 giugno 1940), pur non

100 “(...) La mobilitazione dell'intero paese, e quindi la completa preparazione di esso per la guerra erano, all'atto dell'istituzione della commissione suprema di difesa, argomenti del tutto vergini; la stessa esperienza della recente grande guerra vittoriosa non poteva essere sufficiente, dato che, non essendo stata prima del 1914 mai prevista una vera e propria mobilitazione civile completa, i vari provvedimenti di mobilitazione civile presi durante il corso delle operazioni dal 1914 al 1918 presso i vari belligeranti sono stati per forza di cose tumultuosi e incompleti. Era quindi naturale che l'inizio del lavoro fosse talvolta malsicuro. Oggi però l'orientamento esiste e la via da percorrere è tracciata; (...) la preparazione completa del Paese, in mezzi materiali e morali, sino dall'inizio e massimo rendimento di tutte le sue energie nel più breve tempo. A questo mira il complesso degli studi e dei lavori compiuti ed in corso, i quali tradotti in deliberazioni della commissione suprema di difesa ed attuati con l'energia che è propria del governo nazionale, permetteranno, insieme con la parallela buona preparazione delle FFAA, di guardare con serenità all'avvenire.” <<Relazione sommaria del 15/02/1928 da parte della segreteria generale sul lavoro svolto dalla commissione suprema di difesa (1923-27)>>, in *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66. “É fuori dubbio che la guerra avvenire (...) oltre a non limitarsi al puro gioco della forze militari, assorbirà tutte le attività della nazione in ogni campo (politico, intellettuale, economico, sociale), mutandone profondamente ed in modo imprevedibile i rapporti e l'equilibrio. L'esercito, la flotta e l'aeronautica saranno, invero, in guerra enormi consumatori di mezzi offensivi e difensivi, il provvedere ai loro bisogni impegnerà uno sforzo dell'intera nostra economia (...).” Estratto dal <<promemoria sullo schema di disegno di legge concernente l'organizzazione della nazione per il tempo di guerra>> redatto dalla segreteria della commissione suprema mista di difesa il 14 agosto 1924. Riportato in F. MINNITI [1977, 307-308]. Sul punto cfr: V. ILARI [1991/b, 26-28], V. CORSINI [1935, 213 ss].

riunendosi più in sessioni plenarie del comitato deliberativo per l'adozione di direttive politiche (l'ultima sessione fu del febbraio 1940), continuò, tramite lo stesso comitato e la segreteria generale, ad operare e produrre attività di natura amministrativa sino alla caduta del regime. Le ultime deliberazioni di natura amministrativa della commissione, con firma del presidente Benito Mussolini e dei ministri interessati, risalgono al 25 luglio 1943¹⁰¹. Quindi l'attività della commissione, benché prevalente nel tempo di pace per la sua natura essenzialmente preparatoria alla fase bellica, si esplicò anche in tempo di guerra. Inquadrate l'ambito materiale delle attività, è il momento di valutare la natura giuridica degli atti emanati della commissione.

4.2.2 – **Natura giuridica.** L'argomento può essere introdotto traendo spunto da un dato letterale rinvenibile nella citata disposizione normativa sui compiti dell'organo (art. 1, L. 416/1940). Il legislatore, infatti, riferendosi alla «<rilevanza>> degli argomenti affrontati, precisava che la commissione si doveva occupare di «tutte le questioni» concernenti la politica di difesa civile.

Il significato dell'espressione normativa è svelato da quanto sinora riportato. È stato appena accertato, infatti, che la commissione si occupava sia di questioni d'indirizzo politico – quali l'approvazione del «piano generale per la mobilitazione e la smobilitazione della nazione», (L. 415/1940), l'adozione di proposte di schemi di atti normativi e l'emanazione di direttive politiche in materia di difesa nazionale¹⁰² – sia di attività amministrativa – come la designazione delle strutture civili presso le quali dovevano essere istituiti gli uffici di mobilitazione civile (L. 416/1940); il rilascio di pareri sulle istanze di ampliamento degli stabilimenti da parte delle ditte private (R.D.L. 2488/1929)¹⁰³; la decisione di fissare determinate forme, dimensioni e caratteristiche tecniche di materiali in uso all'amministrazione statale (R.D.

101 Deliberazione 25 luglio 1943, ai sensi del R.D. 3046/1923, sull'osservanza obbligatoria delle unificazioni relative alle tavole, ai quadretti ed ai turaccioli di sughero”; e “deliberazione 25 luglio 1943, ai sensi del R.D.L. 2488/1929, sulla domanda di ampliamento dello stabilimento di Vergiate (Varese) avanzata dalla S.G.E.M di Milano (n. prot.o 6721). *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66.

102 A titolo esemplificativo nella seduta del 7 luglio 1925, la commissione trattò la questione delle miniere, in vista della necessità di un'apposita legge mineraria che desse modo allo Stato di controllare il razionale sfruttamento. Fu dato incarico alla segreteria di studiare la questione in accordo coi ministeri delle finanze e dell'economia nazionale allo scopo di concretare in uno schema di legge i provvedimenti legislativi concernenti il controllo dello stato nell'esercizio delle miniere. In seguito la commissione approvò lo schema di disegno di legge che fu poi emanato con la forma del RDL n. 2295 relativo alla cessione di miniere e del loro esercizio. Verbale della seduta, in *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66. Sul carattere politico che assume l'attività della commissione concorda F. PIERANDREI [1942, 54]: “Non è dubbio che l'attività deliberativa della commissione suprema di difesa assume il carattere di attività politica (...)”. In senso difforme S. LABRIOLA [1973, 29-30] attribuisce natura di amministrazione attiva (a limite di alta amministrazione) agli atti della commissione.

103 A titolo esemplificativo cfr la deliberazione 25 luglio 1943 CSD con la quale si “delibera che la domanda in data 12/3/1943-XXI della Soc. Gen. di Esplosivi e Munizioni S.G.E.M. di Milano, allegata al foglio del ministero delle corporazioni n. 2157-NIS del 7/4/1943-XXI [intesa ad ottenere l'autorizzazione per allestire presso il proprio stabilimento di Vergiate (Varese) un impianto per l'assiatura e il caricamento di cartucce per cannoni controcarro e antiaerei, costruendo nuovi fabbricati], venga accolta.” In *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66.

3046/1923)¹⁰⁴. Non sono infine da dimenticare i decreti presidenziali emanati dal capo del governo, nella sua qualità di presidente della commissione, in attuazione delle deliberazioni della commissione *ex R.D. 3046/1923*: veri e propri provvedimenti di amministrazione attiva, registrati dalla corte dei conti, pubblicati nella gazzetta ufficiale e produttivi di effetti giuridici¹⁰⁵.

L'attività della commissione poteva così assumere carattere sia amministrativo sia politico, e conseguentemente le sue deliberazioni potevano costituire sia atti di indirizzo politico sia atti amministrativi (non necessariamente appartenenti alla sottocategoria degli atti di alta amministrazione). E, come nel caso del “piano generale per la mobilitazione e la smobilitazione della nazione”, non sempre è semplice stabilire gli esatti confini tra le due tipologie di attività, ovvero quando si trattava di attività amministrativa piuttosto che d'indirizzo politico¹⁰⁶.

La natura bivalente che poteva assumere l'attività della commissione costituisce un ulteriore elemento di rottura con l'esperienza passata. La commissione suprema mista per la difesa dello stato si interessava, infatti, solo delle “più importanti questioni”, ovvero dei problemi che attecchivano alla sfera più alta della politica militare, assumendo decisioni che rientravano prevalentemente nella categoria degli atti d'indirizzo politico. All'opposto il comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni aveva una competenza strettamente limitata alla risoluzione di questioni amministrative relative all'approvvigionamento di materiali e rifornimenti per lo sforzo bellico; e conseguentemente la sua attività aveva natura di amministrazione attiva.

4.2.3 – Tipologia ed efficacia. A questo punto, rimane da esaminare la tipologia degli atti adottati dalla commissione, valutandone l'efficacia prodotta, sotto il profilo della natura (amministrativa o politica) e del grado di coerenza (o influenza).

Per l'attività di natura amministrativa *nulla quaestio*. Era la legge che nel prevedere il potere della commissione di emanare determinati atti ne stabiliva gli effetti, i quali non potevano che essere giuridici. Nell'ipotesi rientravano i pareri che la commissione rilasciava al ministero per le corporazioni ai sensi R.D.L. 2488/1929, e le delibere *ex R.D. 3046/1923* che stabilivano le caratteristiche tecniche dei materiali in uso all'amministrazione statale.

104 A titolo esemplificativo cfr la deliberazione CSD 25 luglio 1943 nella quale si “delibera che si proceda all'emanazione del decreto di obbligatorietà per l'osservanza delle unificazioni relative alle tavole, ai quadretti ed ai turaccioli di sughero (tabelle UNI 2095/2104 – Novembre 1942), secondo le proposte dell'ente nazionale per l'unificazione nell'industria, approvate dai membri della commissione interessati”; e conseguente decreto presidenziale 25 luglio 1943 emanato dal duce in esecuzione della deliberazione CSD. In *AUSSME*, fondo F-9, racc.7-66.

105 Decreto presidenziale 25 luglio 1943 emanato dal duce in esecuzione della deliberazione CSD 25 luglio 1943, con il quale si rende obbligatoria l'osservanza per determinate Amministrazioni statali delle unificazioni contenute nelle tabelle riportate in calce. In *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66.

106 In tal senso si è espresso G. QUADRI [1997, 178]: “Nelle prime esperienze dei comitati di ministri in Italia non è sempre facile tratteggiare con piena nettezza di contorni in che senso e fino a che punto l'azione dei comitati sia azione amministrativa, ed in che senso e fino a che punto, invece, essa rivesta i caratteri dell'attività politica. A questo si aggiunga che la nostra legislazione offre molteplici esempi di comitati di ministri che esercitano al tempo stesso competenze strettamente amministrative ed ai quali sono attribuite, per il medesimo settore, funzioni inequivocabilmente di governo (...)”.

Per l'attività di indirizzo politico la questione è più complessa e diventa determinante l'apporto delle prassi.

Cominciando dal dato positivo, il legislatore – con la stessa esatta disposizione, dal R.D. 2957/1923 alla L. 416/1940 – affermava che il comitato deliberativo della commissione, oltre a formulare le questioni sulle quali gli organi consultivi erano chiamati a esprimere il loro parere, “eman[ava] le decisioni concernenti i provvedimenti di carattere esecutivo”.

L'art. 6 della legge del 1940 fornisce qualche elemento ulteriore. In primo luogo, annoverava tra i compiti della segreteria generale quello di tradurre “in deliberazioni, direttive ed istruzioni, le determinazioni (...) della commissione suprema di difesa”. In secondo luogo, attribuiva alla segreteria generale poteri ispettivi e di stimolo in relazione all'esecuzione delle delibere della commissione da parte dei destinatari: “notificare le deliberazioni agli interessati per i conseguenti provvedimenti di competenza, e seguirne l'attuazione per tenere continuamente informati il duce e il comitato deliberativo e per provocare in tempo utile, se necessario, nuove deliberazioni, istruzioni e direttive”.

La domanda che sorge spontanea è se queste disposizioni si riferivano a tutti gli atti della commissione e in particolare agli atti politici. La risposta è affermativa; anzi è proprio per quest'ultimi che le disposizioni acquisivano significato. Il regime giuridico degli atti amministrativi era infatti stabilito dalle stesse leggi speciali che li prevedevano.

Ciò premesso, si può cominciare dal *nomen iuris* attribuito dalla legge agli atti politici. Questi erano indicati con cinque diversi termini, di cui due appaiono generali (decisioni e deliberazioni), mentre gli altri tre sembrano indicare differenti tipologie di atti (istruzioni, direttive e determinazioni). Per le difficoltà già esposte, si reputa inopportuno e inutile dilungarsi sull'esatta individuazione e definizione delle singole tipologie di atti individuati dal legislatore, molte delle quali non rappresentano neanche definiti istituti giuridici.

Il dato rilevante che emerge dalla normativa riportata è il seguente: la commissione, come tutti gli altri organi di governo dell'ordinamento, nel porre in essere la sua attività di indirizzo politico (non sempre distinguibile dall'attività amministrativa) adottava una serie ampia, variegata e indefinibile di atti politici dagli effetti più disparati, nella quale poteva, tuttavia, essere enucleata una categoria di atti dotati di efficacia obbligatoria nei confronti dei destinatari. Le disposizioni citate – parlando di “decisioni concernenti i provvedimenti di carattere esecutivo” e attribuendo alla segreteria generale penetranti poteri ispettivi e di stimolo per assicurare l'esecuzione delle delibere – presupponevano, infatti, negli interessati il sorgere di un indefinito obbligo di conformarsi.

La norma non chiarisce tuttavia la natura di questa efficacia, se giuridica o politica, e il grado di cogenza (o influenza).

Occorre valutare se l'esame della prassi aiuta a risolvere la questione.

Nella seduta 7 luglio 1925, dopo che i componenti della commissione avevano discusso e stabilito come affrontare le varie questioni all'ordine del giorno,

“il presidente incarica il segretario generale di compilare un elenco di tutte le decisioni prese nei vari argomenti nel corso della seduta allo scopo di avere sottocchio i provvedimenti che dovranno essere presi in consiglio dei ministri e attuati dai singoli ministeri.¹⁰⁷”

Nella già citata <<relazione sommaria del 15 novembre 1930 da parte della segreteria generale sul lavoro svolto dalla commissione suprema di difesa (1928-30)>> si affermava quanto segue.

“La maggior parte delle questioni relative alla preparazione del paese alla guerra (...) interessano la competenza non solo dei ministeri militari e del comitato di mobilitazione civile, ma anche di tutti i ministeri civili, in collaborazione coi primi o tra loro, e sotto la costante azione coordinatrice della commissione. A molte di dette questioni è stato possibile dare sollecito e completo sviluppo (studi da parte degli organi tecnici, deliberazioni da parte della commissione, provvedimenti legislativi od esecutivi da parte del governo); altre invece permangono da tempo allo stato di studi o deliberazioni, per difficoltà varie di carattere tecnico, o amministrativo. Ciò porta un duplice inconveniente: ritarda la preparazione del paese alla guerra; sminuisce l'importanza della funzione della commissione. Per eliminarlo, o almeno attenuarlo, si sono ritenuti opportuni i seguenti provvedimenti: (...) dare carattere esecutivo alle deliberazioni della commissione. Nelle sessioni passate è accaduto che talune deliberazioni della commissione sono state aggiornate o non attuate in consiglio dei ministri, talvolta anche nella preventiva fase di intesa fra i ministri interessati, nonostante che a dette deliberazioni avessero partecipato i rispettivi ministri, nella loro qualità di membri della commissione. Per non sminuire l'importanza della funzione dell'alto consesso, ed in considerazione che di esso fanno parte quasi tutti i ministeri, i quali in detta sede possono muovere le loro obiezioni, sembra necessario stabilire che le deliberazioni della commissione debbano rappresentare il risultato ultimo e definitivo di studi esaurienti, fatti dai ministeri e altri enti responsabili, per la migliore soluzione dei problemi interessanti la preparazione del paese per la guerra, e quindi debbano avere carattere esecutivo e pronta attuazione.”

Vi è poi l'intervento del relatore alla L. 416/1940 durante la sua approvazione in senato¹⁰⁸:

“La commissione suprema di difesa, nell'ultima sessione (febbraio 1940), in base alle osservazioni ed ai rilievi emersi in questo recente periodo, ha deliberato tra l'altro (...) che la commissione stessa – quale organo superiore che, per essere presieduto dal duce, ha autorità di intervenire presso i vari ministeri e le autorità dello Stato – fosse devoluto il compito di sovrintendere alla preparazione ed all'attuazione della organizzazione e della mobilitazione della nazione per la guerra; (...).”

Rileva infine il ricordo del capitano di vascello Luigi Castagna¹⁰⁹:

107 Verbale della seduta della commissione suprema di difesa 7 luglio 1925, in *AUSSME*, fondo F-9, racc. 7-66.

108 Intervento del relatore Montefinale alla discussione e approvazione del disegno di legge <<Compiti e ordinamento della commissione suprema di difesa>>, Senato del Regno, XXX legislatura, I° della camera dei fasci e delle corporazioni, commissioni riunite affari interni e giustizia e forze armate, seduta 17 maggio 1940, in *AUSSME*, fondo F-9, raccoglitori 7-66.

109 Testimonianza riportata da V. ILARI [1991/b, 45].

“la segreteria era rappresentata a tutte le riunioni presso le corporazioni, i ministeri e i comitati che studiavano l'applicazione delle varie deliberazioni, e riferivano mensilmente a capo del governo, dal quale spesso partivano incitamenti verso i ritardatari.”

L'esame incrociato del dato positivo con la prassi conduce alle seguenti conclusioni sulla tipologia e l'efficacia degli atti d'indirizzo politico della commissione.

1. I principali destinatari delle delibere erano il consiglio dei ministri, i singoli ministri e lo stesso capo del governo, che avevano l'obbligo di darvi attuazione con atti produttivi di effetti giuridici. Si trattava quindi di atti interni diretti agli stessi soggetti che contribuivano ad adottarli.

2. Il consiglio dei ministri e i singoli ministri talvolta non davano attuazione alle delibere della commissione: non assumevano nessun atto esecutivo, o, addirittura, decidevano in maniera difforme.

3. La conseguenza di tali inadempimenti faceva sorgere responsabilità politica e non giuridica, e la commissione aveva solo il potere – per mezzo della segreteria – di stimolare l'esecuzione delle sue delibere (richiedendo eventualmente l'intervento diretto del capo del governo), senza possibilità di esercitare poteri sostitutivi¹¹⁰.

4. Le delibere avevano un effetto vincolante, ma di natura politica verso gli interessati, integrando le forme e i contenuti delle <<direttive politiche>>.

5. Tali direttive, nella maggior parte dei casi, erano prive di una propria autonomia formale che le individuava come atti giuridici distinti dal provvedimento finale adottato in loro esecuzione e di cui entravano a far parte come presupposto di fatto. Sino all'adozione del provvedimento attuativo, erano formalizzate nel verbale della seduta della commissione in cui erano state adottate. Si trattava quindi di direttive politiche materiali.

In conclusione – nonostante la legge parlasse di “provvedimenti di carattere esecutivo”, facendo riferimento a un requisito tipico degli atti amministrativi produttivi di effetti giuridici – le deliberazioni della commissione (che non concretandosi in atti giuridici formalmente autonomi possono essere definite <<direttive politiche materiali>>) producevano effetti politici e non giuridici, e il loro grado di influenza variava a seconda dei rapporti di forza politica esistenti tra la commissione e gli altri organi interessati, tenendo conto della posizione centrale e preminente del duce nell'ordinamento fascista.

Non a caso la legge, mentre attribuiva – seppur impropriamente – il carattere dell'esecutività alle delibere della commissione (astratta idoneità a produrre effetti giuridici vincolanti verso i destinatari),

escludeva che le stesse fossero dotate anche del requisito dell'esecutorietà (attitudine ad essere attuate coattivamente per opera della stessa commissione contro la volontà e invadendo la sfera di competenza del destinatario)¹¹¹. La commissione (per mezzo della segreteria) aveva il potere di richiedere informazioni ed emanare nuove decisioni per intimare l'adempimento (potere ispettivo e di stimolo), ma non quello di sanzionare l'amministrazione destinataria emanando in sua vece gli atti necessari ad attuare le proprie delibere (poteri sostitutivi).

4.3 – **Natura giuridica dell'organo, ragioni dell'istituzione e collocazione nel sistema costituzionale.** Quanto accertato su ordinamento interno e attività, consente di affrontare le tematiche della natura giuridica della commissione e del suo collocamento nell'ordinamento fascista.

110 In tal senso anche G. MINNITI [1977, 311]: “La condizione di incapacità operativa del massimo consesso politico-economico-militare [la commissione suprema di difesa] si manifestava nell'attività svolta dalla Segreteria, che poteva seguire l'attuazione delle <<deliberazioni>> presso i ministeri interessati solo mediante un fitto carteggio, mentre avrebbe voluto agire come uno stato maggiore civile.”

111 Sui concetti di esecutività ed esecutorietà dei provvedimenti amministrativi si veda: E. CASSETTA [2002, 499-501], F. CARINGELLA [2005, 1721 ss].

Dubbi non sorgono per la natura giuridica. La commissione suprema era un comitato di ministri e dell'istituto presentava tutte le caratteristiche principali, sia strutturali che funzionali.

Non è, inoltre, da tralasciare il dato positivo: tutte le normative che si susseguirono dal '25 al '40 definivano espressamente la commissione un "organo interministeriale".

Tirando le somme, siamo di fronte a un comitato di ministri: 1) istituito con legge; 2) con compiti amministrativi e di indirizzo politico nel settore della politica di difesa civile; 3) a composizione elastica e mista; 4) con presidente il capo del governo.

E come ogni comitato interministeriale trovava le ragioni storiche della propria istituzione nella necessità di disporre di un apporto altamente specializzato e nell'esigenza di assicurare un coordinamento stabile tra ministri militari e ministri civili (in particolare quelli economici) e le rispettive strutture tecnico-burocratiche in un settore, la politica di difesa civile, per sua natura interdisciplinare¹¹².

La questione della collocazione costituzionale della commissione è più complessa e strettamente legata alla forma di governo del regime fascista, caratterizzata dalla figura centrale e preminente del capo del governo. Considerato l'oggetto del presente lavoro, non si potrà che delineare gli aspetti principali della tematica.

Quanto detto sulla natura giuridica dell'attività svolta (sia di natura amministrativa sia d'indirizzo politico) consente innanzitutto di affermare che la commissione non era irrilevante per l'ordinamento costituzionale, in quanto partecipava, a fianco degli altri organi di vertice, alla determinazione dell'indirizzo politico in materia di difesa civile.

Il passo ulteriore è stabilire il grado di influenza esercitato dalla commissione nella determinazione della politica di difesa.

Sul piano positivo la commissione – in quanto presieduta dal capo del governo e supportata dalla consulenza di autorevoli figure e di organismi tecnici in ambito militare, economico e scientifico (i vertici delle tre forze armate, il consiglio dell'esercito, il comitato degli ammiragli, il consiglio dell'aria, il CNR, il centro nazionale per la mobilitazione civile del partito fascista) – si trovava in una posizione di supremazia politica verso i ministri e lo stesso consiglio dei ministri, principali destinatari delle sue direttive politiche. Giova a tal punto riprendere la relazione del relatore alla L. 416/1940, ove la commissione era definita "organo superiore che, per essere presieduto dal duce, ha autorità di intervenire presso i vari ministeri e le autorità dello stato."

Nonostante gli sforzi del legislatore, della segreteria generale e dello stesso duce (che pareva credere fermamente nel ruolo di quest'organo), la commissione presentava comunque costanti difficoltà operative, che nessun intervento normativo, neanche l'ultimo del 1940, riuscì ad eliminare.

I rapporti tra la commissione e gli organi di vertice dell'ordinamento che interagivano nello stesso ambito materiale apparivano tesi e contraddittori, le rispettive sfere di competenza non ben definite: il consiglio dei ministri e i singoli

¹¹² Sulla natura giuridica della commissione F. PIERANDREI [1942, 56] si esprime nei seguenti termini: "sotto certi aspetti, è possibile paragonarla al consiglio dei ministri, o almeno a un consiglio dei ministri che viene integrato dalla consulenza di organi speciali, in quanto per la sua deliberazione politica, relativa ai problemi che presuppongano determinate conoscenze tecniche dell'arte militare, non può essere sufficiente, come accade per altri problemi di carattere generale (...), la consulenza o la proposta del singolo ministro."

ministri, nonostante la commissione avesse beneficiato della supremazia politica citata, non sempre si conformavano alle sue direttive politiche e i vertici militari, gelosi della loro autonomia, si opponevano alla trattazione in commissione delle questioni di politica militare¹¹³.

Nel complesso la commissione suprema risultò priva, durante tutto il ventennio, di un ruolo definito. Tale problema, tuttavia, non riguardava solo la commissione, ma anche gli altri organi costituzionali, quali il consiglio dei ministri, i singoli ministri, il gran consiglio del fascismo e la camera dei fasci e delle corporazioni.

L'assenza di chiare attribuzioni tra gli organi costituzionali nella determinazione della politica di sicurezza – emergente dal quadro tracciato – trovava origine e, al contempo, soluzione nella figura del capo del governo, il vero e unico depositario dell'indirizzo politico dello stato¹¹⁴. Era il duce che decideva la politica di sicurezza utilizzando con estrema elasticità, a seconda delle esigenze e dei contesti, i vari organi costituzionali esistenti, di cui lui era sempre al vertice (o comunque in posizione preminente): dal gran consiglio del fascismo al consiglio dei ministri, dalla commissione suprema di difesa alla camera dei fasci e delle corporazioni¹¹⁵. Era il duce che, con la propria supremazia politica e giuridica, risolveva nel suo ruolo di organo centrale e supremo dell'ordinamento i conflitti di attribuzioni tra gli organi costituzionali in materia di difesa, senza, tuttavia, annullarne l'autonomia costituzionale¹¹⁶.

Con la legge del 1940, come già precisato, il duce acquisì un ruolo di organo autonomo all'interno della commissione, formalmente posto allo stesso pari del comitato deliberativo, ma di fatto a quest'ultimo sovraordinato. Il comitato divenne nei fatti un ulteriore organo consultivo del presidente della commissione, il quale deteneva l'unico vero potere decisionale che concretizzava servendosi della sempre più strutturata e potente segreteria generale. Alcuni autori dell'epoca, proprio partendo dalla posizione di supremazia politica e giuridica del capo del governo, configurarono le deliberazioni degli organi collegiali presieduti dal duce quali atti complessi e non collegiali, in quanto scaturenti dall'adesione dei membri del

113 Sui contenuti della supremazia esercitata dal capo del governo su gli altri organi costituzionali – che per analogia può essere estesa alla supremazia dispiegata dalla commissione presieduta dal duce verso i ministri – si è soffermato C. MORTATI [1931, 22]. L'autore precisa come tale supremazia “può svolgersi senza ledere l'autonomia della volontà degli altri organi, pel fatto che essa non agisce direttamente imponendo alle manifestazioni di questi un determinato contenuto, né si sostituisce alla sfera di competenza loro assegnata, ma opera invece sia come condizione iniziale dell'attività degli altri organi, sia come condizione finale, a cui è subordinata la produttività di effetti giuridici verso l'esterno degli atti da loro emessi.”

114 “(...) tutti gli atti dai quali dipende, direttamente o indirettamente, la determinazione dell'indirizzo governativo – quando non rientrano nella esclusiva competenza del capo del governo – non posso mai contrastare con i suoi intendimenti circa l'indirizzo stesso, richiedendo così una sua partecipazione che può assumere, tuttavia, forma giuridiche distinte.” C. LAVAGNA [1942, 91-92].

115 “(...) le potestà del capo del governo sono così poco limitate e caratterizzate da costituire una ragione di estrema elasticità del sistema, nel senso che all'organo in esame risulta affidata perfino la scelta fra i più diversi strumenti di attuazione della propria politica. Così per esempio le decisioni relative all'indirizzo di governo possono essere prese, quasi indifferentemente, dal duce di persona ovvero in gran consiglio od anche nel consiglio dei ministri. (...) numerosissime sono – soprattutto – le vie per le quali il capo del governo può ottenere l'attuazione normativa dell'indirizzo politico.” L. PALADIN [1967, 894].

116 “Lo stesso organo di governo, di fronte alle questioni militari, quando agisce come tale esercita una funzione distinta da quella che esplica quando, integrato da gli enti (...) [tecnico-consultivi], si pone come commissione suprema di difesa. È a questo punto interessante osservare che in tal modo, nell'ordinamento dello stato fascista, si è stabilita una distinzione fra la serie degli organi competenti per un'attività e quella degli organi che esercitano l'altra, pur convergendo entrambe nell'organo capo del governo che con le sue direttive ne armonizza il funzionamento.” F. PIERANDREI [1942, 75]. Sulle relazioni tra il capo del governo, ministri e consiglio dei ministri cfr: C. MORTATI [1931, 81-90], C. LAVAGNA [1942].

collegio (i ministri chiamati a intervenire dallo stesso presidente) alla volontà preminente del duce, senza la quale l'atto stesso non poteva venire in essere¹¹⁷.

Le parole di un giurista dell'epoca descrivono molto bene la situazione¹¹⁸:

“(…) il capo del governo, dopo aver concretato (…) in seno alla commissione suprema di difesa tutti i provvedimenti occorrenti ai fini anzidetti [difesa civile della nazione], cura anche personalmente che divengano produttivi di effetti giuridici, e siano attuati, per quanto lo devono essere fin dal tempo di pace. All'uopo, promuove le leggi ed i decreti reali per i provvedimenti contenenti norme giuridiche per cui è richiesta tale forma di emanazione. In virtù delle deleghe a Lui conferite dalle leggi già in vigore in materia, emana con propri decreti le norme occorrenti per l'attuazione delle leggi stesse.”

La forza politica della commissione suprema nell'ordinamento fascista dipendeva, quindi, dalle scelte del duce e, almeno sul piano formale, appariva rilevante e superiore – limitatamente al settore della politica di difesa civile – a quella di ogni altro organo del regime.

Tuttavia, sul piano dei rapporti di forza materiali, il ruolo preminente della commissione era condizionato dalla volontà degli altri organi costituzionali chiamati a concretare in provvedimenti produttivi di effetti giuridici le sue direttive politiche; organi, come i ministri, che pur soggetti alla supremazia del capo del governo, e indirettamente della commissione stessa in quanto sua emanazione, mantenevano una propria autonomia.

Rivelatrice dei limiti della commissione è la pittoresca testimonianza di un protagonista dell'epoca, Giuseppe Bottai¹¹⁹.

“Mai visto in nessun altro organismo tanta carta: programmi, piani, preventivi, grafici, diagrammi, statistiche. Mussolini s'aggira con disinvoltura in questa selva selvaggia; mostra di conoscere i sentieri e i viottoli più riposti. D'ogni documento tocca col dito il punto sensibile, e lo illustra con efficacia, con bravura. Ma si ha la sensazione di un'abilità dialettica e polemica, che non ingrani in questa grossa macchina. Nessuno tira le somme.”

Un'ultima considerazione.

Nel corso dell'esperienza statutaria, la graduale trasformazione dell'organo collegiale di difesa da un comitato tecnico dominato dai militari (com'era la commissione suprema per la difesa dello stato sino al 1914) a un moderno comitato di ministri con la netta prevalenza della componente politica su quella tecnico/militare (comitato supremo per i rifornimenti di armi e munizioni e, successivamente, commissione suprema di difesa) andò di pari passo con l'estromissione del collegio di difesa stesso dalle questioni di politica militare. Lo stesso Mussolini, per non irritare le forze armate, acconsentì a limitare le competenze della commissione suprema alle sole questioni di difesa civile.

¹¹⁷ “Si potrebbe, tuttavia, anche qui [comitati interministeriali], domandare se non sia più ragionevole parlare di atto complesso del primo ministro e dei comitati (...). Ciò non tanto per la forma, quanto per la circostanza che non sembra si possa, nemmeno in tale caso, pervenire all'emanazione di atti contrari agli intendimenti del capo del governo; per cui la partecipazione di questi non è soltanto limitata alla sua qualità di presidente e, quindi vincolata, dalla pronuncia del collegio, ma sta altresì a rispecchiare la sua veste di organo autonomo, responsabile dell'indirizzo e, perciò, arbitro, per ragioni politiche, di non aderire all'atto e di non promulgare il decreto”. C. LAVAGNA [1942, 101-102]. Tale posizione sulla natura delle deliberazioni della commissione suprema di difesa è stata ripresa da G. MOTZO [1961, 338-339] e si avvicina alla conclusione cui è giunto P. BISCARETTI DI RUFFIA [1940, 14 ss] circa la natura giuridica delle delibere del gran consiglio del fascismo, direttive politiche che presentano un'evidente analogia con le direttive della commissione suprema di difesa.

¹¹⁸ V. CORSINI [1935, 14].

¹¹⁹ G. BOTTAI [1949, 158].

4.4 – **Gli orientamenti della dottrina.** Nell'espone brevemente le argomentazioni elaborate dalla dottrina che si è occupata della commissione suprema di difesa, saranno affrontati prima gli studi della letteratura giuridica del ventennio fascista, quindi gli approfondimenti della dottrina più recente.

I giuspubblicisti degli anni '30 e '40 trattarono la commissione in relazione alla figura del capo del governo (Corsini¹²⁰ e Pierandrei¹²¹; solo brevi cenni di Lavagna¹²² e Mortati¹²³), evidenziando – come si è visto – il ruolo centrale e preminente rivestito da quest'ultimo al suo interno.

La dottrina più recente può essere divisa in due filoni. Da una parte gli studiosi di storia militare. Dall'altra i giuristi pubblicisti. Tutti questi autori hanno però un elemento in comune: il fatto di aver trattato gli aspetti giuridici della commissione suprema in via indiretta. I primi esaminando la questione dell'organizzazione della nazione per la guerra¹²⁴. I secondi studiando il CSD, di cui la commissione rappresentava il più illustre precedente storico¹²⁵.

A questo punto può essere utile indicare le conclusioni cui è giunta la recente giuspubblicistica in relazione alle maggiori problematiche giuridiche inerenti la commissione suprema.

Sulla questione delle funzioni, alcuni autori hanno evidenziato la natura eminentemente preparatoria e consultiva dell'attività posta in essere (Bachelet¹²⁶, De Vergottini¹²⁷, Motzo¹²⁸, Carbonaro); altri, più attenti al dato normativo, hanno colto la previsione di direttive vincolanti (Barone¹²⁹); altri ancora (Labriola¹³⁰) hanno riconosciuto alla

120 V. CORSINI [1935, 213 ss].

121 F. PIERANDREI [1942].

122 C. LAVAGNA [1942, 101-102].

123 C. MORTATI [1931, 127-128].

124 F. MINNITI [1977, 305-340], V. ILARI [1991/b, 25-87].

125 A. BARONE [1982, 451-454], S. CARBONARO [1965, 126 ss], G. DE VERGOTTINI [1978, 252-253], S. LABRIOLA [1973, 27-38], G. MOTZO [1961, 338-339], A. PREDIERI [1958, 231 ss].

126 V. BACHELET [1962, 138/nota 45].

127 “(...) l'ordinamento precedente aveva previsto nel tempo organi collegiali legati all'organizzazione del governo, ma con attribuzioni prevalentemente preparatorie e consultive. Questi organi non venivano considerati di rilievo costituzionale e per essi non si era posto il problema di un'eventuale partecipazione all'esercizio della funzione d'indirizzo politico.” DE VERGOTTINI [1978, 253].

128 “Anche quando raggiunsero strutture più evolute, codeste varie commissioni costituirono semplici comitati di ministri, con attribuzioni eminentemente consultive, dipendenti in epoca recente direttamente dal capo del governo, figura organica distinta nell'ambito del Comitato deliberativo della Commissione di difesa (l. 21 maggio 1940, n. 416) nelle sue qualità di organo centrale dell'ordinamento costituzionale fascista e di contitolare del supremo comando delle Forze armate. La Commissione, in questa sua ultima edizione, non aveva compiti che andassero oltre l'indagine preparatoria organizzativa delle materie attinenti alla difesa: agiva in tempo di pace come centro di coordinamento delle attività politico amministrative di preparazione della guerra ed emetteva manifestazioni di giudizio sotto forma di risoluzioni che costituivano suggerimenti (o proposte non vincolanti) – deliberati alla luce di una indagine collegiale tra i soli ministri – rivolti al Capo del Governo, primo e immediato responsabile nelle questioni di carattere strettamente militare”. G. MOTZO [1961, 339].

129 “Considerando che le decisioni del Comitato deliberativo, presieduto dal capo del Governo, concernenti i provvedimenti di carattere esecutivo da adottare, devono essere notificate ai vari ministeri, non appare dubbio che gli atti dell'organismo siano direttive vincolanti i Ministri e gli organi della Pubblica amministrazione destinatari degli stessi, e che, quindi, le attribuzioni della Commissione non possono ritenersi solo consultive.” A. BARONE [1982, 454].

130 “Si tratta (...) di un vero e proprio comitato interministeriale, con poteri di amministrazione attiva, destinato non solo a predisporre attività di alta amministrazione in materia militare, ma

commissione poteri di amministrazione attiva non limitati alla materia della difesa nazionale, ma estesi a ogni questione capace di influire, anche indirettamente, su quest'ultima: dall'economia ai rapporti internazionali¹³¹.

Sull'ordinamento interno, gli autori che si sono soffermati, hanno ripercorso sinteticamente l'evoluzione legislativa della composizione evidenziando il ruolo preminente al suo interno del presidente, il capo del governo (Barone, Motzo, Labriola).

destinato altresì a disciplinare ogni altra attività (...) allo scopo di migliorare le condizioni generali e specifiche della difesa nazionale (...)." S. LABRIOLA [1973, 29-30].

131 "(...) l'oggetto dell'attività della Commissione non è limitato rigidamente alla materia della difesa nazionale, ma si estende, secondo un principio non mai abbandonato dal legislatore, ad ogni questione capace di influire, sia pure in modo indiretto, sulla difesa nazionale, e che riguardi per esempio l'economia e produzione, servizi pubblici, rapporti internazionali e così via". S. LABRIOLA [1973, 38].

5 – Il comitato di difesa (1945-1947)

Alcuni mesi dopo l'istituzione della luogotenenza generale del Regno¹³², il governo Bonomi I – con il D.L.L. 26 ottobre 1944, n. 333¹³³ (approvato dal consiglio dei ministri del 20 ottobre 1944) – sopprime la commissione suprema di difesa, i cui scopi risultavano superflui nel nuovo contesto politico/militare. Tuttavia fu lasciata provvisoriamente in attività la segreteria generale della commissione, come ufficio stralcio per la risoluzione delle pendenze di carattere amministrativo e per il trasferimento del carteggio allo stato maggiore dell'esercito¹³⁴.

Nei primi mesi del 1945, quando ormai la guerra in Italia stava volgendo al termine, il governo Bonomi II sentì la necessità di costituire un nuovo organo collegiale competente per la politica di difesa.

La fase di gestazione del nuovo collegio fu veloce e si concluse con l'istituzione del comitato di difesa per opera del decreto legislativo luogotenenziale 31 maggio 1945, n. 345¹³⁵.

Il consiglio dei ministri decise di istituire il nuovo organo nella seduta 7 marzo 1945. Venne dato incarico al ministro della guerra (Casati) di presentare a breve un progetto per la costituzione di un comitato di difesa¹³⁶.

Lo schema di decreto – predisposto dal ministro della guerra di concerto col presidente del consiglio¹³⁷ – fu discusso nel consiglio dei ministri in due sedute dell'aprile 1945, congiuntamente al progetto di modifica della attribuzioni del capo di stato maggiore generale. Alcuni ministri sollevarono dubbi sulla composizione troppo ampia del comitato, che, al contrario, avrebbe dovuto avere i caratteri di “un organismo agile, snello, composto da pochi membri”¹³⁸. Il

132 Sui profili storico-istituzionali della luogotenenza (5 giugno 1944/9 maggio 1946), oltre i manuali, cfr: C. GHISALBERTI [1992, 389-403], R. MARTUCCI [2007, 254-256].

133 *G.U.*, anno 1944, n. 87.

134 A.G. RICCI [1995, 438], Governo Bonomi I, seduta 20 ottobre 1944.

135 *G.U.*, anno 1945, n. 81.

136 A.G. RICCI [1995, 398], Governo Bonomi II, seduta 7 marzo 1945.

137 “MINISTRO DELLA GUERRA propone uno schema di decreto legislativo luogotenenziale contenente modifiche alle attribuzioni del capo di stato maggiore generale. (...) MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI prospetta l'opportunità di far coincidere il provvedimento suindicato con la istituzione del comitato di difesa. MINISTRO PER L'ITALIA OCCUPATA domanda se il capo di stato maggiore generale debba far parte del comitato di difesa. Il ministro della guerra dà risposta in senso affermativo. MINISTRO PER GLI AFFARI ESTERI (De Gasperi) raccomanda riservatezza su quanto si è discusso. MINISTRO DELLA GUERRA fa presente che egli elaborerà, d'accordo con la presidenza del consiglio, il testo del provvedimento riguardante l'istituzione del comitato di difesa.” In A.G. RICCI [1995, 402-403], Governo Bonomi II, seduta 8 marzo 1945. Sul comune destino del comitato di difesa e del nuovo ruolo attribuito al capo SMG, cfr. V. ILARI, [1989, 54-55].

138 “MINISTRO DELLA GUERRA illustra due schemi di provvedimenti legislativi riguardanti rispettivamente l'istituzione del comitato di difesa e le attribuzioni del capo SMG. MINISTRO PER L'ITALIA OCCUPATA muove alcune critiche, rilevando in particolare che il primo progetto andrebbe modificato con l'eliminazione dal comitato dei rappresentanti di alcuni ministeri, che

progetto definitivo del provvedimento venne approvato nella seduta 17 aprile 1945, pochi giorni prima della resa delle truppe germaniche in Italia.

5.1 – Ordinamento interno. Il comitato aveva una composizione mista “snella” ed elastica. Ne facevano parte sei membri del governo: il presidente del consiglio, il ministro degli affari esteri, il ministro del tesoro, il ministro per la guerra, il ministro per la marina, il ministro per l'aeronautica e il ministro per l'Italia occupata. La presidenza era attribuita al presidente del consiglio, il quale aveva la possibilità di chiamare altri ministri per questioni attinenti alla loro rispettiva competenza. Intervenevano, infine, il capo di stato maggiore generale e i tre capi di stato maggiore delle tre forze armate “in assistenza”, il primo, del presidente del consiglio, gli altri, dei rispettivi ministri di riferimento. Il ruolo di segretario era attribuito a un sottosegretario di stato militare, designato dal presidente del consiglio¹³⁹.

Il ruolo preminente all'interno del comitato attribuito al presidente del consiglio è evidente: lo presiedeva, decideva se convocare altri ministri interessati, nominava il segretario e, come si vedrà, tirava le conclusioni e le sottoponeva al consiglio dei ministri.

5.2. Funzioni attribuite. Il compito assegnato al comitato dalla norma istitutiva era “lo studio di particolari questioni militari o comunque riguardati la difesa nazionale”¹⁴⁰. “Le conclusioni del comitato sono sottoposte dal suo presidente al consiglio dei ministri”¹⁴¹.

La normativa, benché lapidaria, appare chiara nel definire le funzioni del nuovo organo.

L'ambito materiale dell'attività riguardava la politica militare. Escluse dalla sua competenza sembravano quindi la politica di difesa civile, che invece costituisce l'oggetto principale dell'attività della commissione suprema di difesa, e la politica di sicurezza.

La netta prevalenza di componenti militari su quelli civili, sia a livello di ministri (quattro su sei, escluso il presidente del consiglio) che di tecnici (quattro su quattro) conferma quanto detto sopra.

Occorre altresì precisare che il comitato non aveva una competenza <<generale>> sulla politica di difesa militare dello stato, ma limitata – come precisava la norma istitutiva – a “particolari questioni” che il governo, evidentemente, reputava opportuno trattare in quella sede e non direttamente in consiglio dei ministri.

ritiene superflui. Egli consiglia che, nella costituzione del comitato, sia seguito il criterio di dare vita a un organismo agile, snello, composto da pochi membri. [Prendono parte alla discussione vari ministri.] (...) In merito ad essa si raccomanda di mantenere assoluta riservatezza. L'esame definitivo del provvedimento è rinviato ad altra seduta”. In A.G. RICCI [1995, 534], Governo Bonomi, seduta 4 aprile 1945.

139 Art. 2, D.L.L. 31 maggio 1945, n. 345.

140 Art. 1, D.L.L. 31 maggio 1945, n. 345.

141 Art. 3, D.L.L. 31 maggio 1945, n. 345.

L'esame della prassi disponibile introduce alcuni elementi di novità. Nelle tre sedute note – due tenute nel 1945 e una (forse) nel 1947 – l'ordine del giorno era rappresentato dalle seguenti tematiche: le condizioni politiche e militari del trattato di pace, la ridefinizione dei confini nazionali a seguito delle pretese degli stati limitrofi, il destino delle colonie, la difesa militare del territorio nazionale, la situazione delle forze armate e il bilancio della difesa¹⁴².

Appare evidente che gli argomenti trattati dal comitato non attenevano rigorosamente alla politica militare, ma investivano anche connesse questioni di politica di sicurezza, quali la situazione politica internazionale e i rapporti con le potenze vincitrici. Inoltre dal verbale della riunione del 28 agosto 1945 emerge un ruolo di tutto rilievo del ministro degli esteri, che introdusse la seduta con una lunga esposizione.

Il ruolo svolto dal ministro degli esteri e gli argomenti trattati dimostrano la difficoltà di scindere gli aspetti di politica estera da quelli più prettamente militari, e, in ultima analisi, la tendenza del nuovo organo a occuparsi della politica di sicurezza nella sua globalità, estendendo, così, nei fatti l'ambito della propria competenza.

Definito l'ambito materiale, è il momento di accertare la natura giuridica dell'attività. Il dato normativo e la prassi conducono a ritenere l'attività dell'organo di natura politica e istruttoria. Il suo compito consisteva nello studiare le questioni di politica militare e proporre delle soluzioni al consiglio dei ministri, cui era rimessa la decisione definitiva.

L'attività di studio del comitato poteva così terminare con atti d'indirizzo politico – definiti “conclusioni” dal D.L.L. del 1945 – che assumevano la forma di direttive politiche non vincolanti indirizzate al consiglio dei ministri. Tali “conclusioni” – dato il loro carattere non vincolante che le distingue nettamente dalle direttive politiche della commissione suprema mista per la difesa dello stato e della commissione suprema di difesa – possono essere correttamente avvicinate agli istituti della proposta facoltativa¹⁴³ o della raccomandazione¹⁴⁴.

Non è dato sapere, per mancanza di informazioni, se le “conclusioni” del comitato si concretizzavano in atti formali giuridicamente autonomi, o meno.

142 Sull'attività del comitato di difesa vi sono riferimenti solo a tre sedute. Due del 1945, di cui la seconda il 28 agosto 1945 (con verbale integrale). La terza della fine del 1947. In *AUSSME*, fondo I-3, racc. 42; *AUSSME*, fondo Marras, racc. 51; *ACS*, PdC, segreteria De Gasperi, busta 22. Le prime due riunioni del comitato di difesa sono menzionate anche da L. NUTI [1989, 47-65].

143 P. VIRGA [1968, 111-112] definisce la <<proposta>> come un “atto propulsivo tendente a sollecitare l'attività di un altro organo e al contempo ad esprimere un giudizio circa il contenuto da dare al provvedimento. Nella proposta vengono quindi a convergere una manifestazione di volontà propulsiva ed una manifestazione di giudizio. Pertanto la proposta si differenzia da (...) il parere, che è una semplice manifestazione di giudizio e non comporta l'esercizio di alcun potere di iniziativa.”

144 Della nozione di raccomandazione nel diritto pubblico si sono occupati prevalentemente gli studiosi di diritto internazionale. Le conclusioni sulle raccomandazioni internazionali – nel senso di ritenerli degli atti con efficacia non vincolante ma esortativa – possono tuttavia essere mutate anche per il diritto costituzionale. Cfr: B. CONFORTI [1987, 187-191].

L'esperienza dei precedenti organi statutari porta a ritenere più probabile la seconda ipotesi: le direttive (o proposte) sarebbero state incorporate, inizialmente, nel verbale della seduta in cui erano state adottate, successivamente – e solo nel caso fossero accolte –, nel provvedimento deliberato dal consiglio dei ministri. Trattasi quindi di direttive politiche materiali con efficacia non vincolante. È opportuno precisare, tuttavia, che le “conclusioni” non costituivano l'esito obbligato delle riunioni del comitato. Le sedute potevano limitarsi a un semplice esame delle questioni, con acquisizione reciproca di dati e informazioni, come avvenne nella seduta 28 agosto 1945¹⁴⁵, l'unica per la quale è disponibile il verbale integrale.

5.3 – Natura giuridica e collocazione costituzionale dell'organo. Quanto riportato sinora sull'ordinamento interno e sui compiti attribuiti, conduce a ritenere il comitato di difesa un comitato interministeriale: 1) istituito con legge, 2) a composizione flessibile, 3) con preminenza del presidente del consiglio, 3) con funzioni istruttorie d'indirizzo politico in materia di politica militare.

In uno schema di provvedimento dell'aprile 1945 si faceva espresso riferimento alla sua natura di “organo interministeriale”¹⁴⁶, riferimento che poi, nella stesura definitiva, venne meno, senza però mettere in dubbio l'appartenenza dell'organo all'istituto dei comitati di ministri.

L'organo aveva una natura transitoria, che fu sancita espressamente dalla norma istitutiva: “è istituito transitoriamente un comitato (...)”¹⁴⁷.

La natura politica delle attività del comitato lo rendeva rilevante ai fini della determinazione dell'indirizzo politico in ambito militare. L'attività dell'organo, benché non assumesse le forme di atti con forza politica vincolante (come nel caso della commissione suprema mista di difesa per lo stato e della commissione suprema di difesa) era comunque idonea a influenzare le scelte degli organi costituzionali con attribuzioni concorrenti nello stesso ambito materiale, in particolare il consiglio dei ministri. L'apporto tecnico fornito dai componenti militari conferiva, infatti, alle conclusioni del comitato un peso e un'autorevolezza tale che difficilmente il consiglio dei ministri poteva non tenerle in considerazione.

145 Durante la seduta i componenti politici e tecnici si limitarono ad esporre, ciascuno per il proprio settore di competenza, la situazione politico-militare dell'Italia a seguito della sconfitta militare, ipotizzando varie soluzioni, ma senza prendere alcuna decisione di sorta. In particolare i quattro capi di stato maggiore, su invito del presidente del consiglio, illustrarono “i termini massimi delle possibili concessioni [alle potenze vincitrici], per consentire un lavoro preparatorio da parte dei diplomatici [in vista dell'avvio delle trattative per il trattato di pace]”. Verbale seduta 28 agosto 1945, in *AUSSME*, fondo I-3, racc. 42.

146 Schema di decreto legislativo luogotenenziale relativo all'istituzione del comitato di difesa, art.2, aprile 1945, in *AUSSME*, fondo I-3, racc. 42.

147 Art. 1, D.L.L. 31 maggio 1945, n. 345. Lo schema di decreto legislativo luogotenenziale relativo all'istituzione del comitato di difesa, art.1, aprile 1945, (*AUSSME*, fondo I-3, racc. 42), con maggior dettaglio, condizionava l'operatività del comitato al perdurare delle condizioni di armistizio e dello stato di cobelligeranza.

È interessante notare che il presidente del consiglio De Gasperi, nella seconda metà del 1947, oppose una tenace resistenza alle insistenti e ripetute richieste di convocare il comitato di difesa avanzate del capo SMG e dal ministro della difesa¹⁴⁸. Le questioni da affrontare riguardavano: la difesa militare del paese in vista della prossima firma del trattato di pace e della completa smobilitazione delle forze di occupazione angloamericane dal territorio nazionale; e, in particolare, le somme da stanziare per le forze armate nella prossima legge di bilancio.

Le grandi attese riposte dai militari nel comitato di difesa – a loro detta avrebbe dovuto “concretare quelle direttive che agli organi militari sono indispensabili” e fornire “una parola decisiva e chiarificatrice sul più importante degli attuali problemi militari” – e le risposte interlocutorie e vaghe di De Gasperi – giustificava i continui rinvii con l'esigenza di imprecisate riunioni preliminari tra alcuni ministri e la circostanza che la convocazione del comitato avrebbe creato “sensazioni allarmistiche” – svelano che tale organo non era poi così influente nella determinazione dell'indirizzo politico militare. Tutti i protagonisti della vicenda (ministro della difesa, capo SMG e presidente del consiglio) mostravano la consapevolezza che le “conclusioni” cui poteva giungere il comitato di difesa avrebbero avuto la forza politica necessaria per condizionare le scelte rimesse – in ultima analisi – al consiglio dei ministri¹⁴⁹.

CAPITOLO 2

148 “(...) La firma del trattato di pace (a cui la determinazione definitiva dei nostri confini e l'esodo delle truppe di occupazione) ci pone di fronte al problema della difesa del paese e ci consente di affrontarlo con libertà di decisione. Data l'incertezza della situazione internazionale e la delicatezza di quella al nostro confine orientale, la soluzione di questo problema assume caratteri, oltre che di grande difficoltà e responsabilità, di assoluta urgenza. Per poterlo affrontare in concreto e dar subito corso all'esecuzione delle predisposizioni necessarie è indispensabile conoscere gli elementi politici, presupposto e punto di partenza di un qualsiasi piano militare. (...) prego la S.V. di voler riunire subito il comitato di difesa per concretare quelle direttive che agli organi militari sono indispensabili (...)”. Nota 13 ottobre 1947 del capo SMG Trezzani con oggetto “proposta di convocazione del comitato di difesa” indirizzata al PdC De Gasperi, in ACS, PdC, segreteria De Gasperi, busta 22. “(...) nell'agosto scorso ti interessai per la convocazione, sollecita per quanto possibile, del comitato di difesa, all'esame del quale chiedevo fosse sottoposta la situazione di bilancio delle forze armate, già da allora tale da destare serie preoccupazioni. La stessa situazione, che si avvia ormai a diventare disastrosa, mi costringe oggi ad insistere nella richiesta anche per non deludere l'attesa delle nostre forze armate che dal comitato di difesa si attendono una parola decisiva e chiarificatrice sul più importante degli attuali problemi militari. Ti sarei quindi veramente grato se l'invocata riunione potrà essere disposta al più presto o quanto meno possa essere da te convocato insieme con me il ministro del tesoro per un approfondito esame di detta situazione. (...)” Nota 3 dicembre 1947 del ministro della difesa Cingolani al PdC De Gasperi, in ACS, PdC, segreteria De Gasperi, busta 22. “Credo che la convocazione debba essere fatta con una certa cautela per evitare sensazioni allarmistiche senza fondamento. Pregherei quindi che ci fosse uno scambio di idee fra gli organi militari (...) Ho riferito al ministro della difesa che servirà uno scambio di idee preliminare (...)” Nota di risposta (senza data) del PdC al capo SMG, in ACS, PdC, segreteria De Gasperi, busta 22.

149 Dagli atti disponibili non è dato sapere se la seduta si sia tenuta o meno.

DISCIPLINA COSTITUZIONALE

1. **Introduzione**; 2. **L'art. 87.9 Cost. nell'ambito della "costituzione della difesa": la genesi**; 3. **(segue): la valenza giuridica**.

1 – Introduzione

1.1 – **Il fondamento costituzionale del CSD**. Conclusa l'analisi dei precedenti storici, è il momento di cominciare l'esame dell'organo oggetto di questo studio. Il CSD trova origine e fondamento diretto nella Costituzione italiana del 1948: “[Il capo dello stato] Ha il comando delle forze armate, presiede il consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle camere” – art. 87, comma 9, titolo II (presidente della Repubblica), parte II (ordinamento della Repubblica).

Lo studio di tale organo di rilievo costituzionale non può, quindi, che prendere avvio dalla normativa costituzionale che lo prevede.

In questo capitolo sarà approfondita, in primo luogo, la genesi della disposizione costituzionale citata. L'esame verterà in prevalenza sui lavori dell'assemblea costituente. Non mancheranno, altresì, una valutazione dell'influenza esercitata sui costituenti dai principali modelli costituzionali esteri (in particolare le Costituzioni della III e IV repubblica francese e la Costituzione di Weimar); e un esame dei contributi provenienti da ambienti istituzionali e militari che, a vario titolo, nel periodo immediatamente precedente o concomitante al lavoro dei costituenti, si occuparono della costituzione della difesa, ovvero le conclusioni raggiunte dalla commissione Forti e il dibattito e le proposte dei vertici militari sopravvissuti al collasso dell'8 settembre 1943¹⁵⁰.

Esaurito il discorso sui lavori preparatori, sarà valutato il significato giuridico da attribuire alla disposizione costituzionale sul CSD. La collocazione della norma (nel titolo inerente il presidente della repubblica e nel comma dedicato alle attribuzioni militari dello stesso) nonché le conclusioni che emergeranno dai lavori preparatori, portano ad esaminare la valenza giuridica della disposizione in un contesto sistematico più ampio, coincidente con le principali disposizioni della Costituzione italiana inerenti i profili organizzatori della politica di sicurezza.

Al fine di meglio definire la materia oggetto di esame, occorre procedere ad alcune precisazioni terminologiche e concettuali.

150 Sulle conseguenze politico-militari dell'armistizio dell'8 settembre 1943 cfr: E.A. ROSSI [2003].

1.2 – La politica di sicurezza tra profilo statico (*costituzione della difesa*) e profilo dinamico (*indirizzo politico di sicurezza*). La politica di sicurezza di uno stato – ancor oggi, nonostante il costante e progressivo processo di indebolimento¹⁵¹, l'ordinamento giuridico protagonista delle relazioni internazionali – scaturisce dall'interazione dei principi costituzionali con la politica concretamente attuata dagli organi di vertice dell'ordinamento.

Tutte le costituzioni moderne contengono norme che si riferiscono alla politica di sicurezza. Tali disposizioni – secondo la classificazione utilizzata da de Vergottini – possono essere indicate con l'espressione *costituzione della difesa* e costituiscono il “profilo statico” della politica di sicurezza. I principi fissati nella costituzione sono poi concretamente attuati dall'attività posta in essere dagli organi del vertice costituzionale titolari dell'indirizzo politico di sicurezza, attività che rappresenta il “profilo dinamico” della stessa¹⁵².

Questo capitolo si occuperà della fase statica della politica di sicurezza, ma non saranno affrontati tutti gli aspetti della costituzione della difesa della Repubblica italiana.

Le disposizioni costituzionali in materia di difesa, infatti, possono a loro volta essere divise in norme di organizzazione e norme di azione. Le prime si riferiscono alla struttura e all'ordinamento degli organi competenti in materia di sicurezza, nonché alle relazioni tra essi intercorrenti. Le seconde fissano i principi e le direttive che condizionano nel merito l'indirizzo politico di sicurezza concretamente attuato dagli organi competenti¹⁵³.

A titolo esemplificativo, mentre le disposizioni costituzionali contenute nel citato art. 87.9 sono norme organizzative inerenti la ripartizione delle attribuzioni militari tra gli organi costituzionali (nel caso di specie quelle del capo dello stato), l'art. 11 della Costituzione, con il principio pacifista e difensivista del ripudio della guerra quale strumento di offesa alla libertà di altri popoli e di risoluzione delle controversie internazionali, costituisce un criterio direttivo che incide nel merito della politica concretamente attuata dagli organi competenti.

Questa ricerca si limiterà alle sole norme di organizzazione della costituzione della difesa.

Occorre, tuttavia, un'altra precisazione. Le norme organizzative della costituzione della difesa si riferiscono sia agli organi costituzionali costituenti il vertice politico dell'ordinamento (come il citato art. 87.9) sia agli organi tecnico/amministrativi, che nella materia in oggetto, corrispondono alle forze armate e alle forze di pubblica sicurezza.

Nella Costituzione italiana le disposizioni organizzative riferite all'apparato tecnico/militare sono, a titolo esemplificativo, quelle che stabiliscono il carattere

151 S. CASSESE [2002].

152 Sul concetto di politica di sicurezza, e la sua ripartizione nel profilo statico (*costituzione della difesa*) e profilo dinamico (*indirizzo politico della difesa*) si veda: G. DE VERGOTTINI [1971, 93-103].

153 G. DE VERGOTTINI [1971, 93-103].

apolitico (art. 98.3) e democratico (art. 52.3) delle forze armate, o lo *status* dei suoi aderenti (art. 52.2)¹⁵⁴.

I profili organizzativi e ordinamentali delle forze armate e di pubblica sicurezza esulano chiaramente dallo studio.

In conclusione, in questo capitolo sarà trattata solo la parte organizzativa della costituzione della difesa riferita alla distribuzione dei poteri inerenti la politica di sicurezza tra gli organi del vertice costituzionale, ovvero l'art. 87.9 e alcuni profili dell'art. 78¹⁵⁵, ambito nel quale si colloca il CSD.

154 Art. 52, comma II, Cost: “Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro dei cittadini, né l'esercizio dei diritti politici”; art. 52, comma III, Cost.: “L'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica”; art. 98, comma III, Cost.: “Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti consolari e diplomatici all'estero”.

155 Art. 78 Cost: “Le camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al governo i poteri necessari”.

2 – L’art. 87.9 Cost. nell’ambito della “costituzione della difesa” della Repubblica italiana: la genesi.

2.1 – **La commissione Forti.** Nell’autunno del '45 il ministero per la costituente – in attuazione del decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435¹⁵⁶ – istituì la <<commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato>>, denominata commissione Forti dal nome del suo presidente, Ugo Forti.

Alla commissione fu attribuito il compito di studiare le principali questioni che presumibilmente avrebbero formato oggetto dell'esame dei costituenti, senza però giungere alla formulazione di un vero e proprio progetto di costituzione (al fine di non condizionare eccessivamente i lavori della futura assemblea costituente). La commissione, attiva dal 21 novembre 1945 al 29 maggio 1946, si strutturò in cinque sottocommissioni di lavoro, con differenti ambiti materiali di competenza, e concluse la sua attività con la presentazione all'assemblea costituente di una relazione finale contenente i risultati raggiunti dalle varie sottocommissioni¹⁵⁷.

La commissione, nei sei mesi di attività, non affrontò in modo approfondito le tematiche attinenti i profili organizzativi della costituzione della difesa. Nella documentazione non compare alcun riferimento al comando delle forze armate, né tanto meno al CSD¹⁵⁸. Le uniche questioni trattate riguardarono la dichiarazione di guerra e il ruolo da attribuire rispettivamente a parlamento, governo e capo dello stato nell'esercizio di tale potere.

Sulla questione della dichiarazione di guerra, la prima sottocommissione (competente sui problemi costituzionali) arrivò alle seguenti conclusioni¹⁵⁹: (a) era concorde sull'opportunità di attribuire al parlamento il potere decisionale di dichiarare guerra; (b) evidenziava i rischi del coinvolgimento, anche solo notarile, del capo dello stato nel procedimento di dichiarazione di guerra – vi era il pericolo di una dichiarazione di guerra non autorizzata dal parlamento, sia quello di un'autorizzazione generica e preventiva che di fatto trasferisse il potere decisionale al capo dello stato; (c) rilevava come “in pratica le esigenze della preparazione militare della guerra renderebbero comunque necessaria una partecipazione del governo alla decisione della guerra stessa”; (d) concludeva infine – non essendo per il momento prevedibili i poteri che la Costituzione avrebbe riservato al capo dello stato – sull'opportunità che “la deliberazione della dichiarazione di guerra [fosse] presa dal parlamento, rimanendo impregiudicata in materia l'azione riservata al capo dello stato”¹⁶⁰.

156 *G.U.*, n. 96, anno 1945.

157 Sull'istituzione e sull'attività della commissione Forti cfr: G. D'ALESSIO [1979, 15-30], M. SALVITTI [1995], G. AMATO, F. BRUNO [1984, 49-55]; F. BOTTI, V. ILARI [1985, 465, 490-497].

158 Cfr: V. ILARI [1989, 57].

159 Cfr: Relazione I sottocommissione, in *MINISTERO PER LA COSTITUENTE* [1946, 69-71]; Verbale n. 12, seduta 12 febbraio 1946, in G. D'ALESSIO [1979, 219-225].

160 Riguardo al connesso tema degli effetti dello stato di guerra sull'ordinamento costituzionale, la I sottocommissione – nelle discussioni del 15 e 29 maggio 1946 (G. D'ALESSIO [1979, 584-585, 634, 637]) e nella relazione finale (*MINISTERO PER LA COSTITUENTE* [1946, 216-224]) – valutò

Gli studi prodotti e le conclusioni raggiunte dalla commissione Forti sul tema degli aspetti organizzativi della costituzione della difesa, dato il loro carattere parziale e limitato, ebbero limitata influenza sul lavoro dei costituenti, se non per la questione della dichiarazione di guerra.

Tuttavia dal dibattito traspaiono già alcuni orientamenti di fondo che saranno poi ripresi in sede di costituente: (a) la volontà di conferire un peso rilevante al parlamento nelle scelte più importanti inerenti la politica di sicurezza; (b) l'inevitabilità di attribuire un ruolo determinante al governo nella politica di sicurezza; (c) la diffidenza verso le attribuzioni militari del presidente della repubblica.

2.2 – Il dibattito e le proposte in ambito militare. Tra l'autunno 1946 e l'inverno 1947, in concomitanza ai lavori della costituente, sulla pagine della rivista dell'esercito italiano, *Rivista militare*, si sviluppò un interessante dibattito sull'«alto comando»¹⁶¹ nell'ambito del più generale contesto del nuovo assetto delle forze armate nazionali¹⁶².

Le posizioni espresse dai militari, tutti noti e alti ufficiali dell'esercito¹⁶³, meritano attenzione poiché, oltre a mostrare l'idea perorata dall'apparato tecnico/militare sul futuro assetto dei vertici istituzionali in materia di politica di sicurezza, ebbero una certa influenza sui lavori della costituente. Si vedrà, infatti, come non pochi costituenti fecero proprie le tesi dei militari.

Gli interventi sulla *Rivista militare* di interesse per questo lavoro riguardano essenzialmente due tematiche, tra loro connesse: il comando della forze armate e la previsione di organi collegiali di vertice per il coordinamento della politica di sicurezza.

Ricco, complesso e articolato è il dibattito sul primo tema. È, tuttavia, possibile ricavare delle linee di tendenza comuni in tutti gli interventi che testimoniano una sostanziale identità di vedute, nonché di tecniche argomentative.

Molti dei militari, prima di avanzare le proprie soluzioni sui futuri assetti costituzionali della gestione della politica di sicurezza, ripercorsero le recenti vicende storiche dell'alto comando in Italia, dall'epoca statutaria all'avvento del fascismo. Nella ricostruzione storica, si esaltava l'esperienza vittoriosa della I guerra mondiale, ove il re aveva delegato il comando delle forze armate a un

altresì le modalità e i limiti sia della delega di poteri al governo, sia del potere di ordinanza e di decretazione d'urgenza dello stesso.

161 Nell'introduzione all'opera è stato rilevato come il termine alto comando – di per sé a-tecnico e fuorviante come la stessa categoria degli atti di alta amministrazione – debba essere inteso come comando politico militare di competenza del vertice politico/costituzionale dell'ordinamento, distinto e sovraordinato al comando tecnico/militare di competenza delle istituzioni militari; senza che alcun rilievo giuridico, se non meramente descrittivo, assumano le distinzioni tra comando in tempo di guerra e comando in tempo di pace, e tra attività militare di organizzazione e attività militare di comando.

162 Per il resoconto e la contestualizzazione del dibattito cfr: F. BOTTI, V. ILARI, [1985, 582-616].

163 Gen. Orlando, gen. Gelich, gen. Armellini, ten.col. Palmas, ten.col. Torsello, mag. Forlenza, mag. D'Antona.

militare di carriera (Cadorna, poi Diaz), contrapponendola a quella rovinosa del conflitto appena terminato, nel quale il potere militare era stato subordinato a quello politico/civile del governo. In sostanza le responsabilità della recente sconfitta vennero attribuite alle ingerenze politiche nella gestione delle questioni militari¹⁶⁴.

Partendo da tale presupposto, si poneva l'esigenza di garantire nella futura Costituzione l'opportuna autonomia delle istituzioni militari dalle dannose ingerenze del potere politico, identificato con l'esecutivo¹⁶⁵. A tal fine si riteneva opportuno attribuire, come accadeva in epoca statutaria, il comando della forze armate al capo dello stato, il quale, in quanto irresponsabile, avrebbe avuto solo un comando nominale e avrebbe delegato quello effettivo. Secondo alcuni autori, quelli più moderati, il comando effettivo doveva essere delegato al governo in tempo di pace e al capo di stato maggiore in tempo di guerra¹⁶⁶. Secondo altri, più radicali e fautori di una totale indipendenza delle istituzioni militari, il comando effettivo, sia in tempo di pace sia in tempo di guerra, doveva essere sempre attribuito al capo di stato maggiore; mentre il governo, tramite il presidente del consiglio e il ministro delle difese, doveva limitarsi alla gestione delle questioni amministrative, riproponendo la distinzione elaborata dalla dottrina germanica tra atti di comando e atti di amministrazione militare¹⁶⁷.

164 Tra gli altri cfr: F. PALMAS [1946, 1065-1066].

165 "Il ministro delle guerra – uomo politico – è transitorio; la sua designazione di capo del dicastero è troppo mutevole nel tempo perché subordinata all'incostanza delle vicissitudini politiche del paese; la sua azione non può essere continua, né perseguire una linea di condotta sempre uguale, quale può essere richiesta dalle esigenze di un organismo – l'esercito – troppo complesso e importante per adattarsi a mutamenti continui che ne possono pregiudicare l'organizzazione e lo sviluppo. Inoltre se il ministro è civile sorge il grosso problema della competenza tecnica dal quale non è possibile fare astrazione." M. TORSIELLO [1946, 1209-1218]. Della stessa opinione T. ORLANDO [1946, 1357-1360].

166 "A nostro avviso – accostandosi in parte alla Costituzione francese e in parte a quella sovietica – dovrebbe essere sancito nella nuova Costituzione che <<il capo dello stato dispone delle forze armate e provvede, in tempo di guerra, alla nomina e alla revoca del comandante generale delle forze stesse>>. Tale comandante dovrebbe essere designato sin dal tempo di pace ad assumere la carica di capo di stato maggiore generale. (...) A loro volta responsabili della nomina del capo di stato maggiore generale dovrebbero essere il primo ministro – cui compete la direzione della politica militare – e il Ministro della difesa nazionale che, in tempo di pace, deve considerarsi come il capo effettivo di tutte le forze armate." F. GELICH [1946, 1361-1372]. "In pace (...) il comando delle FF.AA. non può essere che un organo del potere esecutivo e pare che non gli si possa dare una posizione costituzionale a sé stante. Si tratta di un'attività normale e che deve rientrare nel quadro delle normali funzioni del potere statale. In guerra, invece, il comando delle forze armate viene ad assumere una posizione di autonomia rispetto agli altri organi esecutivi (...). In guerra, quindi, è necessario assicurare al comandante militare quella autonomia rispetto agli altri organi esecutivi e quella competenza di attribuzioni che, svincolandola dalle ordinarie dipendenze, lo mettono su un piano di responsabilità effettiva rispetto al capo dello stato, da cui – tramite il capo del governo – il comandante delle FF.AA. riceve la delega per esercitare così importanti funzioni." L. FORLENZA [1947, 373-376]. Dello stesso avviso Q. ARMELLINI, [1947, 255-262].

167 "Noi riteniamo (...) di individuare nel <<comando>>, organo preposto all'attività militare, un organo costituzionale complesso e non sottoposto al controllo di nessun altro organo. Detto organo

Meno numerosi, ma non irrilevanti furono gli interventi sul futuro organo collegiale di vertice per il coordinamento della politica di sicurezza. Dell'argomento si occuparono tre militari e nei loro interventi non solo evidenziarono la necessità della previsione costituzionale di tali organi collegiali, ma ne delinearono in dettaglio composizione e funzioni.

La Costituzione repubblicana si limita a menzionare l'esistenza del CSD, attribuendone la presidenza al capo dello stato e rinviando alla legge ordinaria per la definizione di ordinamento e funzioni. Al momento è quindi opportuno valutare le proposte dei militari sopra riportate limitatamente alle scelte operate dai costituenti, ovvero alle sole questioni della partecipazione del capo dello stato e della presidenza dell'organo. Le soluzioni proposte sull'ordinamento interno e sulle funzioni saranno prese in considerazione nel capitolo successivo, dedicato all'esame della legge istitutiva del CSD.

Il gen. Armellini, riproponendo il modello del comitato di difesa allora operante, non contemplava la partecipazione del presidente della repubblica e attribuiva la presidenza al primo ministro¹⁶⁸.

Il gen. Orlando ipotizzava la partecipazione del capo dello stato solo "per questioni di estrema importanza", lasciando intendere la normale attribuzione della presidenza del collegio al primo ministro¹⁶⁹.

Il gen. Gelich, influenzato dal modello della Costituzione francese del 1946 – come si ricava dalle proposte in tema di alto comando delle forze armate – proponeva il modello che più si avvicinerà all'assetto definitivo sancito dalla Costituzione, attribuendone la presidenza al capo dello stato¹⁷⁰.

Dagli interventi sopra riportati emerge che nell'ambiente militare – a differenza della tematica dell'alto comando, ove, al di là di alcune sfumature, sussisteva una sostanziale proposta unitaria tesa a valorizzare il ruolo militare del presidente della repubblica per svincolare le forze armate dalle ingerenze politiche del governo – non vi era un'idea precisa e comune sul ruolo da assegnare al capo dello stato nel nuovo organo collegiale, e le opinioni sul tema variavano notevolmente.

È, infine, interessante notare come lo stesso gen. Gelich si lamentasse della scarsa attenzione prestata dai costituenti, sia i politici sia i tecnici, alla questione del comando delle forze armate¹⁷¹:

non può, come risulta da tutti gli ordinamenti costituzionali, per la sua intrinseca natura, non far capo che al capo dello stato. In detto organo supremo, infatti, le varie attività dello stato si ricongiungono a quell'unico potere che lo stato pone in essere. (...) Indipendentemente dalla forma adottata per la figura del capo dello stato, sempre al capo dello stato (monarca o presidente di repubblica) deve formalmente far capo il comando delle forze armate. (...) Il comando in concreto dovrà essere affidato, in pace e in guerra, ad un generale che goda del giusto prestigio e la diretta fiducia del paese, realizzata attraverso i voti del parlamento e la designazione del capo dello stato, svincolandolo completamente dall'esecutivo; con gli organi dell'esecutivo egli sarà sempre in armonica corrispondenza, essendo anch'esso, come deve avvenire in un regime democratico, diretta espressione del paese e del parlamento." F. PALMAS [1946, 1069-1070, 1075-1076]. "Le forze armate, alto strumento del potere esecutivo, qualora fossero poste direttamente e rigidamente alle dipendenze del capo dello stato, determinerebbero una forma di assolutismo. Per conto, qualora le forze armate, fossero direttamente alle dipendenze del capo del governo, si avrebbe una dittatura governativa o politica, pressoché del tipo fascista. Conseguo il criterio che: <<il comando delle forze armate, pur essendo simbolicamente devoluto al capo dello stato, non può essere costituzionalmente e direttamente esercitato da questi, né dal capo del governo, ma deve essere affidato ad un alto esponente militare che goda la fiducia del capo dello stato e che abbia dipendenza giuridico-amministrativa dagli organi di governo>>." G. D'ANTONA [1947, 123-131].

168 Q. ARMELLINI [1947, 259].

169 T. ORLANDO [1946, 1357-1360].

170 F. GELICH [1946, 1361-1372].

171 F. PALMAS [1946, 1066].

“(…) l'assemblea costituente (…) dovrà occuparsi anche di tale aspetto della Costituzione [comando delle forze armate], aspetto al quale pochi pensano e del quale nessuno parla, per una ormai nota ritrosia di tutti i nostri pubblicisti a simile problema, illudendosi sempre di liquidarlo come una manifestazione qualsiasi della funzione esecutiva”.

2.3 – La costituente: il dibattito e il progetto di costituzione approvato dalla <<commissione dei 75>>. Il 2 giugno 1946, con il primo voto a suffragio universale della storia nazionale, i cittadini italiani optarono per la Repubblica nel referendum istituzionale e, contestualmente, elessero l'assemblea costituente con il compito di redigere la nuova Carta costituzionale¹⁷².

Dopo le elezioni, l'assemblea affidò il compito di elaborare un progetto di costituzione a una propria commissione, la “commissione per la costituzione”, presieduta dal demolaburista Meuccio Ruini e composta da settantacinque membri (da qui il nome di “commissione dei 75”) nominati tenendo conto della consistenza dei vari gruppi politici. La commissione si articolò in tre sottocommissioni con diversi ambiti materiali di competenza: (a) diritti e doveri dei cittadini; (b) ordinamento costituzionale della Repubblica; (c) diritti e doveri economico/sociali. Attiva dal 15 luglio 1946, la commissione terminò i lavori nel gennaio 1947, con la presentazione all'assemblea plenaria di un progetto di costituzione (31 gennaio 1947), accompagnato dalla relazione del presidente Ruini¹⁷³.

I lavori della II sottocommissione presero avvio con le relazioni introduttive di Mortati (DC) sul potere legislativo, di Conti (PRI) sull'organizzazione costituzionale dello stato e di La Rocca (PCI) sul potere esecutivo¹⁷⁴.

Delle tre relazioni, l'unica che affrontò le tematiche oggetto del presente studio fu quella di La Rocca. Il deputato comunista, dopo aver constatato la tendenza delle costituzioni moderne ad attribuire il comando delle forze armate e il potere di dichiarare guerra al capo dello stato, evidenziò i pericoli insiti in tali attribuzioni che, senza le opportune cautele a garanzia del ruolo del parlamento, avrebbero consentito al binomio capo dello stato/governo di gestire in modo autonomo la politica di sicurezza del paese. Al fine di scongiurare tale eventualità propose di “sancire la norma che l'assemblea nazionale approva preventivamente, cioè avanti la ratifica, la nomina e la destituzione dell'alto comando delle forze armate e ordina la mobilitazione, militare e civile”¹⁷⁵.

172 Sull'elezione dell'assemblea costituente cfr. R. MARTUCCI [2007, 256-262].

173 La relazione di Ruini venne presentata nella seduta 6 febbraio 1947. In “Assemblea costituente”, www.camera.it.

174 CAMERA DEI DEPUTATI (SEGRETARIO GENERALE) [1947, 169 ss].

175 “Si ammette, di solito, che il capo dello stato disponga delle forze armate. Così nella Costituzione degli USA (art.2 sez. 2), nella norma britannica, nella Costituzione di Weimar (art. 47), in quella francese (art. 50), etc. Ma il comando delle forze armate attribuito, puramente e semplicemente, al capo dello stato è una mazza di ferro nelle mani dell'esecutivo. (...) In attesa che l'esercito si confonda con il popolo in armi, bisogna porre sul vertice delle forze armate il suggello di una reale democrazia, e circondare il comando di queste forze di ogni possibile barriera, ad impedire che esse vengano adoperate al servizio d'interessi egoistici e particolari, fondamentalmente contrari a quelli generali della Nazione (...). Nella carta italiana, tenendo conto

A seguito della presentazione delle tre relazioni e dell'approvazione dell'ordine del giorno Perassi sull'adozione della forma di governo parlamentare¹⁷⁶, la II sottocommissione costituì un comitato speciale con il compito di redigere un articolato sul capo dello stato e sul governo. Il comitato era composto dai tre relatori sul potere esecutivo Bozzi (PLI), La Rocca (PCI) e Tosato (DC), cui poi si aggiungono Conti (PRI), Lami Starnuti (PSI), Mortati (DC), Perassi (PRI) e Rossi (PSLI).

Nel frattempo la II sottocommissione si strutturò ulteriormente in due sezioni: la I sezione, competente per il potere legislativo ed esecutivo, e la II sezione per il potere giudiziario e le garanzie costituzionali. Tutti gli argomenti oggetto del futuro art. 87.9 Cost. (comando forze armate; CSD; dichiarazione dello stato di guerra) e del correlato art. 78 Cost. (deliberazione dello stato di guerra) rientrarono nella competenza della I sezione¹⁷⁷.

Nella prima seduta della I sezione (19 dicembre 1946), il relatore Egidio Tosato (DC) presentò un <<articolato sul capo dello stato e sul governo>>, accompagnato da una relazione scritta.

La proposta dal giurista democristiano assunse un'importanza decisiva poiché venne a costituire la base della successiva discussione in commissione.

Gli articoli di interesse ai fini di questo studio sono quattro¹⁷⁸:

art. 12 (dichiarazione di guerra): “Il presidente della repubblica dichiara la guerra deliberata dall'assemblea nazionale”;

art. 13 (comando delle forze armate): “Il presidente della repubblica ha il comando di tutte le forze armate”;

art.15 (presidente) “Il presidente è tenuto informato dal primo ministro degli affari dello stato. Presiede il consiglio supremo di difesa nazionale, il consiglio superiore della magistratura e ha facoltà di presiedere il consiglio dei ministri.”

art. 33 “Spetta all'assemblea nazionale la mobilitazione generale e l'entrata in guerra.”

La semplice lettura di queste disposizioni mostra che le attribuzioni del presidente della repubblica in materia di politica di sicurezza vennero fissate in modo

che le dichiarazioni di principio a sostegno della sovranità del popolo non oppongono alcun muro alle usurpazioni del potere, bisogna sancire la norma che l'assemblea nazionale approva preventivamente, cioè avanti la ratifica, la nomina e la destituzione dell'alto comando delle forze armate e ordina la mobilitazione, militare e civile.” Relazione del deputato La Rocca Vincenzo sul potere esecutivo, in CAMERA DEI DEPUTATI (SEGRETARIO GENERALE) [1947, 179-180]. Il repubblicano Conti, nella sua bozza di costituzione, si limitò a proporre che: “L'assemblea nazionale (...) delibera la dichiarazione di guerra”. Proposte del deputato Conti Giovanni sull'organizzazione costituzionale dello Stato, in CAMERA DEI DEPUTATI (SEGRETARIO GENERALE) [1947, 174].

176 L'ordine del giorno Perassi fu discusso e approvato dalla II sottocommissione nelle sedute 4/5 settembre 1946. In “Assemblea costituente”, www.camera.it.

177 Componenti della I sezione: Mortati, Tosato, Fuschini, Piccioni, De Michele, Codacci Pisanelli (DC); Bozzi, Einaudi, (PLI); Perassi, Zuccarini (PRI); Bordon, Lussu (Partito Autonomista); Terracini- presidente, Nobile, La Rocca, Grieco (PCI); Fabbri, Finocchiaro (Gruppo Misto), Castiglia (Unione nazionale), Lami Starnuti (PSI), Rossi (PSLI). In “Assemblea costituente”, www.camera.it.

178 CAMERA DEI DEPUTATI (SEGRETARIO GENERALE) [1947, 50, 58].

pressoché definitivo già nell'articolato di Tosato. Minime, infatti, sono le differenze tra il combinato disposto degli articoli 12, 13, 15 dell'articolato e l'art.87.9 della Costituzione; nonché quelle tra l'art.33 dell'articolato e l'art.78 della Costituzione.

La stessa previsione e disciplina del CSD rimane ferma nei suoi elementi portanti. Facendo un raffronto tra l'art.15 dell'articolato di Tosato e l'art. 87.9 Cost., le differenze appaiono irrilevanti: la prima è una modifica puramente stilistica (viene meno l'appellativo “nazionale” del consiglio); la seconda, come si vedrà durante il dibattito in assemblea, è l'introduzione di una riserva di legge sulla futura istituzione e disciplina dell'organo (è aggiunto “*costituito secondo la legge*”).

Data l'importanza assunta dall'articolato di Tosato in ordine al ruolo del CSD, è utile comprendere l'esatta origine della proposta del giurista democristiano e il significato dallo stesso attribuito alle disposizioni sopra citate¹⁷⁹.

Sulla questione dell'origine, ancora oggi non è ben chiaro se l'articolato fu una proposta presentata a titolo personale da Tosato, pur all'interno delle indicazioni emerse nell'attività preparatoria e di studio prodotta dalla DC negli anni precedenti l'elezione dell'assemblea costituente, oppure fu un testo formalmente approvato e fatto proprio dagli organi dirigenti del partito democristiano¹⁸⁰.

179 Sulla figura di Tosato come giurista cfr: G. AMATO [1984, IX-XIII].

180 La proposta di Tosato senza dubbio si ispirava alle elaborazioni, ai documenti e ai dibattiti prodotti dalla DC negli anni precedenti la costituente, ai quali, del resto, contribuì attivamente lo stesso giurista. Tosato, infatti, partecipò con un proprio intervento (“garanzia delle leggi costituzionali”) alla XIX Settimana sociale dei Cattolici italiani tenutasi a Firenze nell'ottobre del 1945 sul tema “Costituzione e Costituente”. È noto altresì un elaborato del giurista (“Il problema istituzionale in Italia. Osservazioni e proposte”) presentato in una data imprecisata, ma anteriore alla primavera del 1946, a De Gasperi. Entrambi i documenti sono pubblicati in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI [1998]. Sembra tuttavia che le proposte presentate nella commissione dei 75 dai vari relatori, tra cui quella di Tosato, benché espressive delle concezioni costituzionali dei partiti di riferimento, siano essenzialmente imputabili all'iniziativa dei singoli costituenti, “in un momento in cui il consolidamento dei partiti era ancora abbastanza lontano”. U. DE SIERVO [1979, 125-129]. Di tale avviso è anche S. BASILE [1980, 75-76]: “la Democrazia cristiana ne fece eleggere [di costituzionalisti] in buon numero nelle proprie liste per mandarli a fare direttamente da costituenti. Gli altri partiti, per la verità, raramente si attenero allo stesso criterio e comunque mai in egual misura. Nondimeno nella Sottocommissione che si occupava dell'organizzazione costituzionale, i giuristi erano in gran numero ed ebbero un ruolo di prim'ordine, anche quando, ed era abbastanza frequente, in seno ai rispettivi partiti avevano un ruolo sotto ogni altro aspetto secondario. Così si può dire che la parte organizzativa, la più importante della Costituzione, sia principalmente opera loro. Fuori della loro cerchia, al di là del generico, solo pochi se ne occuparono, e pochissimi degnamente.” Lo stesso U. DE SIERVO [1979, 159-160] – nel concordare sul fatto che la DC fu l'unico dei partiti di massa a far eleggere in assemblea costituente un nutrito gruppo di giuristi che, una volta inseriti nella commissione dei 75, svolsero un ruolo decisivo nell'elaborazione del progetto di costituzione, “ben al di là della loro stessa consistenza numerica” – evidenzia, altresì, come “la lettura delle numerose relazioni (...) redatte da democristiani su tutti i problemi di rilevanza costituzionale, fa emergere palesemente l'esistenza di un vero e proprio complessivo progetto costituzionale, ormai tecnicamente articolato ma anche culturalmente arricchito” e caratterizzato da evidenti riferimenti alle posizioni assunte dal MRP nel dibattito costituzionale francese. Per approfondire l'elaborazione delle proposte dei

Né, d'altra parte, è noto se l'articolato, prima della presentazione in commissione, fu discusso, concordato e approvato all'interno del comitato speciale.

La relazione scritta con la quale Tosato accompagnò la presentazione dell'articolato nella I sezione per la discussione sembra tuttavia attribuire a lui solo la paternità del testo¹⁸¹.

“Sulla base di quest'ordine del giorno [o.d.g. Perassi] e in conformità pertanto alla deliberazione, ormai vincolante, della sottocommissione, ho redatto gli articoli sul capo dello stato e sul governo, che propongo alla discussione.”

Passando a esaminare il secondo punto, la stessa relazione di Tosato non è di grande aiuto per comprendere il significato, al di là della lettera, che il giurista intese attribuire alle quattro disposizioni sulla costituzione della difesa (artt. 12, 13, 15 e 33). Tosato, infatti, non fece alcun riferimento specifico a tali norme, ma preferì soffermarsi su altre questioni più spinose, quali il potere di scioglimento delle camere, il sistema di elezione del capo dello stato, la formazione e l'organizzazione del governo, i rapporti tra governo e parlamento¹⁸². L'unico indiretto riferimento alle disposizioni citate si ha in relazione al ruolo del capo dello stato¹⁸³:

“Nella struttura e per il funzionamento del governo parlamentare, il capo dello stato ha una parte non secondaria, ma essenziale. Se al capo dello stato si assegna una funzione meramente simbolica, il governo parlamentare degenera nella forma di governo di assemblea. Per questo negli articoli proposti (v. artt. 10 e segg., art. 19) al presidente della repubblica vengono attribuiti tutti i normali poteri propri del capo dello stato a governo parlamentare”.

Tosato riteneva che la presidenza del massimo collegio di coordinamento della politica di sicurezza, il comando delle forze armate e il potere di dichiarare la guerra, rappresentassero attribuzioni tradizionalmente conferite al capo dello stato nella forma di governo parlamentare (sia nello stato monarchico sia in quello repubblicano), e come tali fossero elementi pacifici su cui non occorre dare particolari chiarimenti e motivazioni.

La I sezione discusse le tre disposizioni dell'articolato inerenti le attribuzioni militari del capo dello stato (artt. 11, 13 e 15) nelle sedute 20 dicembre 1946 e 4 gennaio 1947¹⁸⁴.

partiti politici, con particolare riferimento alla DC, nel periodo costituente cfr: U. DE SIERVO [1979, 125 ss; 1998], N. ANTONETTI [1998].

181 Relazione di E. Tosato su “capo dello stato e governo”, in *La nuova costituzione italiana*, Roma, 1947, pp. 173.

182 “(...) Su altre particolarità non ritengo necessario soffermarmi. Eventuali opportuni chiarimenti saranno dati nel corso della discussione”. Relazione di E. Tosato su “capo dello stato e governo”, in *La nuova costituzione italiana*, cit., pp. 174.

183 Relazione di E. Tosato su “capo dello stato e governo”, in *La nuova costituzione italiana*, Roma, 1947, pp. 174.

184 “Assemblea costituente”, www.camera.it. Per un resoconto complessivo della discussione sulla forma di governo nella I sezione della II Sottocommissione e poi in Commissione plenaria cfr: G. AMATO, F. BRUNO [1984, 64-75].

Nella prima seduta fu trattato l'art. 11. I costituenti mostrarono unanimità di vedute sul contenuto della disposizione: il presidente della repubblica, in qualità di capo dello stato e rappresentante del paese nelle relazioni internazionali, aveva il potere di dichiarare la guerra deliberata dal parlamento, l'organo presso cui risiede l'effettivo potere decisionale. La discussione verté unicamente su questioni formali e stilistiche, e il testo approvato fu sostanzialmente lo stesso di quello proposto da Tosato: "Il presidente della repubblica dichiara la guerra quando sia stata deliberata dall'assemblea nazionale", con l'unica aggiunta dell'inciso "*quando sia stata*", posto a voler marcare la necessaria consecuzione e dipendenza della dichiarazione presidenziale dalla preventiva delibera parlamentare¹⁸⁵.

Nella seconda seduta vennero discussi gli artt. 13 e 15. Sulla prima disposizione (il comando presidenziale delle forze armate) tutti i componenti della sezione furono concordi sulla formulazione proposta da Tosato, in quanto accolta nella maggior parte delle costituzioni moderne¹⁸⁶. Due dei tre membri comunisti presenti (La Rocca e Terracini) proposero, tuttavia, emendamenti aggiuntivi nei quali la nomina dell'organo supremo tecnico di comando delle forze armate (il futuro capo di stato maggiore della difesa) era preventivamente deliberata dal parlamento, al fine di instaurare un collegamento diretto tra i rappresentati del popolo e le forze armate. La proposta, che monopolizzò l'intero dibattito sull'articolo, fu respinta da tutti gli altri componenti, compreso il comunista Nobile (*ex* generale e unico militare di carriera presente).

Al di là della questione della nomina dei vertici tecnico-militari, il dibattito presenta comunque elementi di interesse poiché mostra il significato giuridico che i costituenti intesero attribuire al comando presidenziale delle forze armate. Nella discussione emerse la necessità di distinguere nettamente tra organi politici (parlamento, presidente della repubblica e governo) e organi tecnico/militari (capi di stato maggiore), e di ritenere i primi sovraordinati ai secondi (Bozzi, Perassi). Venne evidenziata l'opportunità di lasciare al governo la determinazione dell'indirizzo politico in campo militare, in cui rientrava il potere effettivo di nomina dei vertici tecnico/militari (Perassi, Fuschini, Fabbri, Lussu, Mortati). Si sottolineò l'impossibilità per il presidente della repubblica di prendere iniziative di carattere militare arbitrarie, data la sua irresponsabilità e la necessità della firma del ministro responsabile per la validità dei suoi atti (Lussu, Bozzi, Mortati). Fu infine marcato come il comando presidenziale delle forze armate non

185 Il comitato di redazione ripristinò la formula originaria nel progetto definitivo presentato all'assemblea: "Il presidente della repubblica dichiara la guerra deliberata dall'assemblea nazionale" (art. 81.6).

186 "Praticamente nessuno contestò il principio dell'attribuzione del comando al presidente della repubblica, e nessuno sollevò la vera questione, cioè quella dei rapporti tra tale comando e i poteri del governo. Tutti pensavano implicitamente a Cadorna, e nessuno ricordava che per lo meno dal 1927 il destinatario dell'eventuale delega del comando regio non era stato più un militare, bensì, com'era logico, il capo del governo." V. ILARI [1989, 57-58].

rispondesse a un concetto solo decorativo, ma anche sostanziale, quale l'esigenza di unificare nella persona del capo dello stato tutti i poteri (Bozzi)¹⁸⁷.

La discussione cadde poi sulla presidenza, attribuita al capo dello stato, del CSD (art. 15). La disposizione fu approvata senza dibattito. L'unica proposta di emendamento (accolta) fu di inserire la norma subito dopo quella che prevedeva il comando presidenziale delle forze armate (Mortati)¹⁸⁸. La modifica, in apparenza solo di ordine formale, aveva un significato più profondo: la volontà di collegare le due attribuzioni presidenziali, ovvero il comando delle forze armate e la presidenza del CSD, nel senso che il capo dello stato avrebbe esercitato il comando delle forze armate – anche, ma non solo – tramite il CSD. Tale intendimento, si vedrà, emerse chiaro anche nel dibattito in assemblea.

Lo stretto legame tra le due attribuzioni fu evidenziato anche da Bozzi:

“(...) una discussione sull'argomento [comando presidenziale delle forze armate] potrebbe farsi con maggiore cognizione di causa, se si avesse un'idea più precisa di quello che è il consiglio supremo di difesa nazionale di cui parla l'art.15.”

Il citato intervento merita attenzione poiché mostra anche come nessuno dei componenti della I sezione presenti alla seduta, relatori compresi, avesse una chiara idea del ruolo e delle funzioni del consiglio supremo di difesa nazionale. Solo Tosato, forse, avrebbe potuto fornire un contributo chiarificatore sul tema; ma, purtroppo, in quella seduta del 4 gennaio 1947 non era presente.

La discussione cadde, infine, sulla parte di art. 15 che prevedeva la facoltà del presidente della repubblica di presiedere il consiglio dei ministri. L'argomento, di per sé, esula dall'oggetto di questo lavoro, tuttavia è interessante il dibattito che si sviluppò poiché riproduce una situazione simile a quella che si presenterà per il CSD come delineato dalla legge istitutiva del 1950: le modalità della partecipazione presidenziale nell'ambito dell'organo collegiale composto prevalentemente da esponenti del governo.

Le posizioni che emersero furono sostanzialmente due.

La prima, sostenuta da Mortati e Terracini (che prevalse), riteneva inutile e contraddittoria la disposizione. L'unico scopo della presidenza del consiglio dei ministri compatibile con l'irresponsabilità e il ruolo arbitrale del capo dello stato era quello di tenerlo informato della situazione politica; ma tale risultato era già assicurato dai contatti diretti che necessariamente sarebbero intercorsi tra primo ministro e capo dello stato. Mentre la presenza, anche solo consultiva, del presidente della repubblica alle riunioni del consiglio dei ministri rischiava di incrinare il suo ruolo di arbitro, trascinandolo nella lotta politica¹⁸⁹.

187 Bozzi ritiene che “affidare al presidente della Repubblica il comando delle forze armate (...) risponda a un concetto non solo decorativo, ma anche sostanziale ed all'esigenza di unificare nella persona del capo dello stato tutti i poteri.”

188 Mortati osserva che “approvato l'art. 13 nella forma proposta, alla quale è favorevole, si potrebbe trasferire in questa sede la parte dell'art.15 che stabilisce che il presidente della Repubblica presiede il consiglio supremo di difesa nazionale”.

189 Terracini sostiene che “la disposizione è inutile se ha soltanto lo scopo di tenere il presidente a giorno della situazione politica, perché esso potrà essere sempre informato dai ministri; ed è anche

Lussu, invece, citando l'esempio della nuova Costituzione francese, “non crede che la presenza del capo dello stato in seno al consiglio dei ministri possa influenzarne le decisioni”. Ritiene che “la presenza del capo dello stato, specie nella trattazione di affari internazionali, consenta di aggiungere la sua autorità a quella dei membri del governo, senza per questo che l'una sia confusa con l'altra.” È convinto infine che “la presenza del presidente della Repubblica in seno al consiglio dei ministri possa dare carattere di maggior obiettività alla discussione; del resto, questi dovrà limitarsi a porre i problemi in termini obiettivi, senza mai prendere posizione.”

Le conclusioni raggiunte dalla I sezione sull'articolato proposto da Tosato (a seguito del lavoro di rifinitura del comitato di redazione) assunsero la seguente forma nel progetto finale sottoposto all'assemblea plenaria nella seduta del 31 gennaio 1947¹⁹⁰:

art. 83.5 “Il presidente della repubblica (...) Ha il comando delle forze armate; presiede il consiglio supremo di difesa; dichiara la guerra deliberata dall'assemblea nazionale”.

La II sottocommissione discusse la disposizione dell'articolato relativa alla delibera parlamentare della mobilitazione generale e dell'entrata in guerra (art. 33) nella seduta 20 dicembre 1946¹⁹¹.

Di fronte alla proposta di Nobile (PCI) di estendere la delibera parlamentare anche alla mobilitazione parziale, il relatore Tosato si oppose: in tal modo “si disarmava eccessivamente il potere esecutivo. D'altra parte la mobilitazione parziale si può fare attraverso innumerevoli sotterfugi, sicché ritiene inutile prevederla nell'articolo in esame”. Lussu concordò con Tosato e con la maggioranza dei componenti nel “lasciare al governo la facoltà di decidere in merito alla mobilitazione parziale”, poiché “se il governo dovrà sottoporre e giustificare al parlamento anche il richiamo di due o tre classi di leva, si creerà quel clima pericoloso di mobilitazione generale, che è bene sia evitato per le conseguenze politiche che può produrre.

La stesura finale dell'articolo, come apparve nel progetto di costituzione predisposto dal comitato di redazione, era identica alla proposta originaria:

art. 75.1 “Spetta all'assemblea nazionale deliberare la mobilitazione generale e l'entrata in guerra.”

In sintesi la proposta di Tosato sulle attribuzioni militari degli organi costituzionali – come avvenne per quasi tutte le questioni attinenti la forma di

in contrasto con la norma dell'art. 17, perché se il presidente, partecipando alla discussione, intervenire nelle deliberazioni – anche senza votare – argomentando e influenzando sulle convinzioni di coloro che debbano deliberare, assume necessariamente delle responsabilità.” Osserva poi che “che nel caso che una determinata decisione del governo sia combattuta dal parlamento, diverranno inevitabilmente argomento di discussione le opinioni manifestate dal capo dello stato in seno al consiglio dei ministri. Ritiene quindi che tale norma possa costituire una catena attraverso la quale il presidente della Repubblica sia trascinato nella lotta politica, alla quale dovrebbe rimanere estraneo.”

190 CAMERA DEI DEPUTATI (SEGRETARIO GENERALE) [1947, 58].

191 “Assemblea costituente”, www.camera.it.

governo – ottenne l'appoggio di quasi tutti gli esponenti moderati della I sezione facenti capo alla DC e ai partiti liberal-democratici (Pd'A, PLI, PRI), e passò indenne le radicali proposte di modifica degli esponenti del PCI, che rimasero sostanzialmente isolate¹⁹².

Prima di esaminare il dibattito in assemblea plenaria occorre focalizzare l'attenzione sulla relazione al progetto di costituzione di Ruini. Il presidente della commissione dei 75, infatti, nel delineare la figura di presidente della repubblica che emerse dal progetto, contemplò e contestualizzò in modo specifico la presidenza del CSD¹⁹³:

“(…) il presidente della repubblica non è l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. Mentre il primo ministro è il capo della maggioranza e dell'esecutivo, il presidente della repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno a una definizione giuridica dei poteri. Egli rappresenta e impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello stato al di sopra delle mutevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della repubblica. Ma perché possa adempiere a queste essenziali funzioni deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale. Il nostro progetto gli attribuisce una serie di attribuzioni nell'ordinamento interno e di fronte all'estero (...); e gli dà la presidenza di due grandi consigli – della difesa e della giustizia – così che ampia è la sua attività e preminente per dignità su ogni altra.”

2.4 – (segue) il dibattito in assemblea plenaria. I temi della politica di sicurezza e la distribuzione dei relativi poteri tra gli organi costituzionali vennero trattati in due distinte fasi: durante la discussione generale e, successivamente, in occasione della discussione e approvazione dei singoli articoli del progetto di costituzione proposto dalla commissione dei 75.

Prima di entrare nel merito del dibattito, è opportuno rimarcare il fatto che in sede di assemblea plenaria gli articoli proposti nel progetto di costituzione inerenti la politica di sicurezza (essenzialmente l'art. 75.1 e l'art. 83.5) – a differenza di quanto avvenne per altre parti del progetto relative alla forma di governo (che andarono incontro a radicali mutamenti)¹⁹⁴ – subirono solo modifiche formali e secondarie. Le stesse disposizioni presentate nell'articolato di Tosato passarono,

192 “La costruzione (...) nella commissione dei 75 delle modalità mediante cui costruire un relativo rafforzamento degli organi riconducibili all'esecutivo, se vede la confluenza dei costituenti democristiani, dell'area liberal-democratica ed, a volte, dei socialisti, registra regolarmente opposte proposte avanzate dai costituenti comunisti. (...) In tutta la parte organizzativa (...) il progetto democristiano ha trovato integrale o parziale accoglienza essenzialmente in repubblicani, azionisti, liberali, demolaburisti, che – al di là delle singole personalità ed anche delle evidenti diversità interne – attingevano anch'essi non già ad un ormai mitico inesistente modello liberale, ma a tutto quel vasto processo di riflessione sulle istituzioni da dare agli stati democratici di massa che ha caratterizzato quanto meno il secolo XX.” U. DE SIERVO [1979, 187 e 191].

193 “Assemblea costituente”, www.camera.it. Per approfondire il pensiero e le posizioni sostenute alla costituente da Meuccio Ruini si rinvia a: M. RUINI [1961].

194 Per una panoramica sul dibattito e sulle decisioni dell'assemblea plenaria sulla parte di progetto di costituzione relativa alla forma di governo cfr: G. AMATO, F. BRUNO [1984, 80-85].

quindi, indenni sia dal vaglio della commissione dei 75 sia da quello dell'assemblea plenaria, confluendo nel testo definitivo della Costituzione (per un raffronto tra le disposizioni si rinvia alla tabella allegata al capitolo).

La discussione in assemblea è comunque interessante.

Mentre il dibattito nella commissione dei 75 fu ristretto e dominato dagli esperti dei partiti, quello in assemblea fu caratterizzato dall'inserimento di forze politiche sino allora rimaste in parte estranee. Sulla questione della costituzione della difesa e delle attribuzioni militari del capo dello stato, risaltarono gli interventi critici degli esponenti della vecchia classe dirigente liberale (Nitti, Orlando, Condorelli) e le proposte di emendamento degli esponenti liberal-democratici portatori delle istanze della categoria militare (Gasparotto, Azzi)¹⁹⁵. A loro volta, le articolate repliche dei relatori del progetto (in particolare Conti, Tosato e Ruini) aiutano a comprendere il corretto significato da attribuire alle disposizioni della Costituzione¹⁹⁶.

Gli esponenti della classe dirigente liberale, nostalgici del modello statutario e della monarchia, intervennero prevalentemente durante la discussione generale con critiche radicali al complessivo sistema di governo proposto. Fra tali critiche risaltarono quelle rivolte alla nuova figura di capo dello stato, considerata troppo debole, e alle attribuzioni militari conferitegli, solo cerimoniali.

Orlando affermò che la figura di capo dello stato emergente dal progetto di costituzione era puramente simbolica e decorativa, poiché priva di effettivi poteri. Quindi evidenziò come la sua unica “attribuzione essenziale e vitale” fosse il comando delle forze armate, collegato alla presidenza del CSD e al potere di dichiarare la guerra deliberata dal parlamento, mettendo in guardia su eventuali abusi¹⁹⁷. Poco dopo, entrando in parziale contraddizione, affermò che era il governo ad avere il potere effettivo e completo dell'apparato statale, compreso il potere militare che avrebbe esercitato “mediatamente attraverso un comandante di stato maggiore”¹⁹⁸.

Dello stesso avviso Condorelli. Anch'egli criticò la figura di presidente della repubblica:

“(...) avete nel progetto un capo dello stato che non ha il prestigio della monarchia, e non ha neanche i poteri giuridici. (...) È soltanto un magistrato. Ha il comando delle forze

195 I partiti appartenenti al filone liberaldemocratico (Pd'A, PRI, PLI, Democrazia del Lavoro) tendenzialmente tesero a portare avanti le istanze delle categorie professionali (industriali, avvocati, medici) e dell'alto apparato pubblico (militari, magistrati, alti funzionari) non ancora rappresentati nei tre grandi partiti di massa. Cfr: U. DE SIERVO [1979, 142-150].

196 Per un resoconto del dibattito in aula plenaria sulla tematica in oggetto, cfr: F. BOTTI, V. ILARI [1985, 492-494, 498-500], G. DE VERGOTTINI [1978, 246-247]; A. GIARDINA [1978, 94-97], R. BIFULCO, A. CELOTTI, M. OLIVETTI [2008, 1532-33, 1685 ss], V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO [1980, 262-263], V. CARULLO [1950, 278-280].

197 “Io non vedo oggidi alcun *brave général*, alcun Boulanger, che possa aspirare alla presidenza della Repubblica; però badate bene, questo potere è tanto più pericoloso in quanto il futuro capo di stato, come potere effettivo, non ha altro che questo! La tentazione di abusarne sarebbe forte.” Ass. plenaria, Seduta 10 marzo 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it.

198 Ass. plenaria, Seduta 10 marzo 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it.

armate, ma un comando che non potrà mai esercitare neanche formalmente, neanche in apparenza, per la sua preparazione civile e politica¹⁹⁹.”

Arrivando alle proposte di modifica dei costituenti legati agli ambienti militari, Azzi (repubblicano e militare di carriera) propose un emendamento aggiuntivo all'art. 83.5 del seguente tenore:

“Il presidente della repubblica ha il comando delle forze armate *e lo esercita in tempo di pace tramite il ministero della difesa e in tempo di guerra tramite il capo di stato maggiore della difesa*”.

L'obiettivo era di attribuire al capo dello stato il solo comando nominale delle forze armate, mentre quello effettivo “deve competere esclusivamente a chi sappia e possa amministrare, addestrare, preparare ed impiegare le forze armate”²⁰⁰. La proposta di Azzi era perfettamente in linea con gli orientamenti espressi dagli ambienti militari nel dibattito svoltosi nelle pagine della *Rivista militare*, con particolare riferimento alle tesi più moderate esposte dal gen. Gelich, dal gen. Ermellini e dal mag. Forlenza²⁰¹.

Particolare rilievo ebbero gli interventi e le proposte di modifica di Luigi Gasparotto, aderente alla Democrazia del lavoro.

Gasparotto, infatti, non era un semplice esponente di uno dei piccoli gruppi politici dell'area liberaldemocratica. Prima dell'avvento del fascismo, fu deputato (1913), esponente di punta delle associazioni combattentistiche del primo dopoguerra e ministro della guerra nel governo Bonomi I (4 luglio 1921/26 febbraio 1922)²⁰². Dopo la caduta del regime, fu ministro dell'aeronautica nel governo Bonomi III (14 gennaio 1945/21 giugno 1945), ministro dell'assistenza postbellica nel governo De Gasperi I (10 dicembre 1945/13 luglio 1946) e ministro della difesa nel governo De Gasperi III (4 febbraio 1947/31 maggio 1947). I legami con gli ambienti militari del costituente demolaburista erano quindi molto forti e recenti. Lo stesso Gasparotto, prima di illustrare le sue proposte, precisò che le stesse erano sottoscritte anche dai costituenti Stampacchia (PSIUP)²⁰³, Chatrian (DC)²⁰⁴, Moranino (PCI)²⁰⁵ e Brusasca (DC)²⁰⁶

199 Ass. plenaria, Seduta 17 settembre 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it.

200 Ass. plenaria, Seduta 22 ottobre 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it.

201 Sulla proposta di Azzi e sulla sua derivazione statutaria cfr. V. BACHELET [1962, 127-128].

202 Cfr: F. BOTTI, V. ILARI, [1985, 459-460]; “Assemblea costituente”, www.camera.it.

203 Vito Mario Stampacchia, eletto alla costituente nelle file del Partito socialista italiano di unità proletaria, è sottosegretario alla marina militare nel governo De Gasperi II (18 ottobre 1946 - 2 febbraio 1947) e sottosegretario alla difesa nel governo De Gasperi III (14 febbraio 1947 - 31 maggio 1947). In “Assemblea costituente”, www.camera.it.

204 Luigi Chatrian, eletto alla costituente nelle file della Democrazia cristiana, fu sottosegretario alla guerra nel governo De Gasperi I (14 dicembre 1945/13 luglio 1946) e nel governo De Gasperi II (17 luglio 1946/2 febbraio 1947); e sottosegretario alla difesa nel governo De Gasperi III (14 febbraio 1947/31 maggio 1947) e nel governo De Gasperi IV (4 giugno 1947/22 dicembre 1947). In “Assemblea costituente”, www.camera.it.

205 Francesco Moranino, eletto alla costituente nelle file del Partito comunista, fu sottosegretario alla difesa nel Governo De Gasperi III (14 febbraio 1947/31 maggio 1947).

(uomini di governo dei tre grandi partiti di massa e ex-sottosegretari alla difesa del governo De Gasperi III), nonché frutto di una concertazione con gli uffici tecnici del ministero²⁰⁷. Inoltre, come si vedrà, Gasparotto, durante la I legislatura, sarà presidente della commissione difesa del senato e relatore della legge istitutiva del CSD.

Gasparotto era pienamente concorde sul contenuto dell'art. 83.5 del progetto di costituzione nella parte in cui attribuiva al capo dello stato il comando delle forze armate e la presidenza del CSD, poiché

“se il presidente della repubblica ha il comando delle forze armate, logicamente deve avere anche la presidenza del consiglio supremo di difesa.”

Precisava poi che l'articolo proposto

“presuppone l'esistenza di un organo, il consiglio supremo di difesa, che non esiste. Esiste, per creazione fascista, una commissione di difesa, presieduta dal presidente del consiglio (...), ufficio che potrà restare o anche essere soppresso. Ora non a questo organo certamente il quinto comma proposto dalla commissione si riferisce, perché è altra cosa”.

Quindi propose un emendamento aggiuntivo: <<costituito secondo la legge>>, in modo da evidenziare che il CSD previsto dalla Costituzione si riferiva a un organo nuovo, da crearsi mediante la legge²⁰⁸.

Gasparotto intervenne anche nel dibattito sull'art. 75 del progetto. L'ex ministro e i quattro ex sottosegretari alla difesa proposero due modifiche, ambedue respinte.

La prima era un emendamento aggiuntivo del seguente tenore:

206 Giuseppe Brusasca, eletto alla costituente nelle file della Democrazia cristiana, fu sottosegretario all'industria e commercio nel governo De Gasperi II (17 luglio 1946/18 ottobre 1946), sottosegretario agli affari esteri nel governo De Gasperi II (18 ottobre 1946/2 febbraio 1947), sottosegretario alla difesa nel governo De Gasperi III (14 febbraio 1947/31 maggio 1947) sottosegretario agli affari esteri nel governo De Gasperi IV (4 giugno 1947/23 maggio 1948). In “Assemblea costituente”, www.camera.it.

207 “Il mio emendamento porta, oltre alla mia firma, quella dei quattro sottosegretari del ministero della difesa del tempo. Con questo non abbiamo inteso certamente di involgere nella questione la responsabilità del Ministero della difesa, ma abbiamo inteso dare alla costituente la sensazione che nella nostra formulazione ci siamo valse degli elementi tecnici che gli uffici hanno messo a disposizione.” Intervento di Gasparotto in occasione della discussione sull'art. 75 del progetto di costituzione. Ass. plenaria, seduta 21 ottobre 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it.

208 Ass. plenaria, Seduta 22 ottobre 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it. Il qualunque Colitto (...) inizialmente ritiene “che non sia il caso di affermare nella Costituzione che il capo dello stato presiede il consiglio supremo di difesa, di tale consiglio non essendosi parlato in altra parte della Costituzione, sì che non si sa né se è opportuno che un consiglio siffatto vi sia, né come dovrebbe essere formato, né quali dovrebbero essere le sue attribuzioni e perché, d'altra parte, non so se possa tale consiglio essere compreso nel novero degli organi costituzionali, dei quali soltanto sembrami che si debba parlare in un testo costituzionale”. Successivamente, soddisfatto dall'intervento e dall'emendamento di Gasparotto e altri, ritira la sua proposta. Ass. plenaria, Seduta 22 ottobre 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it.

“in caso di aggressione improvvisa da parte di uno stato straniero, il presidente della repubblica, su proposta del consiglio dei ministri, prende i provvedimenti indispensabili per la difesa del paese, e convoca d'urgenza l'assemblea nazionale.”

Nell'ipotesi di aggressione improvvisa, affermava Gasparotto nell'illustrare la proposta²⁰⁹:

“occorre che ci sia un potere supremo, che intervenga con tutta prontezza e risolutezza, e questo potere non può essere rappresentato che dal capo dello stato in piena solidarietà, s'intende, con il consiglio dei ministri. (...) Con queste disposizioni si viene a caricare il capo dello stato di una grande responsabilità; ma di fronte ad una non preveduta aggressione, non c'è che il capo dello stato che abbia l'autorità e la responsabilità di provvedere, in piena solidarietà – è inutile dirlo – con il consiglio dei ministri.”

La seconda proposta di Gasparotto (appoggiata da Azzi) riguardava la mobilitazione nazionale. Il costituente demolaburista, considerato che i conflitti moderni scoppiavano senza dichiarazione formale di guerra e senza mobilitazione generale (due passaggi ormai desueti), riteneva che limitare l'intervento del parlamento a tali due ipotesi teoriche, che difficilmente si sarebbero verificate nella realtà, equivaleva a spodestarlo di fatto del potere di decidere sull'entrata in guerra del paese. Ciò premesso chiedeva di estendere l'approvazione preventiva del parlamento a ogni forma di mobilitazione²¹⁰.

I tre interventi del futuro relatore della legge istitutiva del CSD sono molto interessanti poiché mostrano la sua idea sulla ripartizione delle attribuzioni in materia di sicurezza tra gli organi costituzionali e, in particolare, sul ruolo che doveva assumere il presidente della repubblica e l'organo collegiale da lui presieduto.

Secondo Gasparotto la politica di sicurezza dello stato doveva essere condotta essenzialmente da due organi costituzionali: (a) il parlamento, cui spettava decidere non solo l'entrata in guerra della Repubblica, ma anche qualsiasi forma di mobilitazione, anche solo parziale, delle forze armate; (b) il capo dello stato, il “potere supremo” che, tramite la presidenza del CSD e il potere di decidere misure eccezionali in caso di improvvise minacce alla sicurezza dello stato, deteneva il comando “politico” delle forze armate. Nel disegno di Gasparotto il governo, stretto tra parlamento e capo dello stato, veniva, quindi, inevitabilmente esautorato delle principali prerogative in materia militare.

209 Ass. plenaria, Seduta 21 ottobre 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it.

210 “(...) intendo sottoporre all'approvazione delle due camere o dell'assemblea nazionale, non soltanto la mobilitazione generale, ma qualunque mobilitazione, anche quella parziale, perché bisogna tener presente che ogni mobilitazione vuol dire guerra, mobilitazione è sinonimo di guerra, e che la mobilitazione generale è ormai abbandonata, perché è impossibile che venga applicata in concreto. (...) Intende il parlamento spossessarsi del supremo diritto e della suprema responsabilità di mobilitare e dichiarare guerra? Intende esso delegare questo suo potere al governo? Il principio informativo del testo stesso redatto dalla commissione (...) culmina in questo: che la Costituzione intende avocare alle due camere (...) il supremo potere e la sua suprema responsabilità, potrei dire il supremo onore o la suprema sventura, di dichiarare la guerra (...).” Ass. plenaria, Seduta 21 ottobre 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it.

Pur se non diretti ed evidenti come nel caso della proposta di emendamento del repubblicano Azzi, forti sono le analogie con le tesi sostenute dagli ambienti militari: è evidente, infatti, che attribuire il controllo politico sulle forze armate a due organi costituzionali per loro natura impossibilitati ad esercitarlo in modo effettivo – il parlamento in quanto organo pletorico, non omogeneo e diviso al suo interno; il capo dello stato in quanto politicamente irresponsabile e privo di un'adeguata struttura tecnico/burocratica di supporto – equivale a sancire di fatto l'autonomia delle stesse forze armate dal potere politico, secondo il modello vigente in epoca statutaria²¹¹.

Alle critiche e alle proposte di emendamento appena esaminate, risposero i relatori del progetto, con argomentazioni, in particolare quelle di Tosato, che aiutano a comprendere il corretto significato da attribuire alle disposizioni costituzionali in esame, almeno secondo le idee dei costituenti che rappresentavano la maggioranza dell'assemblea.

Tosato, nell'espone le scelte operate dalla commissione dei 75 sulla figura di capo dello stato, riferì che l'intento era quello di proporre un presidente della repubblica come grande regolatore e arbitro neutrale del sistema costituzionale, in modo che ogni organo costituzionale svolgesse i compiti assegnati dalla Costituzione; e per svolgere tale delicato compito il presidente non poteva essere né troppo debole (dotato solo di funzioni simboliche e decorative) né troppo forte (eletto direttamente dal popolo)²¹².

211 V. ILARI [1989, 57-58] è ancora più esplicito nel collegare la posizione di Gasparotto a quella degli ambienti militari e al loro disegno di svincolare le forze armate dal controllo del governo. “Gasparotto (...) sostenne che la presidenza del CSD affidata al capo di stato era logica conseguenza del comando delle forze armate, allo stesso modo per cui la presidenza della commissione suprema di difesa da parte del capo del governo era logica conseguenza dell'assunzione da parte di questi del potere di comando effettivo delle forze armate (...). Appare chiaro dalle dichiarazioni di Gasparotto che – nelle intenzioni del primo ministro della difesa italiano – il comando delle forze armate attribuito al capo dello stato dovesse essere inteso come effettivo: che l'effettività di tale comando fosse assicurata dalla presidenza del CSD, strumento di comando regolato dalla legge. (...) Lo schieramento che riuniva l'ex-ministro e gli ex-sottosegretari (i quali facevano però parte della commissione per il riordinamento del ministero della difesa) e che rappresentava i tre partiti maggiori e l'area radicaldemocratica del combattentismo della prima guerra mondiale, aveva certamente un significato politico. Con tutta probabilità esso esprimeva un preciso orientamento emerso all'interno degli stati maggiori, i quali speravano che con l'attribuzione dell'alto comando al presidente della repubblica fosse possibile ripristinare altresì l'indipendenza delle istituzioni militari rispetto al potere politico di cui era espressione il governo, quella stessa indipendenza che Berardi e Cadorna avevano tentato di difendere strenuamente dall'invadenza dei ministri e sottosegretari politici. L'impressione che si tendesse in tal modo ritornare alla situazione del 1908 è rafforzata sia dal tenore degli interventi compiuti sulla *Rivista militare* da autorevoli esponenti militari (...). Per togliere il comando effettivo al governo e conferirlo al capo di stato maggiore era necessario attribuirlo al capo di stato, il quale, in quanto irresponsabile e privo di prerogative analoghe a quella regia, era obbligato a delegarlo. (...)” Già presente in F. BOTTO, V. ILARI [1985, 499-500].

212 “Nella forma di governo parlamentare, il capo dello stato ha, indubbiamente, una sua funzione: questa funzione non è soltanto rappresentativa, né importa la possibilità di partecipare affettivamente ad atti del governo dello stato, facendo sentire direttamente ma decisamente la sua voce. Ha tuttavia una funzione essenziale, quella di essere il grande regolatore del gioco

Successivamente, in replica delle proposte di modifica dell'art. 83 e sempre a nome della commissione,

“concorda perfettamente con l'esigenza fatta presente nell'intervento di Gasparotto riguardo alla necessità di indicare che questo consiglio supremo di difesa dovrà essere costituito secondo la legge”.

Mentre non era concorde con la proposta di Azzi, motivando che

“non bisogna dimenticare che il capo dello stato non è responsabile, quindi gli atti del capo dello stato devono essere coperti dalla responsabilità di un ministro. Pertanto è chiaro che in tempo di pace l'esercizio effettivo del comando delle forze armate, proprio del presidente, è esercitato con la responsabilità del governo e, in particolare, del ministro della difesa; mentre per il tempo di guerra si regolerà il problema sempre in base all'identico principio della irresponsabilità del capo dello stato, secondo la soluzione che al problema dell'effettivo comando delle forze armate in tempo di guerra sarà dato dalla legge”.

Nel dibattito sull'art. 75 del progetto di costituzione – di fronte a proposte di emendamento (Gasparotto e Azzi) tese a estendere la preventiva delibera parlamentare non solo alla mobilitazione generale e alla dichiarazione di guerra, ma anche alla mobilitazione parziale (quale, ad esempio, il richiamo di alcune classi di leva o l'ammassamento di truppe alle frontiere minacciate) – il relatore democristiano difese le prerogative del governo nella gestione della politica di sicurezza²¹³.

“Deliberare i provvedimenti necessari alla difesa del territorio nazionale è di competenza assoluta ed esclusiva del potere esecutivo. Gli organi del potere legislativo intervengono soltanto a titolo di garanzia, quando lo stato versi in così gravi situazioni, per assumersi soprattutto la responsabilità della deliberazione di guerra, attestare così più direttamente l'unità, il consenso e l'impegno di tutto il popolo. (...) È di competenza e deve necessariamente restare di competenza degli organi dell'esecutivo la disposizione delle forze armate. Nella disposizione delle forze armate rientra anche il potere di mobilitazione, sia militare che civile. (...) Se noi riteniamo che il potere esecutivo ha non solo il potere, ma anche e soprattutto il dovere, di provvedere a tutto ciò che è necessario alla difesa del territorio dello stato contro eventuali aggressioni, è evidente che il potere esecutivo deve avere anche i poteri di fare questa mobilitazione più o meno parziale, di

costituzionale, di avere questa funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello stato e, in particolare, il governo e le camere, funzionino secondo il piano costituzionale.” Tosato esclude, quindi, sia la soluzione del <<presidente debole>>, sia quella del <<presidente forte>> che, rimanendo nell'alveo della forma di governo parlamentare, è da intendere come “un presidente che, pur non avendo un peso autonomo nella vita dello stato, rappresenti però uno dei piloni fondamentali della struttura costituzionale dello stato, vale a dire un elemento il quale concorra con le camere alla formazione delle leggi e alle decisioni politiche più gravi”, una concezione di governo parlamentare accolta nel 1919 dalla Costituzione di Weimar. Ass. plenaria, Seduta 19 settembre 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it. Secondo F. BRUNI e G. AMATO [1984, 80-81] in realtà Tosato in più occasioni, come quelle sull'elezione del capo dello stato, “fa riemergere la sua mai sopita vocazione presidenzialistica e ripropone un <<grande regolatore>> che è, in realtà, di stampo weimariano.

213 Ass. plenaria, Seduta 21 ottobre 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it.

prendere provvedimenti che sono indispensabili assolutamente per la difesa dello stato. (...) Coma fa e come può il governo prendere provvedimenti indispensabili per la difesa del paese, se non può disporre in nessun modo, nemmeno limitatissimamente, la mobilitazione?”

Sullo stesso tenore il presidente della commissione Ruini, pur cadendo nell'equivoco, comune a molti costituenti e costituzionalisti dell'epoca (come si vedrà), di non distinguere tra attribuzioni politiche e tecniche. Nella discussione generale, Ruini – rilevando come alcuni deputati (Condorelli, Orlando, La Rocca) “non vedano di buon occhio che il capo dello stato abbia il comando dell'esercito” – replicò che tale attribuzione

“inerisce alla sua stessa funzione; avviene in tanti altri paesi; ed è garanzia che tale funzione non spetti a un generale, ma al grande moderatore dello stato”²¹⁴.

Quindi nel dibattito sull'art. 75 del progetto, di fronte alle critiche di Azzi e Gasparotto, propose la formulazione definitiva del futuro art. 78 con l'eliminazione di ogni riferimento alla mobilitazione, manifestando come l'intento della commissione fosse quello di attribuire al governo la direzione complessiva delle forze armate²¹⁵.

Alle voci di Tosato e Ruini a difesa del progetto, si unì quella del relatore repubblicano Conti, il quale dichiarò che la commissione dei 75 nell'elaborare la parte di progetto di costituzione relativa al presidente della repubblica si era ispirata alla Costituzione francese precedente la guerra (III repubblica), nella quale il capo dello stato era delineato come

“un potere che, in certi momenti e per certe funzioni, si afferma come e quanto è necessario, ma di un potere che per tutto il resto è fuori dalla mischia ed è di natura arbitrale al di sopra di tutto e di tutti.”²¹⁶

Nel complesso, i tre relatori del progetto, col sostegno della maggioranza dei costituenti, manifestarono i seguenti orientamenti, cui al momento si fa cenno, rinviando avanti per un esame più esaustivo: (a) respinsero i tentativi di indebolire il ruolo del governo nella determinazione della politica di sicurezza, attribuendo all'esecutivo la “competenza assoluta ed esclusiva” di disporre delle forze armate e di deliberare i provvedimenti necessari alla difesa del territorio nazionale; (b) limitarono l'intervento del parlamento in materia militare soltanto a situazioni di eccezionale gravità e a titolo di garanzia, “per assumersi soprattutto la

214 Ass. plenaria, Seduta 19 settembre 1947, in “Assemblea costituente”, *www.camera.it*.

215 “[La commissione aveva] pensato di riservare, mediante una norma costituzionale, al parlamento l'atto più pieno e formale della mobilitazione generale, salvo alle leggi stabilire le norme per la mobilitazione parziale. Ma i tecnici fanno ora presente che non vi è effettiva distinzione fra i vari gradi di mobilitazione, e quindi, potete, colleghi dell'assemblea, togliere ogni specificazione e dosatura. Sta ad ogni modo il fatto (...) che se non mettiamo nella Costituzione alcuna norma per la mobilitazione, potrà egualmente ad essa ricorrere il governo, come potrà eventualmente ricorrere ad ogni altra norma necessaria per la difesa dello stato, in via d'urgenza e di necessità, con decreto-legge, in base alla norma generale che abbiamo messo nella Costituzione.” Ass. plenaria, seduta 21 ottobre 1947, in “Assemblea costituente”, *www.camera.it*.

216 Ass. plenaria, seduta 19 settembre 1947, in “Assemblea costituente”, *www.camera.it*.

responsabilità della deliberazione di guerra, attestare così più direttamente l'unità, il consenso e l'impegno di tutto il popolo"; (c) pur non accogliendo le proposte tese a potenziare ulteriormente le prerogative del capo dello stato con poteri militari eccezionali di stampo weimariano, ritennero che il comando presidenziale delle forze armate, accompagnato dalla direzione del CSD, non fosse meramente onorifico, ma rientrasse nella generale funzione attribuita al capo dello stato di garante e di arbitro "attivo" della Costituzione, titolare di significativi poteri di intervento e di arresto.

2.5 – Influenza dei modelli costituzionali esteri. Le esperienze costituzionali straniere che esercitarono maggior influenza sul lavoro dei costituenti italiani, non solo per quanto concerne la forma di governo e la costituzione della difesa, furono quella francese e tedesca.

La Costituzione degli Stati Uniti, benché dispiegasse una forte attrazione per i suoi indubbi meriti di governabilità e per la leadership assunta dallo stato nordamericano nel costituendo blocco occidentale, fu presto accantonata, non appena i costituenti, a grande maggioranza, ritennero inadatta la forma di governo presidenziale e optarono per la forma di governo parlamentare²¹⁷.

Il modello britannico, invece, pur indicato unanimemente come il modello perfetto e ideale di sistema parlamentare, era ritenuto frutto di un'esperienza costituzionale peculiare e irripetibile, in quanto maturata nel corso di secoli, in via consuetudinaria, nello specifico contesto britannico; e quindi non applicabile alla complessa realtà politica italiana²¹⁸.

A differenza, la Costituzione della IV repubblica francese (1946) e quella della repubblica tedesca di Weimar (1919) – senza tener conto i forti legami culturali e di tradizione giuridica dell'Italia con Francia e Germania – rappresentavano delle carte costituzionali: (a) coeve, soprattutto quella francese della IV repubblica²¹⁹; (b) approvate da un'assemblea costituente in un contesto politico

217 L'ordine del giorno Perassi fu approvato dalla II sottocomm. della commissione dei 75 nella seduta 5 settembre 1946. In "Assemblea costituente", www.camera.it: "La II sottocommissione (...) ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronunciano per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo". Le due forze politiche italiane che maggiormente si ispirano al sistema costituzionale statunitense furono il PRI e il Pd'A, due partiti con scarso peso all'interno della costituente. Sul punto cfr: S. VOLTERRA [1979, 150-182].

218 Tale posizione fu espressa, tra gli altri, da Mortati (seduta 3 settembre 1946, commissione dei 75, II sottocomm., in "Assemblea costituente", www.camera.it), da Tosato (Relazione sul governo e sul presidente della Repubblica, *cit.*) e da La Rocca (seduta del 3 settembre 1946, commissione dei 75, II sottocomm., in "Assemblea costituente", www.camera.it). Cfr. sul punto S. VOLTERRA [1979, 182-292].

219 La vicinanza temporale dei dibattiti costituzionali in Francia e Italia è fortissima. La prima assemblea costituente francese fu eletta nell'ottobre 1945 e il testo approvato venne respinto dal referendum popolare nel maggio 1946. Mentre la seconda costituente fu eletta lo stesso giorno di

simile, connotato dall'esigenza di "rifondare" lo stato e rinnovare il patto consociativo tra i cittadini dopo un traumatico conflitto bellico, nonché dalla presenza di molteplici forze politiche portatrici di ideologie contrastanti²²⁰; (c) caratterizzate dalla forma di governo auspicata dai costituenti italiani, ovvero parlamentare, ma corretta con meccanismi di razionalizzazione idonei "a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo".

2.5.1 – Le Costituzioni della III e IV repubblica francese. Gli influssi esercitati dalla Costituzione francese del 1946, e più in generale dalla tradizione costituzionale transalpina, furono i più forti ed evidenti²²¹.

Prova evidente ne sono: (a) i frequenti resoconti e le numerose pubblicazioni promosse dal ministero per la costituente sul dibattito costituente francese²²²; (b) le richieste da parte della commissione dei 75, tramite il ministero degli esteri, della documentazione e di testi approvati dai costituenti francesi²²³; (c) la grande attenzione dimostrata dalla dottrina giuridica italiana verso il dibattito e le soluzioni dei costituenti francesi (con particolare attenzione agli elementi più innovativi come i meccanismi per evitare le degenerazioni del parlamentarismo), testimoniata da varie e approfondite pubblicazioni nel biennio '46/'47²²⁴; (d) i continui riferimenti all'esperienza costituzionale francese (non solo dell'ultima Costituzione) nei dibattiti sulle tematiche della forma di governo e della costituzione della difesa svoltosi in commissione Forti, in commissione dei 75 e in assemblea plenaria; (e) l'influenza esercitata dalla dottrina francese su alcuni tra i principali giuristi della costituente italiana che contribuirono in modo determinante alla stesura della Carta costituzionale, quali Costantino Mortati²²⁵ ed Egidio Tosato²²⁶; (f) gli stretti legami politici e la contiguità di posizioni nel dibattito costituzionale, in particolare sulla forma di governo, tra i partiti politici

quella italiana, il 2 giugno 1946, e il testo approvato nel settembre 1946 venne confermato con referendum popolare il 13 ottobre 1946.

220 Cfr U. DE SIERVO [1981, 285].

221 Sulla questione cfr: U. DE SIERVO [1979/b, 293-360], S. GUERRIERI [1999, 219 ss].

222 U. DE SIERVO [1979/b, 297/12].

223 U. DE SIERVO [1979/b, 297/12].

224 U. DE SIERVO [1979/b, 297/12].

225 "(...) ci pare che l'esame attento delle sue proposte [Relazione scritta sul potere legislativo presentata alla Commissione dei 75 e interventi sulla forma di governo in Commissione e Assemblea plenaria] dimostri che tutta la costruzione elaborata dall'illustre costituzionalista [Mortati] risponde piuttosto alla logica <<razionalizzatrice>> del parlamentarismo dell'Europa continentale che a un'ispirazione anglosassone." S. VOLTERRA [1979, 233-239].

226 Sulla teoria dell'esecutivo di Tosato, F. BRUNO [1980, 103] scorge tracce dell'influenza della dottrina costituzionalista francese del periodo. "Sulla posizione assunta da Tosato circa la forma di governo, come egli stesso ha dichiarato nel corso di una serie di colloqui a noi gentilmente concessi, non ha avuto poco peso il pensiero francese di L. Blum." Cfr sul punto: A. DEL MONACO [1990, 323-335].

francesi (Partito comunista/PCF, Partito socialista/SFIO e Movimento repubblicano popolare/MRP) e i corrispettivi italiani (PCI, PSI e DC)²²⁷.

L'importanza del modello costituzionale francese per i costituenti italiani è poi corroborata da una semplice comparazione formale delle rispettive carte costituzionali.

Limitando il raffronto alla ripartizione dei poteri militari tra gli organi costituzionali, lampante emerge la somiglianza formale e terminologica delle disposizioni delle due Costituzioni della IV repubblica transalpina (1946), nonché della Costituzione della III repubblica (1875), con quelle della Costituzione italiana del secondo dopoguerra (tabella allegata al capitolo)²²⁸: (a) la guerra è

227 I tre maggiori partiti italiani (PCI, PSI e DC), in particolare PCI e DC, sostennero soluzioni costituzionali sulla forma di governo simili a quelle portate avanti dai loro corrispettivi francesi (in alcuni casi, trasfusero in veri e propri progetti di costituzione, formalmente presentati nelle commissioni costituenti). Per maggiori dettagli sulle proposte di costituzione elaborate dai tre partiti transalpini cfr. U. DE SIERVO [1979/b, 314-334]. Rimanendo nel campo della ripartizione delle attribuzioni militari, il progetto di costituzione del Partito comunista francese (PCF) presentato nella prima assemblea costituente – optando per una forma di governo assembleare ove “l'organo supremo della Repubblica è l'assemblea nazionale” (art.6) – attribuiva al potere legislativo la mobilitazione parziale e generale, la decisione di entrare in guerra, la nomina e la destituzione dell'alto comando delle forze armate (art.10); mentre il presidente della repubblica, il primo magistrato della repubblica, aveva solo il potere di proporre all'assemblea nazionale i progetti concernenti lo stato di guerra e di pace (art.13). L'unico organo collegiale con competenze militari previsto era il consiglio militare (presieduto dal ministro della difesa); uno dei quattro grandi consigli consultivi che assistevano il governo ed erano incaricati di preparare, elaborare e assecondare il suo lavoro (art. 18). Testo del progetto in A. SAITTA [1947, 202-207]. Da un semplice confronto tra il progetto del PCF e le posizioni sostenute nelle commissioni e in assemblea dagli esponenti del PCI (Nobile, Terracini, La Rocca) emerge una forte identità di vedute e posizioni sulla costituzione della difesa, con particolare riferimento al ruolo centrale da attribuire all'assemblea. In tal senso U. DE SIERVO [1979/a, 175-176], secondo il quale il supporto teorico delle posizioni espresse da La Rocca nella sua relazione sul potere esecutivo “sembra essere tratto essenzialmente dal progetto di costituzione presentato dal PCF nel novembre del 1945 e dai dibattiti svoltosi in sede di prima Assemblea costituente francese.”

228 Per i testi integrali delle tre costituzioni francesi cfr: A. SAITTA [1952, 536-573]. Al fine di meglio inquadrare le citate norme della costituzione della difesa e senza la pretesa di svolgere un esame dettagliato, che esula da questo lavoro, si rileva la forte analogia tra la stessa forma di governo prevista dalle tre costituzioni francesi con quella italiana del 1948. Soffermandoci sulla figura del capo dello stato (investito, come si vedrà, di un ruolo particolare per la determinazione della politica di sicurezza), nella quattro costituzioni – le due della IV repubblica francese, quella della III repubblica e quella italiana del 1948 – il presidente della repubblica non è eletto direttamente dal corpo elettorale, rimane in carica sette anni, è politicamente irresponsabile (salvo alto tradimento) e tutti i suoi atti – che spaziano dal potere esecutivo (es: la nomina dei ministri) e legislativo (es: lo scioglimento delle camere e la promulgazione delle leggi) a quello giudiziario (es: nomina alte cariche giudiziarie) – necessitano della controfirma governativa. Inoltre il potere del capo dello stato di presiedere il consiglio dei ministri, previsto dalle due costituzioni transalpine del 1946, è originariamente contemplato anche nell'articolato di Tosato. Per un esame della forma di governo e del ruolo del capo dello stato nella Costituzione della IV repubblica francese cfr: M. DUVERGER [1984, 117-127], G. GUARINO [1946, 150 ss], C. MORTATI [1995, 227-248], S. ORTINO [1994, 309-311], P. PICIACCHIA [1998], F. PIERANDREI [1951, 691-772], A. SAITTA [1947 1952], M. SUEL [1950, 649-675]. Per la Costituzione della III repubblica francese cfr: M. DUVERGER [1984, 95-110], C. MORTATI [1995, 135-141], S. ORTINO [1994, 306-309].

dichiarata dal presidente della repubblica previa delibera del parlamento; (b) il presidente della repubblica – capo dello stato, tutore neutrale della Costituzione, politicamente irresponsabile, i cui atti necessitano della controfirma governativa – è posto al vertice delle forze armate, pur con – non indifferenti – sfumature terminologiche. Infatti, mentre la Costituzione francese del 1875 e la prima del 1946 usano il termine “dispone delle forze armate”, la seconda Costituzione francese del 1946 stabilisce che il presidente della repubblica “prende il titolo di comandante delle forze armate”; e quella italiana, con un'espressione ancora diversa, che “ha il comando delle forze armate”²²⁹; (c) Le tre costituzioni del secondo dopoguerra (non quella francese del 1875) prevedono organi collegiali (“consigli”/“comitati”), di vertice dell'ordinamento (“supremi”/“superiori”), competenti per la politica di difesa e presieduti dal capo dello stato; senza però precisarne la competenza, la composizione e il funzionamento. La stessa denominazione è quasi identica tra il francese “consiglio superiore della difesa nazionale” e l'italiano “consiglio supremo di difesa”, che, non a caso – nella prima formulazione dell'articolato di Tosato e sino alla revisione da parte del comitato di redazione – era indicato come “consiglio supremo di difesa nazionale”.

Data la somiglianza, per non dire l'identità formale, tra le disposizioni delle costituzioni francesi e quella italiana, si ritiene opportuno approfondire la portata giuridica delle prime.

In primo luogo è interessante esaminare, nel contesto della ripartizione dei poteri militari tra gli organi costituzionali, l'origine e il significato dell'attribuzione al capo dello stato del titolo di comandante delle forze armate, prevista dalla seconda costituzione francese del 1946.

Sebbene non presente nelle Leggi costituzionali del 1875 e nella prima costituzione del 1946, il titolo di comandante delle forze armate non costituisce una totale novità per la tradizione francese, semmai una recente reminiscenza. Nel novembre 1942 fu infatti, per primo, il maresciallo Petain, in un discorso radiodiffuso, ad attribuirsi l'appellativo di “comandante delle forze armate”. Quattro anni più tardi, il generale De Gaulle, definendo i suoi poteri in un decreto del 4 gennaio 1946 sull'organizzazione della difesa nazionale, si attribuì il medesimo titolo. Infine, alla seconda costituente, il generale Giraud chiese che tale titolo indefinito, fosse dato al presidente della repubblica, quale omaggio reso al primo magistrato della Francia, senza alcun precisa valenza giuridica. Gli venne accordato senza discussione.

Il presidente della repubblica è dunque “comandante delle forze armate” (*Chef des Armées*), ma egli non è che questo: per la Costituzione non può dirigere la difesa nazionale, prerogativa riservata espressamente al solo presidente del consiglio²³⁰.

La Costituzione del 1946, tuttavia, non innovò la costituzione materiale vigente nella III repubblica, limitandosi a formalizzare una situazione di fatto consolidatesi in via consuetudinaria. Infatti, i presidenti francesi della III repubblica, sin dai primi anni del regime, persero per convenzione costituzionale a favore del governo (e in alcuni casi del parlamento)

229 La direzione, il coordinamento e la gestione delle politica di difesa, come verrà specificato avanti, erano attribuite esplicitamente al governo soltanto nella II costituzione transalpina del 1946 (“Il presidente del consiglio assicura la direzione delle forze armate e coordina la messa in opera della difesa nazionale”- art. 47).

230 M. SUEL [1950, 656].

gli innumerevoli e penetranti poteri di intervento attribuiti dalle Leggi costituzionali del 1875, tra i quali il diritto di “disporre delle forze armate”²³¹.

Ciò non elimina, tuttavia, la circostanza che nell'intenzione dei costituenti francesi del 1875, al di là degli adattamenti avvenuti in via consuetudinaria, il ruolo del capo dello stato in ambito militare (e non solo) fosse diverso da quello previsto dai costituenti francesi del 1946. Le espressioni “disporre delle forze armate” (Leggi cost. fr. 1875), “ha il titolo di comandante delle Forze armate” (Cost. fr. 1946) e “ha il comando delle Forze armate” (Cost. it. 1948), al di là della comune irresponsabilità del capo dello stato, sono diverse tra loro, poiché mentre la seconda – collegata anche all'art. 47 che attribuisce espressamente al presidente del consiglio “la direzione delle forze armate” e “la messa in opera della difesa nazionale” – non lascia adito a dubbi sul carattere formale del comando presidenziale, le altre due – non accompagnate ad altre disposizioni sulla ripartizione delle attribuzioni militari tra gli organi costituzionali – lasciano aperti degli spiragli, almeno sul piano formale, per un'interpretazione estensiva del comando presidenziale.

Analogo, se non maggior approfondimento (dato l'oggetto del presente lavoro) merita il tema degli organi collegiali di coordinamento in materia di sicurezza prevista dalle Costituzioni francesi del 1946 (tabella allegata al capitolo).

Anche in questo caso, pur se non previsti dalle leggi costituzionali del 1875, non siamo di fronte a delle novità per l'ordinamento transalpino.

Il consiglio superiore della difesa nazionale (*conseil supérieur de la défense nationale*) fu, infatti, istituito a seguito della prima crisi marocchina con decreto del 3 aprile 1906²³² e riorganizzato dopo la seconda crisi marocchina con decreto del 28 luglio 1911²³³. Rinviando l'esame dettagliato della normativa al successivo capitolo, al momento è sufficiente rilevare come la presidenza dell'organo collegiale fosse espressamente attribuita al presidente del consiglio dei ministri (art. 5, dec. 1906 e art. 2, dec. 1911), lasciando tuttavia la facoltà al presidente della repubblica di convocare il collegio e presiederlo ogni volta che lo reputasse opportuno²³⁴.

Il comitato della difesa nazionale (*comité de défense nationale*) fu previsto per la prima volta da una legge dell'11 luglio 1938 e a

anche questo risultava presieduto dal presidente del consiglio²³⁵. La Costituzione del 1946, quindi, riprende e conferisce rilevanza costituzionale ai due organi collegiali creati durante la III repubblica. Inoltre, pur senza regolare in dettaglio l'ordinamento interno e le funzioni dei due organi, nell'attribuire espressamente la presidenza al capo dello stato, sembra voler creare un elemento di rottura e novità rispetto alla precedente disciplina²³⁶.

231 Nel sistema costituzionale della III Repubblica, benché la Costituzione stabilisse che il presidente della repubblica “dispone” delle forze armate, in via consuetudinaria, sin dai primi anni, il potere di indirizzo della politica di sicurezza fu attratto alla competenza esclusiva del governo e, soprattutto, del parlamento, mentre il capo dello stato venne relegato a un ruolo meramente simbolico e cerimoniale. Cfr: M. DUVERGER [1984, 95-110], M. SUEL [1950, 649-660], A. VAGTS [1956, 500-503, 514-516].

232 Dècret 3 avril 1906, in *Journal officiel de la République française*, n. 93, 4 avril 1906, p. 2154.

233 Dècret 23 juillet 1911, in *Journal officiel de la République française*, n. 203, 29 juillet 1911, p. 6426.

234 Art. 4, décret 3 avril 1906: “Le président de la République peut en provoquer la réunion à tout moment. Il en prend la présidence toutes les fois qu'il le juge utile.” Art. 3, décret 28 juillet 1911: “Le président de la République peut en provoquer la réunion chaque fois qu'il juge utile, et il en prend la présidence quand il estime devoir le faire.”

235 A. VAGTS [1956, 514-516].

236 Il consiglio superiore della difesa nazionale e il comitato di difesa nazionale vennero istituiti e disciplinati con due decreti del 1947. L'ordinamento interno e le funzioni di tali organi saranno anch'essi presi in esame nel successivo capitolo, in relazione alla legge istitutiva del CSD della Repubblica italiana.

2.5.2 – La Costituzione di Weimar. Più sfumati e indiretti, ma non irrilevanti, furono gli influssi della Costituzione di Weimar sui costituenti italiani. La prima parte della Carta tedesca, quella relativa all'organizzazione dello stato, costituì infatti un punto di partenza o di passaggio di tutto conto per i costituzionalisti membri della commissione dei 75 che contribuirono in modo determinante alla stesura del progetto di costituzione. Mortati e Tosato conoscevano molto bene il sistema costituzionale weimariano e, consapevoli dei suoi pregi e difetti, ne tennero conto nell'elaborazione delle loro proposte, manifestando in più occasioni di subire il fascino dei meccanismi di razionalizzazione del governo parlamentare previsti dalla carta tedesca²³⁷.

Date queste premesse generali, è il momento di esaminare le disposizioni della Costituzione di Weimar sulla costituzione della difesa.

Dalla tabella allegata al capitolo emerge in primo luogo come la Costituzione tedesca del primo dopoguerra non prevedeva alcun organo supremo collegiale in materia di politica di sicurezza.

Quanto concerne poi la dichiarazione di guerra attribuita alla competenza del parlamento, il comando presidenziale delle forze armate e la necessità della controfirma ministeriale per tutti gli atti presidenziali (con espressa inclusione di quelli riferiti alle forze armate), rappresentano tratti comuni delle repubbliche parlamentari, e come tali presenti nella Costituzione italiana del 1948 e in quelle francesi della III e IV repubblica.

Occorre tuttavia precisare che il contesto complessivo dell'organizzazione dei poteri nel sistema weimariano – caratterizzato da un notevole rafforzamento sul piano formale dei poteri presidenziali con conseguente dualismo competitivo tra capo dello stato e parlamento – era molto diverso da quello della quattro carte costituzionali prima esaminate, tanto da ritenerlo appartenente, non alla classica forma di governo parlamentare, ma a una forma di governo ibrida, a metà strada tra quella presidenziale e parlamentare, denominata semi-presidenziale²³⁸.

237 “(...) Weimar non fu solo lo spettro da esorcizzare: figura anche tra i modelli cui guardarono i nostri costituenti, e non proprio come l'ultimo in ordine d'importanza. Già il solo raffronto testuale fra la nostra e la Costituzione tedesca del 1919 rivela profonde analogie ed evidenti rapporti di derivazione nel taglio, nella redazione formale (...). Weimar per i nostri costituenti fu spesso anche punto d'arrivo, ma assai più spesso fu soltanto punto di partenza o almeno di passaggio più o meno obbligato (...). La parte organizzativa della Costituzione tedesca, nell'insieme, fu soltanto punto di partenza o di passaggio: le reiterate proposte in favore dell'elettività popolare diretta del capo dello stato caddero tutte, grazie anche agli ammaestramenti tratti dalla dittatura presidenziale degli ultimi anni di Weimar, e nel testo definitivo vari istituti persero gli spiccati caratteri weimariani che avevano nei progetti soprattutto di Mortati.” S. BASILE [1980, 45-46]. La conoscenza di E. Tosato della Costituzione di Weimar deriva dall'esser stato allievo di Donato Donati, uno dei giuristi italiani che di più approfondì il sistema costituzionale tedesco del primo dopoguerra. Lo stesso Tosato, nella seconda metà degli anni '20, raccolse e curò, per la pubblicazione, le lezioni di Donati sulla Costituzione di Weimar. S. BASILE, [1980, 107-108]. Sull'influsso esercitato dalla Costituzione di Weimar su Mortati cfr: F. LANCHESTER [1998, 309-345], F. BRUNO [1980], A. RIGOBELLO [1980].

238 Per meglio contestualizzare le citate disposizioni costituzionali attinenti alla politica di sicurezza, sono opportuni brevi cenni sulla forma di governo delineata dalla Costituzione di Weimar. Si trattava di un sistema parlamentare connotato da un forte ruolo del capo dello stato; e per tale peculiarità – nonostante i costituenti tedeschi del 1919 la ritenessero una perfetta forma di governo parlamentare – la dottrina moderna, a seguito della classificazione proposta da Duverger (sulla configurabilità della categoria cfr: M. VOLPI [1997, 25-42]) tende a collocarla tra le forme di governo semi-presidenziali. Il presidente del reich tedesco – al di là di alcuni tratti comuni con

Tra le varie attribuzioni formali, tre sono quelle che connotano, almeno sulla carta, il ruolo forte riservato al presidente weimariano: la legittimazione diretta a suffragio universale (art. 41); il potere di promuovere referendum popolari su ogni legge approvata dal parlamento (art. 73); l'attribuzione di poteri eccezionali, compreso l'impiego delle forze armate, per fronteggiare situazione di emergenza (art. 48). Si evidenziano tali prerogative, poiché sono quelle che emersero nel dibattito dei costituenti italiani sul ruolo del capo dello stato e sulle attribuzioni militari a lui assegnate.

Nelle discussioni sulle modalità di elezione del presidente della repubblica, non furono pochi coloro i quali sostennero una sua legittimazione diretta. Tra questi troviamo Ruini, Bozzi e Benvenuti²³⁹. Lo stesso Egidio Tosato propose, a titolo personale (senza quindi l'appoggio del suo gruppo politico), un emendamento per demandare al voto popolare diretto l'elezione del presidente della repubblica qualora dopo il terzo scrutinio del collegio speciale (parlamento in seduta comune più i delegati regionali) non fosse emersa una maggioranza dei due terzi²⁴⁰.

Tosato – pur convinto della necessità di razionalizzare il sistema parlamentare rafforzando il ruolo del presidente del consiglio, e non quello del capo dello stato come veniva fatto nella Costituzione di Weimar²⁴¹ – non rinunciò alla visione del capo dello stato come grande regolatore del sistema dotato di penetranti poteri di intervento, e, quindi, in fin dei conti, di stampo weimariano. Non solo, infatti, il giurista democristiano, al fine di rafforzare il ruolo del capo dello stato nei confronti del parlamento, ne sostenne l'elezione diretta in caso di mancato raggiungimento di un alto quorum da parte del collegio speciale, ma, durante la discussione in commissione sull'istituto del referendum, si espresse a favore del progetto di Mortati nella parte in cui conferiva anche al capo dello stato il potere di iniziativa referendaria verso le leggi del parlamento, come stabilito nella Costituzione tedesca del primo dopoguerra²⁴².

le figure di capo dello stato delineate dalle Costituzioni francesi esaminate, da quella italiana e dai sovrani delle monarchie parlamentari; caratteristiche tra le quali risalta l'irresponsabilità e la necessità della controfirma per la validità di tutti i suoi atti (art.50) – aveva, infatti, un ruolo e attribuzioni formali molto più forti e penetranti, tanto da avvicinarlo ai sistemi dualistici di stampo presidenziale. Il presidente weimariano aveva una legittimazione popolare diretta (art.41). Poteva essere riletto senza limiti e, su iniziativa del reichstag e con voto popolare, poteva essere deposto dalla sua carica prima della scadenza del mandato; in caso di riconferma popolare era però il reichstag a sciogliersi (art. 43). Gli erano attribuiti poteri straordinari in situazioni d'emergenza (art. 48). Aveva il potere non solo di nominare, ma anche di licenziare il cancelliere (art.53). Poteva sottoporre a referendum popolare approvativo ogni legge del reichstag (art. 73). Tali attribuzioni, sommate a una legge elettorale presidenziale senza ballottaggio che, di fatto, imponeva il collegamento delle candidature ai partiti politici, conferivano al capo dello stato una precisa responsabilità politica trasformandolo – soprattutto in un contesto di instabilità politica e di frammentazione partitica – da semplice arbitro imparziale e garante della Costituzione, a vero e proprio attore del sistema costituzionale, in contrapposizione al reichstag. Sulla forma di governo della Costituzione di Weimar, cfr. S. CECCANTI [1997, 267-281; 1998, 569-582], F. LANCHESTER [1982, 435-543], C. MORTATI [1946; 1995, 199-222].

²³⁹ G. AMATO, F. BRUNO [1984, 80-81].

²⁴⁰ Ass. plenaria, 22 ottobre 1947, in “Assemblea costituente”, *www.camera.it*. Cfr. sul punto G. AMATO, F. BRUNO [1984, 80-81].

²⁴¹ Commissione dei 75, II sottocomm., 5 settembre 1946, in “Assemblea costituente”, *www.camera.it*.

²⁴² “(...) se, viceversa, [il presidente della repubblica] ha una funzione, egli necessariamente deve avere anche la possibilità di opinioni in qualche caso, sia pure rarissimo, diverse da quelle delle camere. (...) È bene mantenere la possibilità che in determinate situazioni, particolarmente gravi, una persona assuma su di sé l'estrema responsabilità di opporsi alla volontà delle camere, ricorrendo direttamente al responso della volontà popolare.” Intervento di Tosato, Commissione dei 75, II sottocomm., 17 gennaio 1947, in “Assemblea costituente”, *www.camera.it*. Cfr. anche: G. AMATO, F. BRUNO [1984, 80-81].

In occasione della discussione in assemblea sull'art. 83 del progetto di costituzione, si è visto, altresì, che Gasparotto e i quattro ex-sottosegretari alla difesa, informalmente sostenuti da ambienti militari, proposero di attribuire al capo dello stato poteri militari eccezionali in caso di emergenza, con una formulazione vagamente riecheggiante l'art. 48 della Costituzione di Weimar, e con argomentazioni che richiamavano la teoria di C. Schmitt sul ruolo del capo dello stato quale reggente e garante dello stato in contesti di crisi²⁴³.

Nonostante la forma di governo della Costituzione tedesca del primo dopoguerra fosse additata da tutti i costituenti italiani come un esempio negativo, dati gli esiti infausti cui portò, i richiami weimariani di un presidente custode e regolatore della Costituzione riemersero in più occasioni e per opera, non di sconosciuti ed emarginati costituenti conservatori, ma di protagonisti moderati come Gasparotto, Tosato e lo stesso Mortati.

2.6 – Lo Statuto albertino, il convitato di pietra della costituente. I costituenti – soprattutto i tecnici e gli esponenti dei tre partiti di massa componenti della commissione dei 75 – raramente menzionarono lo Statuto albertino nei loro interventi, e se lo fecero, fu con lo scopo di additarlo come modello negativo. Lo Statuto, ai loro occhi, rappresentava una carta costituzionale riferita a una forma di stato, la monarchia, che i cittadini italiani avevano respinto con il referendum istituzionale; legata a interessi e necessità di una società del passato (lo stato liberale) e di una classe sociale ormai minoritaria (la borghesia); inadatta, quindi, a rispondere alle esigenze della nuova classe emergente dei lavoratori, bramosi di democrazia e diritti sociali²⁴⁴.

La nuova Costituzione italiana, nella visione dei relatori del progetto presentato all'assemblea, doveva seguire le orme delle altre costituzioni democratiche e repubblicane del XX secolo, *in primis* quella francese del '46 e quella tedesca del '19. Non poteva, quindi, limitarsi – come le carte liberali del secolo precedente – a poche e stringate norme relative all'organizzazione dello stato, per di più modificabili con legge ordinaria; ma doveva dedicare ampio spazio alla proclamazione dei principi che ispirano il nuovo regime, nonché dei diritti e dei doveri dei cittadini. La parte dedicata all'organizzazione dello stato doveva poi contenere i moderni congegni di razionalizzazione del sistema parlamentare idonei a scongiurare quelle degenerazioni del parlamentarismo che avevano contrassegnato l'età liberale; meccanismi di ingegneria costituzionale a loro volta contemplati nelle moderne costituzioni del XX secolo e assenti nelle costituzioni liberali del secolo precedente come lo Statuto albertino.

Nel testo definitivo di Costituzione, al di là dei proclami e delle intenzioni iniziali, i costituenti italiani conseguirono parzialmente il primo obiettivo, ma fallirono il

243 Sul significato dell'art. 48 della Costituzione di Weimar, oltre agli autori già citati, cfr. V. FROSINI [1982, 479-494]. In Italia la teoria che individua il presidente della repubblica come reggente dello stato in situazioni di crisi del sistema è stata ripresa e sviluppata da C. ESPOSITO [1960, 237-241].

244 “Alla costituente (1946-1947), l'ordinamento statutario fu, naturalmente e ragionevolmente, un punto di riferimento costante: sia per quanti volevano allontanarsene il più possibile (...) sia per quanti auspicavano, al contrario, il più alto grado di continuità compatibile con la forma repubblicana (...).” C. FUSARO [2003, 43-44].

secondo, riproponendo un'organizzazione dello stato con tratti molto simili a quella statutaria e, soprattutto, con gli stessi identici difetti²⁴⁵.

In assemblea plenaria – a seguito dell'accordo dei tre maggiori partiti frutto delle reciproche diffidenze – i principali meccanismi di razionalizzazione, previsti nel progetto di costituzione e tesi a rafforzare il ruolo del governo e del presidente del consiglio al suo interno, furono eliminati. Il risultato finale fu un ordinamento dello stato <<elastico>> dove le esigenze di stabilità e di efficienza di governo sono affidate al sistema dei partiti e dove i rapporti tra capo dello stato, parlamento e governo sono, come accade nel regime statutario, indefiniti e suscettibili di assumere i più diversi equilibri²⁴⁶.

In tale contesto, la stessa figura del presidente delineata dalla Costituzione repubblicana, con tutte le debite distinzioni, presenta tratti simili a quella del re statutario. È sufficiente confrontare le attribuzioni formali dei due capi di stato²⁴⁷.

La ripartizione dei poteri militari tra gli organi costituzionali seguì la medesima sorte del più generale assetto dei pubblici poteri. In particolare le affinità di attribuzioni formali tra il presidente repubblicano e il re statutario nel settore della sicurezza sono evidenti. Il re è il “capo supremo dello stato” e “comanda tutte le forze armate di terra e di mare”; il presidente della repubblica è il “capo dello stato” e “ha il comando delle forze armate”. Si veda al riguardo la tabella allegata al capitolo. Tenuto conto del diverso contesto in cui sono inserite le disposizioni, tale parziale identità formale potrebbe essere irrilevante. Tuttavia occorre aver presente che i costituenti, volontariamente, omisero di precisare in modo esplicito, e quindi incontrovertibile, – come da alcuni evidenziato²⁴⁸ e come previsto dalla Costituzione francese del '46 – che il capo dello stato assume solo “il titolo” di

245 In Francia si verificò un fenomeno simile, e forse in modo più marcato: “(...) le radicali e diffuse tesi di profondo rinnovamento costituzionale elaborate dalle forze della Resistenza lasciarono ben presto spazio alla riedificazione di un sistema costituzionale in realtà non molto difforme da quello della terza Repubblica, fino a pochi anni prima invece individuato come il modello negativo da evitare assolutamente di riprodurre.” U. DE SIERVO [1981, 280].

246 G. AMATO, F. BRUNO [1984, 80-85].

247 “La continuità tra la forma di governo statutaria e quella della Costituzione repubblicana e, in questo quadro, fra la figura del re e quella del presidente della Repubblica emerge (...) sufficientemente nitida dai lavori della Costituente. (...) Non si vuole certo sostenere che esse siano la stessa cosa, né sotto il profilo giuridico formale né sotto il profilo funzionale. Del resto il contesto è tanto cambiato. Si tratta, dunque, di una continuità relativa. (...) Se si pongono a raffronto le attribuzioni formali riconosciute al re dallo Statuto e al presidente dalla Costituzione (...) siamo di fronte a due figure la cui disciplina è certamente diversa, ma che nel loro complesso sono delineate in modo quanto meno simile (...). Ciò che le differenzia è il contesto politico nel quale si collocano.” C. FUSARO [2003, 57, 60]. “Quasi fosse stata imposta una tragica <<coazione a ripetere>>, i padri costituenti, al di là della comprensibile retorica, ci hanno consegnato un testo in cui il vecchio assetto statutario dei poteri pubblici veniva parzialmente repubblicanizzato (...). Analizzati senza pregiudizi, i contenuti degli articoli 87, 88, 92 della Costituzione attribuiscono al presidente della repubblica i poteri che un tempo erano stati del re, fossero o meno ricompresi nella lettera dell'art.5 dello Statuto Albertino.” R. MARTUCCI [2007, 264, 270]. Dello stesso avviso: G.M. SALERNO, B. MALAISI [2008, 1687].

248 Il qualunque Bencivenga rilevò come le prerogative militari del capo dello stato sancite dal progetto di costituzione fossero molto simili a quanto stabilito nella Costituzione francese del '46, con una differenza fondamentale però: nel testo francese, affermando che <<il presidente della repubblica prende il titolo di comandante delle forze armate>>, si esplicitava senza dubbio che il suo comando non era effettivo. Ass. plenaria, seduta 13 marzo 1947, in “Assemblea costituente”, www.camera.it.

comandante delle forze armate (art. 33, Cost. fr. '46) mentre spetta al presidente del consiglio la direzione delle stesse (art. 47, Cost. fr. '46).

In conclusione, molti aspetti salienti della forma di governo statutaria si ripresentarono nella nuova Costituzione, e lo stesso ambiguo e indefinito ruolo del sovrano – soprattutto in ambito militare, ove più forte rimase la prerogativa regia per tutto il periodo statuario – riemerse, seppur in un contesto politico/istituzionale diverso, nella figura del capo dello stato repubblicano²⁴⁹.

3 – (segue): la valenza giuridica.

Terminato l'esame della fase genetica delle disposizioni costituzionali sul CSD (nel più generale contesto della ripartizione delle attribuzioni militari tra presidente della repubblica, governo e parlamento) è il momento di trarre delle conclusioni sul loro significato giuridico.

Rileva de Vergottini che le costituzioni moderne, nel conferire i poteri d'indirizzo politico agli organi di vertice dell'ordinamento, sono condizionate e generalmente operano un bilanciamento tra due opposti principi organizzativi: il *principio di concentrazione*, che comporta l'individuazione di un unico organo quale titolare effettivo del potere e soddisfa l'esigenza di funzionalità ed efficienza dell'azione pubblica; il *principio di ripartizione*, che prevede la distribuzione del potere tra più organi costituzionali e risponde così alla domanda di garanzia. Nel settore della sicurezza le esigenze di funzionalità, tradizionalmente, prevalgono su quelle di garanzia e quindi le scelte costituzionali tendono a concentrare di preferenza i poteri militari in un unico organo costituzionale²⁵⁰. Nelle forme di governo parlamentare, prosegue l'autore, l'organo prescelto a gestire la politica di sicurezza è solitamente il governo, in quanto è l'unico organo costituzionale che soddisfa le seguenti esigenze, strutturali e imprescindibili: 1) composizione ristretta; 2) tempestività dell'intervento; 3) non pubblicità del processo di

249 Sulle tematiche della continuità tra stato monarchico e repubblicano e in particolare tra i due capi di stato cfr F. BONINI [1997]. Secondo l'autore, già in sede di commissione Forti, "(...) sul piano istituzionale la logica della transizione costituzionale italiana portava a sottolineare le ragioni della continuità, attraverso una sostanziale indifferenza sulla titolarità delle funzioni di capo dello stato, tanto più che questo tema risultava scisso dal problema della titolarità dell'esecutivo già in epoca statutaria." Successivamente, alla costituente, la sostanziale continuità tra le proposte della commissione dei 75 e la monarchia parlamentare avvenne "per preterizione, più che per un strategia chiaramente affermata e coerentemente messa in opera". Della tematica si è occupato diffusamente anche M. TEBALDI [2005, 17-70]. L'autore ritiene che l'ordinamento dello stato emerso nella Costituzione, e nel suo seno la figura del presidente della repubblica, sia il frutto dell'interazione di tre fattori: il retaggio statuario (razionalità incrementale); le proposte stabilizzatrici dei tecnici, tra i quali spiccano i relatori Tosato e Mortati (razionalità ingegneristica); e i compromessi politici dei tre grandi partiti di massa (razionalità politica). Nel testo definitivo, "il profilo costituzionale del presidente della repubblica fu dunque debitore al compromesso costituente sia della sua sostanziale contiguità con alcuni profili istituzionali del capo dello stato pre-fascista, sia di alcuni altri caratteri originali (...) assunti dalle sue prerogative nel nuovo regime. Molti dei poteri <<sottratti>> al premier dai progetti primoministeriali finirono infatti per essere acquisiti dal presidente della repubblica (...)."

250 G. DE VERGOTTINI [1971, 236-270].

formazione delle decisioni; 4) disponibilità immediata delle strutture civili e militari dello stato; 5) continuità dell'esercizio delle funzioni degli organi che lo compongono²⁵¹.

Nel caso dell'Italia, però, la particolare situazione internazionale (il paese appena uscito sconfitto dalla guerra, l'apparato militare ridotto al lumicino e demoralizzato, le ambizioni imperiali cullate durante il ventennio ormai svanite, la dipendenza economico/militare dagli angloamericani e l'appartenenza al blocco occidentale un dato di fatto) e interna (il nord della penisola dilaniato da due anni di guerra civile, i rapporti tesi tra le forze politiche moderate e i partiti di sinistra con il rischio concreto di sommosse e lo scoppio di una nuova guerra civile come in Grecia, l'economia a terra e il debito statale alle stelle), spinsero i costituenti a privilegiare anche nel settore della sicurezza, anzi soprattutto in quel settore, la domanda di garanzia a discapito di quella di funzionalità.

Nella visione della maggioranza dei costituenti, come emerge dalle posizioni assunte dai relatori, l'indirizzo politico di sicurezza spettava al governo, responsabile, naturalmente, di fronte al parlamento. Il governo doveva avere, usando le parole di Egidio Tosato, la "competenza assoluta ed esclusiva" di disporre delle forze armate, di deliberare i provvedimenti necessari alla difesa del territorio nazionale, di nominare i vertici tecnico-militari; mentre l'intervento del parlamento in materia militare era limitato a situazioni di eccezionale gravità e a titolo di garanzia, "per assumersi soprattutto la responsabilità della deliberazione di guerra, attestare così più direttamente l'unità, il consenso e l'impegno di tutto il popolo".

I costituenti italiani respinsero le proposte assembleariste dei comunisti tese a estendere la competenza del parlamento alla determinazione della politica militare (designazione parlamentare dei vertici tecnico-militari e delibera parlamentare di ogni forma di mobilitazione)²⁵² e quelle presidenzialiste ispirate alla Costituzione di Weimar degli esponenti monarchici e radical/liberali (poteri militari eccezionali del capo dello stato in situazioni di emergenza). Tuttavia, non arrivarono, come i colleghi transalpini del 1946, a formalizzare il ruolo centrale del governo nella determinazione della politica di sicurezza.

Tale omissione, di per sé, non crea particolari problemi interpretativi: la politica di sicurezza confluisce nella più generale politica d'indirizzo attribuita, come in ogni governo parlamentare, al rapporto fiduciario tra governo e parlamento.

251 G. DE VERGOTTINI [1971, 236-270].

252 È interessante notare come sul tema dell'assetto costituzionale delle attribuzioni militari la posizione sostenuta in assemblea costituente dal Partito comunista – di stampo assemblearista e tesa a ridurre il potere direttivo del governo sull'apparato militare – accompagnerà tutta la storia del partito di sinistra, sino alla fine degli anni '80. Testimonianza ne sono le proposte di legge in materia presentate in parlamento dai comunisti Cerquetti (1983) e Mannino (1987) che "riservano al parlamento ogni decisione relativa all'impiego, mobilitazione e intervento all'estero in tempo di pace" e "trasformavano il capo di stato maggiore della difesa in un capo militare sostanzialmente indipendente dal governo e dal ministro, una figura molto vicina a quella esistente nel 1906-1921." V. ILARI [1994, 224].

A complicare la situazione interviene però la figura del capo dello stato. La Costituzione dedica, infatti, molto spazio alle attribuzioni militari del presidente della repubblica, e tali attribuzioni, nel silenzio sulle competenze del governo in materia, rischiano di alterare l'equilibrio tipico dei sistemi parlamentari, ove la determinazione della politica di sicurezza è demandata al binomio parlamento/governo.

La posizione marginale e di garanzia attribuita al parlamento (competente solo a deliberare preventivamente su una guerra “totale” che mobiliti tutte le energie del paese e richieda il conferimento i poteri speciali al governo *ex art. 78 Cost.*) e il silenzio sul ruolo del governo, lasciano spiragli aperti per interpretare in modo estensivo le attribuzioni militari conferite al capo dello stato, e ciò nonostante la sua irresponsabilità e la necessità della controfirma per la validità dei suoi atti²⁵³. Spiragli che la Costituzione francese del '46 – statuendo che il presidente prende solo il “titolo” di comandante delle forze armate e che la direzione delle stesse è attribuita alla competenza del presidente del consiglio – eliminò alla radice²⁵⁴.

I costituenti italiani non giunsero a tanto e lasciarono intenzionalmente un alone di incertezza ed elasticità nella ripartizione dei poteri militari tra gli organi del vertice costituzionale, rifacendosi – implicitamente – all'esperienza statutaria ed – esplicitamente – a quella della III repubblica francese.

Rivelatore sul punto è il già citato intervento del relatore repubblicano Conti a difesa della figura di capo dello stato delineata nel progetto di costituzione.

“Non credo che per il titolo che riguarda il capo dello stato debbano farsi modificazioni; io non ne farei nessuna. Abbiamo tanto meditato intorno a questo problema. Ricordo le discussioni che feci con l'amico onorevole Perassi (...). Siamo favorevoli al sistema che in Francia non diede cattivi risultati [Terza repubblica]. In fondo si tratta di un potere che, in certi momenti e per certe funzioni, si afferma come e quanto è necessario, ma di un potere che per tutto il resto è fuori dalla mischia ed è di natura arbitrare al di sopra di tutto e di tutti²⁵⁵.”

253 Sulle molteplici e ripetute correnti dottrinali che hanno proposto, con varie e diverse argomentazioni, un'interpretazione estensiva del ruolo del capo dello stato tale fa renderlo di fatto compartecipe all'indirizzo politico cfr. C. FUSARO [1998, 178 ss; 2003, 112-116].

254 “Sembra sicuro che il potere presidenziale di comandare le forze armate abbia un contenuto sostanziale, e non meramente formale (...). È stato esattamente notato, questo a proposito e a conforto della tesi qui accolta, che significativa è la differenza tra l'art.33 della Costituzione francese, per il quale il capo dello stato <<ha il titolo di capo delle forze armate>> e l'art.87.9 Cost., che dice che egli <<ha il comando delle forze armate>>. I lavori preparatori confermano le tesi accolta. Peraltro, non può pensarsi che il capo dello stato abbia anche il potere di *disporre* delle forze armate, sia perché una tale attribuzione spetta istituzionalmente, in ogni stato moderno, ad organi della funzione esecutiva, sia perché il capo dello stato non sarebbe in grado di esercitare un simile potere, mancandogli le nozioni tecniche necessarie. La verità è, com'è stato esattamente osservato, che sul contenuto di tali poteri i costituenti hanno sorvolato, per cui regna oggi la massima incertezza.” P. BARILE [1958, 326].

255 Ass. plenaria, Seduta 19 settembre 1947, in “Assemblea costituente”, *www.camera.it*. F. BONINI [1997, 126] evidenzia come “già nei lavori della commissione Forti, era emerso come il modello forse più presente ai costituenti poteva essere quello del capo dello stato francese, nella

Si volle così conferire al presidente della repubblica – espressamente definito “capo dello stato” e “rappresentante dell'unità nazionale” (qualificazioni assenti nelle Carte francesi della III e IV repubblica e nella Costituzione di Weimar) – una serie di attribuzioni formali in settori chiave come la politica di sicurezza che, in caso di corretto funzionamento del sistema parlamentare rimanevano poteri notarili, ma, qualora se ne fosse presentata la necessità, potevano sostanziarsi e divenire effettive²⁵⁶.

Nel complesso, l'elevata instabilità politico/sociale (e in particolare la diffidenza verso i radicali programmi dei partiti di sinistra il cui principale obiettivo politico, nel caso avessero ottenuto la maggioranza, era l'instaurazione di uno stato socialista in Italia²⁵⁷) spinse la maggioranza moderata dell'assemblea costituente

sua fungibilità monarchica e repubblicana, emersa dopo il 1870, agli albori della Terza repubblica.”

256 In altre parole, i considerevoli poteri militari conferiti dalla Costituzione al presidente della repubblica – uniti agli attribuiti di “capo dello stato” e rappresentante dell’“unità nazionale”, non necessariamente da liquidarsi come espressioni poetiche, e quindi prive di valore – avrebbero consentito di modellare il ruolo presidenziale nella determinazione della politica di sicurezza ai più vari contesti politici che potevano emergere nella realtà. Sul punto C. FUSARO [2003, 55-56]: “(...) [dalla costituente] ne sortì fuori, alla fine, una figura di presidente dotata di alcuni poteri tipici del parlamentarismo nella versione dualista, ma, nel suo complesso, indeterminata e ambigua: ad essa venivano attribuite, come ai sovrani di un tempo, funzioni *altissime, vaghissime, imprecise* e, direi, imprecisabili. (...) ciascuno credette di leggere nel testo che si andava approvando ciò che voleva leggerci; ci si contentò della potenzialità che racchiudeva, e che avrebbe potuto dispiegarsi in una direzione come nell'altra, a seconda di come il sistema politico istituzionale si fosse poi in concreto evoluto.” In modo simile, evidenzia G.U. RESCIGNO [1978, 145] come, al di là delle competenze formalmente attribuite dalla Costituzione, l'ambiguità e l'indeterminatezza di ruolo del capo dello stato sia una caratteristica comune a tutti i sistemi parlamentari, sia repubbliche che monarchie. “(...) quali che siano i poteri nominati conferiti dalla Costituzione scritta, ogni capo di stato ha in sé la duplice potenzialità di ridursi ad organo puramente simbolico oppure, dall'altro estremo, ad organo politico preminente. Quei medesimi poteri scritti in Costituzione possono ridursi a mera forma esteriore di atti decisi da altri, o tutto al contrario divenire pieni e indipendenti conferendo al capo dello stato una funzione di direzione rispetto agli altri organi costituzionali. Tutto questo può avvenire senza alcuna modificazione esteriore del testo costituzionale, ma semplicemente in fatto attraverso un diverso esercizio dei poteri del capo dello stato consentito o imposto dalla vicende politiche.” Dello stesso avviso U. ALLEGRETTI [2007]

257 “L'attribuzione del comando al presidente della repubblica anziché al governo rifletteva non solo le aspirazioni dei militari all'autonomia dalle ingerenze politiche, ma anche la preoccupazione delle forze politiche moderate, e soprattutto della DC, di una vittoria elettorale delle sinistre. Come l'introduzione dell'ordinamento regionale, la sottrazione dell'alto comando al governo rappresentava una delle garanzie costituzionali introdotte da quella che temeva di dover presto diventare una opposizione costretta alla difensiva da un governo autoritario.” V. ILARI [1989, 57-58], già presente in F. BOTTI, V. ILARI [1985, 499-500]. “Ciò che i maggiori partiti cercarono di salvaguardare nell'assenza di reciproca legittimazione e nel conseguente clima di diffidenza furono soprattutto alcuni meccanismi di protezione e garanzia da un'eventuale tirannia della maggioranza. Questo senza però rinunciare a una razionalizzazione del sistema che procedesse per altre vie rispetto al rafforzamento sistematico della diade governo-maggioranza. Ne scaturì (...) un ruolo di presidente della Repubblica <<a geometrie variabili>>, di cui è difficile anticipare, a partire dai soli connotati formali, ambiti e modalità d'intervento.” M. TEBALDI [2005, 68-69]

a diffidare di una forma di governo parlamentare di tipo “monistico” (o a direzione monocratica) sul *modello Westminster*, nella quale l’indirizzo politico è saldamente nelle mani del governo (responsabile di fronte al parlamento) e il capo dello stato è relegato a un ruolo rappresentativo e cerimoniale. All’inverso, i costituenti del ’47 perseguirono la razionalizzazione del sistema parlamentare (sancita nell’ordine del giorno Perassi) recuperando e potenziando gli “elementi dualistici” tipici della tradizione costituzionale italiana e francese, e più in generale, di tutte le forme di governo parlamentare dell’Europa continentale emerse nelle fasi di transizione e crisi (a partire dalla monarchia orleanista del 1830). A fianco del binomio parlamento/governo (*primo pilastro*) fu, quindi, collocato un capo dello stato (*secondo pilastro*), non direttamente legittimato dal corpo elettorale, ma comunque dotato di tutta una serie di prerogative (tra le quali risaltavano quelle militari) che gli avrebbero consentito, a seconda dei contesti politici, di ergersi a custode della Costituzione (sia del corretto funzionamento sia dei suoi valori) nonché di partecipare attivamente all’elaborazione dell’indirizzo politico²⁵⁸.

Questo è il contesto complessivo in cui si inserisce la previsione costituzionale del CSD e i due più significativi poteri militari del capo dello stato: il comando delle forze armate e, appunto, la presidenza dello stesso CSD.

Si rende necessario focalizzare l’attenzione su tali aspetti.

I lavori preparatori, in primo luogo, mostrano chiaramente la stretta interdipendenza, già evidente da una semplice lettura della Costituzione, tra il comando delle forze armate e la presidenza del CSD, organo – è bene ricordare – contemplato dalla Costituzione solo in relazione alla presidenza del capo dello stato.

Sulla connessione sistematica tra il comando delle forze armate e la presidenza del CSD è sufficiente richiamare: (a) l’emendamento di Mortati, presentato in commissione e accolto, per unire le due attribuzioni presidenziali nella stessa disposizione; (b) l’osservazione di Bozzi, sempre in commissione, sulla difficoltà di comprendere il significato del comando presidenziale delle forze armate senza prima definire ruolo e funzioni del CSD; (c) l’intervento in assemblea di Gasparotto, avallato implicitamente da Tosato, sul legame inscindibile tra le due attribuzioni: “se il presidente della repubblica ha il comando delle forze armate, logicamente deve avere anche la presidenza del consiglio supremo di difesa”²⁵⁹.

258 Sui profili “dualistici” delle forme di governo parlamentari e in particolare sulla tradizione parlamentare italiana (“nel senso che a più d’un capo dello stato l’equilibrio dei poteri giuridici e il contesto politico hanno permesso o, addirittura, suggerito di prendere parte all’esercizio di funzioni di indirizzo politico”), cfr. diffusamente Cfr. A. BARBERA, C. FUSARO [2006, 167-190], C. FUSARO [1998, 17-41, 148-200; 2003, 1-56]

259 Sul punto concorda unanimemente la dottrina. Tra gli altri, cfr: A. BARONE [1982, 456]; G. MOTZO [1961, 338], P. BARILE [1958, 32], L. PALADIN [1986, 229]. Dello stesso avviso la commissione Paladin: “sul piano giuridico è (...) incontestabile il collegamento che l’articolo 87 della Costituzione ha inteso stabilire fra il comando delle forze armate e la presidenza del consiglio supremo di difesa.” L. PALADIN/COMM. [1988, 318-346]. G. MOTZO, in un altro suo scritto in materia [1964, 711], arriva ad affermare che “il contenuto del <<comando>> presidenziale è

In conclusione il capo dello stato esercita il comando delle forze armate, prevalentemente ma non solo, tramite la presidenza del CSD. Da ciò, comprendere la natura, le funzioni e il ruolo del CSD, nonché le modalità di partecipazione allo stesso del capo dello stato, diventa un elemento cruciale per comprendere il valore del comando presidenziale delle forze armate e, conseguentemente, lo stesso ruolo rivestito dal presidente della repubblica nella determinazione della politica di sicurezza nazionale. In altre parole, l'effettività o meno del comando presidenziale delle forze armate e il grado di partecipazione del capo dello stato alla determinazione dell'indirizzo politico di sicurezza nazionale dipende – non interamente, ma in modo rilevante – dal ruolo concretamente svolto dal CSD nella determinazione della politica di sicurezza e dal tipo di presidenza, effettiva o simbolica, esercitata dal capo dello stato all'interno dell'organo.

Com'è noto, la Costituzione tace sia sulla natura e sulle funzioni del CSD, e i lavori preparatori, oltre a non essere giuridicamente vincolanti, non forniscono delucidazioni risolutive.

Un elemento testuale di non poca rilevanza è tuttavia rappresentato dall'attributo “supremo” con il quale i costituenti definirono il nuovo consiglio di difesa. Benché, forse, in parte, debitore alla tradizione statutaria, designare espressamente nella Carta costituzionale un organo come “supremo” – piuttosto, ad esempio, che “superiore” (usato per il consiglio della magistratura) – non può essere privo di alcun significato circa il ruolo e le funzioni che l'organo dovrà assumere in materia di difesa nazionale. Non ha infatti logica definire “supremo” un organo cui si intende poi attribuire funzioni meramente consultive, istruttorie o esecutive²⁶⁰.

Un altro elemento che emerse fu la volontà dei costituenti di dar vita, con il CSD, a un “nuovo organo” dell'ordinamento italiano. Gasparotto, durante il dibattito in assemblea, giustificò il suo emendamento che devolveva alla legge l'istituzione del CSD, con il fatto che si trattava di un organo nuovo che niente aveva da spartire con la commissione suprema di difesa del precedente regime. E il principale elemento innovativo di tale organo era rappresentato proprio dalla presidenza, attribuita non più al capo del governo, come accadeva nella commissione suprema di difesa, ma al capo dello stato. La proposta di emendamento e le argomentazioni che la supportavano furono accolte dalla maggioranza dei costituenti, Tosato compreso. La rottura con l'esperienza passata non poteva essere più netta ed esplicita. Da quanto riportato sembra, quindi, che la presidenza del capo dello stato debba essere intesa, proprio a sancire

concretamente delimitato dalle competenze attribuite al CSD, e dalla particolare posizione che il capo dello stato occupa in seno al collegio: da questa posizione deriverebbe anzi (...) il carattere sostanziale e non meramente formale del potere presidenziale di comando delle forze armate.”

260 Sul significato dell'espressione “supremo” cfr: G. QUADRI [1997, 188], A. TESAURO [1963, 331/1]. Sul punto si sofferma anche G. BOGNETTI [1997, 261]: “Ridurre il CSD a puro organo di informazione presidenziale non sembra conforme né al nome altisonante del consiglio né alla sottostante idea dei costituenti.”

la discontinuità con la precedente commissione suprema di difesa (organo interministeriale presieduto dal capo del governo), in modo non meramente simbolico e notarile. Ma l'indicazione in tal senso non è univoca e determinante.

Ciò precisato, resta il fatto che, al di là della connessione sistematica con il comando presidenziale delle forze armate, l'appellativo di “supremo” e la rottura con il precedente organo interministeriale competente in materia di sicurezza, la Costituzione tace, né i costituenti mostrano idee chiare sul ruolo e le funzioni del CSD, che rimane un organo indefinito e polivalente come il suo presidente.

Il CSD, infatti, può essere inteso, alternativamente, quale: (a) organo partecipe all'indirizzo politico di sicurezza con un ruolo preparatorio/consultivo o direttivo nei confronti di governo e parlamento; (b) organo con funzioni tecnico/amministrative e irrilevante ai fini della determinazione della politica di sicurezza; (c) mera sede di consultazione tra capo dello stato e governo, priva di autonoma soggettività giuridica e con l'unica funzione di consentire al capo dello stato di essere informato sulla politica della maggioranza di governo ed esporre i suoi orientamenti.

A sua volta, la stessa presidenza del CSD da parte del capo dello stato, al pari del comando delle forze armate, è suscettibile di essere letta in modo difforme: (a) presidenza effettiva, con potere di convocazione, determinazione dell'ordine del giorno, direzione della discussione e partecipazione al voto; (b) presidenza formale, notarile, simbolica ed eventuale, con la reale direzione delle sedute da parte del presidente del consiglio.

Tali opzioni possono tra loro incrociarsi fornendo una notevole gamma di abbinamenti:

	presidenza effettiva del capo dello stato	presidenza simbolica del capo dello stato
CSD partecipe dell'indirizzo politico		
CSD con funzioni tecnico/amministrative		
CSD quale mera sede di consultazione		

In conclusione, la carta costituzionale delinea un CSD dai ruoli e dalle funzioni indefinite che, a sua volta, si colloca in una costituzione della difesa tutt'altro che chiara e lineare, in quanto connotata da una spiccata vocazione “dualistica”: a fronte di un'implicita e poco convinta attribuzione dell'indirizzo politico di sicurezza al governo (e parlamento) si erge infatti una figura di presidente della repubblica dotato di funzioni anche militari, per mutuare un'espressione di Carlo Fusaro, “altissime, vaghissime, imprecise e (...) imprecisabili” e, come tali idonee, in particolari contesti di particolare fragilità del sistema dei partiti, a sfociare in una vera e propria partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico.

La totale incertezza e polivalenza sulle disposizioni costituzionali sul CSD e sul ruolo del capo dello stato nella determinazione della politica di sicurezza emerge da una rapida rassegna della dottrina giuridica negli anni immediatamente successivi all'approvazione della Costituzione, prima della legge istitutiva del 1950²⁶¹.

Alcuni autori (Amorth e Cereti) non presero posizione evitando, nei loro trattati di diritto costituzionale, ogni commento sul tema²⁶².

Sulla specifica questione del comando delle forze armate, alcuni (Calamandrei) ritennero che la Costituzione riservasse al capo dello stato solo un comando di carattere onorifico e simbolico, individuando quindi il governo quale unico titolare del potere di indirizzo politico di sicurezza²⁶³. Altri (Balladore Pallieri), sembrarono propendere per una partecipazione effettiva del capo dello stato all'indirizzo politico di sicurezza²⁶⁴. Altri ancora (Predieri, Baschieri) impostarono erroneamente la questione riesumando le soluzioni statutarie sostenute dagli ambienti militari nella fase costituente; non colsero, quindi, la necessità di distinguere tra potere politico di competenza degli organi costituzionali e potere tecnico/operativo di competenza degli organi militari; e proposero una critica radicale all'operato dei costituenti sostenendo la necessità di costituzionalizzare la responsabilità militare del capo SM sottraendola a ogni influenza politica del governo²⁶⁵.

261 Le ricostruzioni elaborate dai costituzionalisti sulla tematiche in oggetto saranno oggetto di una specifica analisi più avanti (cap. 3.3).

262 Cfr.: A. AMORTH [1948]; C. CERETI [1949].

263 Sul tema del comando presidenziale delle forze armate previsto dall'art. 87.9 Cost., P. CALAMANDREI [1968, 419] rileva come “tutti furono d'accordo, nei lavori preparatori della costituente e nei commenti alla Costituzione, nel dire che questa è un'attribuzione di carattere simbolico e nominale” tesa a garantire che le forze armate siano sempre utilizzate nell'interesse unitario dello Stato e non per fini di parte.

264 “Ritengo che il comando a cui si allude [comando presidenziale delle forze armate] debba intendersi più precisamente come <<alto comando>>. Non è cioè nei poteri del presidente della repubblica di assumere l'effettivo comando delle forze armate, particolarmente in tempo di guerra. Quello che gli spetta è il comando politico, inteso a coordinare l'attività degli organi militari con la restante attività dello stato e a inquadrare le esigenze puramente tecniche militari in quelle più vaste dello stato come unità.” G. BALLADORE PALLIERI [1949, 161-162].

265 “Queste competenze del presidente della repubblica [comando forze armate], che sono tradizionali di ogni capo di stato, non richiedono particolare illustrazione. Resta inteso che il presidente il quale, insieme al governo, esercita il comando ha un controllo politico simbolico delle forze armate, specie in tempo di guerra, giacché l'effettivo comando e la direzione delle operazioni saranno sempre riservate, come avveniva durante il regno d'Italia, al capo di stato maggiore generale.” G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO [1949, 326]. “L'art.87 non ha disciplinato il modo con cui questo comando deve essere esercitato in pace e soprattutto in guerra; mentre molte costituzioni lo hanno fatto (...). Nella Costituzione italiana la delicata materia dell'alto comando non è stata regolata, nonostante le discussioni in sede di lavori preparatori e sulla stampa [*Rivista militare*]. Anzi, a nostro parere, la norma costituzionale ostacola la sua logica sistemazione, con un regresso rispetto agli ordinamenti italiani precedenti. Infatti parlando dell'attività delle forze armate in caso di guerra pare ormai pacifico distinguere, dal punto di vista giuridico come da quello tecnico, l'attività militare operativa da quella organizzativa e preparatoria (che sussisterà anche in tempo di pace) ovvero, in altri termini,

Quanto al connesso tema del CSD, la cui legge istitutiva è in fase di gestazione, la maggior parte degli autori (Predieri, Pergolesi e Balladore Pallieri) non vi dedica molto spazio, ritenendolo un organo ausiliare del governo simile alla vecchia commissione suprema, con funzioni meramente consultive²⁶⁶.

l'organo militare dall'organo dell'amministrazione militare, l'alto comando dal ministero della difesa. Ora la distinzione tra i due organi viene trascurata completamente dalla nostra Costituzione. Essa, attribuendo il comando delle forze armate al presidente della repubblica, il quale non è responsabile ex art. 89 cost. e di cui ogni atto per essere valido deve essere controfirmato da un ministro, attribuisce al ministro della difesa la responsabilità dell'attività dell'organo militare o, in altri termini, della condotta della guerra. Si dà vita a una <<infelice finzione giuridica>> (...) perché chi in realtà dirigerà effettivamente le operazioni sarà sempre il comandante supremo, o capo di stato maggiore. (...) A nostro avviso, i principi generali relativi alla posizione dell'alto comando nell'ordinamento costituzionale avrebbero dovuto essere regolati dalla Costituzione, che ha rivelato anche in questa materia una insufficienza di adeguamento e razionalizzazione. Pure tale insufficienza si sarebbe potuta evitare, soprattutto perché vi erano stati in passato ordinamenti come quello risultante dai D. 4 marzo 1906 e 5 marzo 1908 n. 77, in cui il problema dell'alto comando aveva ottenuto una soluzione logica. Il capo di stato maggiore risultava il titolare effettivo dell'autorità di comando, che formalmente risiedeva nel capo di stato; la responsabilità della condotta delle operazioni incombeva al capo di stato maggiore, la cui azione non era dipendente dal gabinetto, ma la cui nomina e la cui rimozione avvenivano sotto la responsabilità ministeriale. (...) In un ordinamento rigido [quello dell'Italia repubblicana] in cui esiste un art. 89, per cui la responsabilità degli atti presidenziali grava sui ministri, sarebbe stato opportuno attribuire al capo SMD una responsabilità attraverso disposizione costituzionale, come è stato fatto da altri ordinamenti." A. PREDIERI [1950, 486 ss]. A differenza, la questione del comando politico delle forze armate è impostata correttamente da BALLADORE PALLIERI [1949, 161-162]: "(...) il capo SM o la persona comunque preposta all'effettivo comando delle forze armate non esercita i suoi poteri per una delega da parte del capo dello stato. Esercita invece, come organo tecnico, un potere che al capo dello stato e al governo non appartiene e che a questi è necessariamente subordinato. Inoltre la disposizione dell'art. 89, per cui tutti gli atti del presidente della repubblica devono essere controfirmati da un ministro, esclude che quelli riferentisi alle forze armate o alle operazioni militari possano essere controfirmati dal capo di stato maggiore, ed esclude quindi anche la possibilità di un effettivo comando militare esercitato congiuntamente dal capo dello stato e da un organo militare. La situazione è adunque in tutto e per tutto quella normale: vi è da un lato il capo dello stato e il governo, i quali esercitano il supremo controllo politico. Vi sono dall'altro gli organi tecnici, in questa ipotesi militari, subordinati gerarchicamente ai primi. A questi ultimi spetta l'effettivo comando delle forze armate." Dello stesso avviso anche V. BACHELET [1962, 125-130]. Occorre tuttavia precisare che A. PREDIERI rivedrà parzialmente le sue posizioni in successivo scritto [1958] che sarà esaminato avanti.

266 "Non è questo organo [CSD] raggruppato coi tre precedenti [CNEL, consiglio di stato, cortei dei conti] quale ausiliare del governo, ma indubbiamente è tale ed anzi, a differenza degli altri, ha attribuzioni rientranti esclusivamente nell'ambito governativo e amministrativo." F. PERGOLESI [1949, 155, 228]. "Crediamo (...) che come per il passato esso [CSD] abbia funzioni consultive in ordine alla preparazione militare e alla condotta della guerra. Si tratterebbe in sostanza di un organo costituzionale collegiale ausiliario, che meglio si sarebbe fatto a mettere a disposizione del presidente del consiglio, come esigenze sistematiche generali e particolari nella materia dell'Alto comando imporrebbero. Data questa natura consultiva e ausiliaria, non crediamo che il Consiglio di difesa possa essere l'organo militare supremo." A. PREDIERI [1950, 489]; "(...) è questo [CSD] un organo istituito nel corso dell'ultima guerra; nulla lascia supporre che verrà conservato immutato; ma comunque la Costituzione sembra abbastanza chiara nel disporre che se comunque funzionerà, con una o un'altra denominazione, un organo supremo incaricato di provvedere unitariamente ai bisogni della difesa nazionale, il capo dello stato ne è di diritto presidente." G. BALLADORE PALLIERI [1949, 161-162].

Come testimoniano le analisi – superficiali, incerte o ancora legate agli schemi statutari – dei primi commentatori della Carta costituzionale, i costituenti non effettuarono scelte chiare e definitive, ma di fatto rimisero ai successivi eventi politici e istituzionali la definizione del ruolo effettivo del CSD e la ripartizione del potere d'indirizzo tra capo dello stato e governo per la politica di sicurezza.

Ecco, quindi, come assumono rilevanza decisiva ai fini di un corretto inquadramento del CSD: (a) la legge istitutiva del CSD contemplata dalla Costituzione e i conseguenti regolamenti attuativi della stessa; (b) la prassi e le eventuali convenzioni costituzionali formatesi tra gli organi di vertice dell'ordinamento; (c) le elaborazioni della letteratura giuridica.

Le problematiche appena evidenziate, attinenti alla fase dinamica della costituzione della difesa, saranno affrontate nei successivi capitoli di questo lavoro e consentiranno di delineare la natura e le effettive funzioni esercitate dal CSD nel sistema costituzionale; ciò a sua volta faciliterà la comprensione del ruolo concretamente esercitato del capo dello stato nella determinazione dell'indirizzo politico di sicurezza nel contesto della forma di governo della Repubblica italiana.

**TABELLA DI RAFFRONTO
SU RIPARTIZIONE COSTITUZIONALE DELLE ATTRIBUZIONI MILITARI**

ARTICOLATO (su P.d.R. e Governò) di E. TOSATO (19.12. 1946)	PROGETTO DI COSTITUZ. ITALIANA (31.01.1947)	COSTITUZ. ITALIANA (1.01.1948)	Leggi organiche III REPUBBLICA FRANCESE (febbraio/luglio 1875)	PROGETTO DI COSTITUZ. IV REPUBBLICA FRANCESE (19.04.1946)	COSTITUZ. IV REPUBBLICA FRANCESE (29.09.1946)	COSTITUZIONE DI WEIMAR (11 agosto 1919)	Statuto Albertino (1848)
Spetta all'assemblea nazionale la mobilitazione generale e l'entrata in guerra. (art.33)	Spetta all'assemblea nazionale deliberare la mobilitazione generale e l'entrata in guerra. (art.75)	Le camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al governo i poteri necessari (art.78)	Il PdR non può dichiarare la guerra senza la preventiva approvazione delle due camere. (art.9 L.cost. 16.07.1875)	La guerra non può essere dichiarata senza l'assenso preventivo dell'assemblea nazionale ed il parere preventivo del consiglio della Unione francese (art.52)	La guerra non può essere dichiarata senza un voto dell'assemblea nazionale e il parere preventivo del consiglio della repubblica (art.7)	Dichiarazione di guerra o conclusione di pace devono avvenire per legge. (art.45)	
Il PdR è il capo dello stato e lo rappresenta (art.8)	Il PdR è il capo dello stato e rappresenta l'unità nazionale. (art.83.1)	Il PdR è il capo dello stato e rappresenta l'unità nazionale. (art.87.1)	Il PdR (...) dispone delle forze armate. (art.3. L. Cost. 25/28.02.1875);	Il PdR: nomina in sede di consiglio dei ministri (...) i membri del consiglio superiore della difesa nazionale; (art.96); dispone delle forze armate; (art.98); presiede il consiglio superiore della difesa nazionale; (art. 100)	Il PdR: nomina in consiglio dei ministri (...) i membri del consiglio superiore e del comitato della difesa nazionale; (art.30) presiede il Consiglio superiore e il Comitato della difesa nazionale; (art. 33) prende il titolo di comandante delle Forze armate. (art. 33)	Il presidente ha il comando supremo di tutte le forze armate del reich. (art.47) Se un land non adempie agli obblighi impostigli dalla Costituzione o da una legge del reich, il presidente può costringervelo con l'aiuto della forza armata. Il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. (...) Di tutte le misure prese ai sensi dei precedenti commi il presidente deve senza indugio dare notizia al reichstag. Le misure stesse devono essere revocate se il reichstag lo richieda. (art.48)	“Egli [re] è il capo supremo dello stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra” (art.5)
Il PdR ha il comando di tutte le forze armate. (art. 13) “Il PdR è tenuto informato dal primo ministro degli affari dello stato. Presiede il consiglio supremo di difesa nazionale, (...) e ha facoltà di presiedere il consiglio dei ministri. (art.15) “Il PdR dichiara la guerra deliberata dall'assemblea nazionale” (art.12)	Ha il comando delle forze armate, presiede il consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara la guerra deliberata dall'assemblea nazionale. (art. 83.5)	Ha il comando delle forze armate, presiede il consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle camere.” (art. 87.9)			Il presidente del consiglio assicura la direzione delle forze armate e coordina la messa in opera della difesa nazionale. (art 47)	Tutte le ordinanze e provvedimenti del presidente, anche se riferiti alle forze armate, non sono validi senza la controfirma del cancelliere o del ministro competente, che se ne assumono la responsabilità. (art. 50)	

**CAPITOLO 3
LEGGE ISTITUTIVA**

1. Introduzione; 2. Legge 28 luglio 1950, n. 624: genesi e disciplina; 3. Le ricostruzioni della dottrina; 4. Brevi cenni all'esperienza della IV repubblica francese.

1 – Introduzione

Il consiglio supremo di difesa fu istituito, in attuazione dell'art. 87.9 della Costituzione, con L. 28 luglio 1950, n. 624²⁶⁷.

La legge istitutiva ha grande importanza nell'economia di questo studio. La sua disciplina – ancor oggi immutata – delinea infatti i principali caratteri del CSD, quanto a ordinamento interno, attribuzioni, natura giuridica e collocazione costituzionale; e ciò incontrando l'unico limite delle scarse indicazioni costituzionali dell'art.87.9, nel più generale contesto della forma di governo parlamentare scelta dai costituenti.

L'esame della normativa riguarderà sia la disciplina positiva sia la fase genetica. Il significato giuridico delle singole disposizioni sarà quindi valutato nel contesto dei lavori parlamentari che hanno portato alla loro stesura definitiva, senza tralasciare gli influssi esercitati e le indicazioni emerse dagli ambienti militari.

La legge del '50 assume altresì una più ampia rilevanza per il diritto costituzionale in quanto rappresenta la prima e, sino alla seconda metà degli anni '50, unica attuazione dei nuovi organi e istituti previsti dalla Costituzione repubblicana²⁶⁸.

All'esame delle legge seguirà quello della letteratura giuridica. Saranno valutate le principali ricostruzioni dottrinali del nuovo organo e le soluzioni proposte sulle maggiori questioni giuridiche sollevate dalla normativa del '50.

Il capitolo troverà infine conclusione con brevi cenni all'esperienza dei collegi di difesa operanti durante la IV repubblica francese: il *comité de la défense nationale* e il *conseil supérieur de la défense nationale*. Tali organi – contemplati, com'è si è visto nel capitolo precedente, dalla Costituzione transalpina del '46 e disciplinati con decreti emanati tra il '46 e il '47 – risultano particolarmente interessanti poiché simili al nostro CSD per funzioni, composizione e contesto istituzionale; inoltre, benché non vi sia traccia nella

267 *G.U.*, anno 1950, n. 196.

268 Con l'eccezione del CSD, i nuovi organi e istituti previsti dalla Costituzione, in particolare quelli con funzioni di controllo della maggioranza, furono attuati solo vari anni dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale. In tal senso Labriola: “degli organi previsti dalla Costituzione, prima non esistenti e disciplinati, il consiglio supremo di difesa è quello al quale è stata conferita, rispetto ad altri, la più rapida attuazione.” S. LABRIOLA. Una prima parte dei nuovi organi contemplati dalla Costituzione fu istituita nella seconda metà degli anni '50: la corte costituzionale nel 1956, il CSM nel 1958, il CNEL nel 1957. Un'altra parte solo nei primi anni '70: referendum abrogativo e regioni ordinarie. Cfr sul punto, tra gli altri: G. AMATO, A. BARBERA [1997], A. BARBERA, C. FUSARO [2006], P. CARETTI, U. DE SIERVO [2008].

documentazione disponibile, è molto probabile che gli estensori della legge istitutiva, sia in ambito governativo che parlamentare, abbiano tratto ispirazione dalla normativa francese.

2 – Legge 28 luglio 1950, n. 624: genesi e disciplina

2.1 – Il dibattito e le proposte dei militari. Prima di esaminare i lavori preparatori e i contenuti della legge istitutiva, è opportuno valutare il contributo fornito dagli ambienti militari.

A tal fine si riprende il dibattito sulla pagine della *Rivista militare* tenutasi tra l'autunno del '46 e l'inverno del '47. Gli interventi sul futuro CSD, pur se approssimativi, sono infatti interessanti, poiché manifestano alcune tendenze che saranno poi riprese in modo più articolato e autorevole dai vertici istituzionali delle forze armate, chiamati, pochi mesi dopo, a dare i loro pareri sulle proposte di legge istitutiva elaborate dal ministero della difesa.

Sulla questione della composizione dell'organo collegiale, i tre alti ufficiali che affrontarono la tematica (i generali Armellini, Gelich e Orlando) furono concordi nel prevedere la partecipazione quali membri ordinari non solo del capo di stato maggiore generale, ma anche dei capi di stato maggiore delle tre forze armate²⁶⁹.

Relativamente alle attribuzioni, il gen. Orlando riteneva che il consiglio dovesse avere il potere di “fissare precise direttive sulle questioni politiche e finanziarie sulle quali deve basarsi la preparazione della guerra, e cioè gli scopi da raggiungere in base allo sviluppo della politica estera e la ripartizione dei bilanci fra le tre forze armate”²⁷⁰. Secondo il gen. Gelich “il consiglio dovrebbe essere sentito obbligatoriamente per dare il parere, con voto deliberativo dei membri permanenti, sulle più importanti questioni di carattere politico-militare, operativo/strategico e organizzativo/tecnico”. Gelich propose poi un'originale ripartizione delle competenze in materia di sicurezza tra CSD e consiglio dei ministri.

269 Il gen. T. ORLANDO [1946, 1357-1360], anticipando già la denominazione definitiva di “consiglio supremo di difesa”, ritiene che di tale organo “dovrebbero far parte: il presidente del consiglio (e per questioni di estrema importanza il capo dello stato), i tre ministri della forze armate, il ministro degli esteri e quello del tesoro, il capo di stato maggiore generale ed i tre capi di stato maggiore delle forze armate. A partecipare a tale consesso potrebbero essere chiamati, di volta in volta, con voto consultivo, anche altri ministri in relazione agli argomenti da trattare. Il capo di stato maggiore generale avrebbe il compito di preparare le direttive fissate dal consiglio per i tre ministeri delle forze armate. La presenza in tale consesso del capo di stato maggiore generale e dei tre capi di stato maggiore delle singole forze armate garantisce la continuità fra il criterio unitario che presiede alla preparazione delle tre forze armate in pace e l'unità di comando di esse durante le guerra. (...)”. In modo simile il gen. F. GELICH [1946, 1361-1372] ritiene che “nostro nuovo ordinamento dell'alto comando debba esistere un consiglio superiore della difesa nazionale con presidente il capo dello stato, vice-presidente il primo ministro, con membri permanenti il capo di stato maggiore generale, i capi di stato maggiore delle singole forze armate, i capi delle amministrazioni militari (sottosegretari), e con membri temporanei da designare di volta in volta.” Il gen. Q. ARMELLINI [1947, 259], limitandosi a riproporre l'esperienza dell'allora operante comitato di difesa, accenna brevemente a un “comitato della difesa nazionale, organo interministeriale politico-militare presieduto dal presidente del consiglio dei ministri e costituito dai ministri più strettamente interessati, dai sottosegretari militari e dai capi di stato maggiore delle forze armate.”

270 Gen. T. ORLANDO [1946, 1357-1360].

“Forse non appare più necessaria l'esistenza della commissione suprema di difesa, com'era prevista nel nostro ordinamento prebellico. Le sue funzioni sarebbero assorbite in parte dal consiglio superiore della difesa nazionale per questioni operative e particolarmente riservate, e in parte dal consiglio dei ministri per le questioni di economia di guerra o di politica generale militare che interessano più dicasteri; consiglio dei ministri da riunirsi in apposite sedute segrete con l'eventuale partecipazione del capo di stato maggiore generale”²⁷¹.

Prima ancora che la Costituzione repubblicana entrasse in vigore, gli uffici centrali del ministero della difesa avviarono un'attività di studio e di elaborazione di proposte sull'istituzione del nuovo organo collegiale; e il 21 novembre 1947 il gabinetto del ministero della difesa inviò ai vertici militari delle tre forze armate (capi di stato maggiore e segretari generali) un primo schema di decreto sul CSD, richiedendo osservazioni in merito²⁷².

Trezzani, il capo di stato maggiore generale²⁷³, rispose con una nota del 26 novembre 1947²⁷⁴.

Nella prima parte del documento l'alto ufficiale esordisce proponendo un'interpretazione della normativa costituzionale in via di approvazione. Secondo Trezzani l'intento dei costituenti, nell'attribuire al capo dello stato la presidenza del CSD, è senza dubbio quello di elevare di rango, e quindi di composizione e di attribuzioni, il nuovo organo rispetto al comitato di difesa²⁷⁵.

Il capo di stato maggiore generale procede poi all'esame della proposta del ministero avanzando propri rilievi.

Sui compiti attribuiti, ritiene che l'espressione usata dallo schema di disegno di legge del ministero – che assegna al CSD “l'esame delle principali questioni riguardanti la difesa nazionale” – sia “troppo generica”²⁷⁶. Individua, quindi, le attribuzioni del nuovo organo. In termini generali, dovrà “stabilire in concreto la politica militare del governo”, studiando, proponendo e promuovendo le misure essenziali per la difesa e coordinando tutte le attività, anche civili, che interagiscono con la difesa stessa. In dettaglio,

“il consiglio dovrà esaminare: la definizione delle ipotesi di conflitto in cui può essere coinvolto il paese e dei compiti e degli obiettivi da assegnare alle forze armate; l'aliquota del bilancio complessivo dello stato da devolvere alle spese militari; le direttive generali per la utilizzazione delle risorse del paese ai fini bellici (...); le direttive generali per l'impostazione dei piani d'impiego delle forze armate nell'ipotesi di conflitto.”

Riguardo alla composizione, secondo Trezzani, membri ordinari del consiglio dovranno essere, oltre il capo dello stato, il presidente del consiglio, i ministri di esteri, difesa e tesoro e il capo di stato maggiore generale; membri straordinari, che parteciperanno alle sedute a seconda delle questioni in esame, i ministri che presiedono alle attività economiche.

271 F. GELICH [1946, 1361-1372].

272 Lo schema in oggetto non è noto all'Autore del presente lavoro.

273 Il generale Claudio Trezzani fu capo di stato maggiore generale dal 1° maggio 1945 al 2 aprile 1948 e capo stato maggiore della difesa dal 3 aprile 1948 al 1° febbraio 1950.

274 *USSME*, fondo I-4, racc. 59, cart. 2.

275 “Nessun dubbio che l'aver attribuito al capo dello stato la presidenza del consiglio supremo di difesa risponde – nel fatto e nelle intenzioni del legislatore – al criterio di elevare il rango di questo organo nei confronti dell'attuale comitato di difesa (...). All'elevazione di rango dovrebbe pertanto fare anche riscontro, per rimanere nello spirito del legislatore, una elevazione nelle attribuzioni e nella composizione.” *USSME*, fondo I-4, racc. 59, cart. 2.

276 “Il citato DLL [31 maggio 1945, n. 345], con dizione imprecisa e incompleta limitava i compiti del comitato di difesa <<allo studio di particolari questioni militari o comunque riguardanti la difesa nazionale>>. Dizione più rispondente, ma ancora troppo generica è quella dello schema di decreto in elaborazione sugli organi centrali del ministero della difesa, in quanto assegna al comitato <<l'esame delle principali questioni riguardanti la difesa nazionale>>. *USSME*, fondo I-4, racc. 59, cart. 2.

“Non sembra invece necessario comprendere tra i membri ordinari i capi di stato maggiore delle singole forze armate dato il carattere generale dei problemi in esame: essi potranno invece essere chiamati ad intervenire quando si tratti di problemi di loro specifica competenza.”

Relativamente alle regole di funzionamento interno, Trezzani affronta innanzitutto la questione della partecipazione al collegio del capo di stato maggiore generale. Secondo il generale, il consiglio non ha funzioni deliberative in senso stretto, ma può solo adottare “raccomandazioni” per il governo da tradurre poi, da parte di quest'ultimo, in provvedimenti concreti. Non è così rilevante stabilire se il membro tecnico del consiglio abbia o meno diritto di voto; quel che conta è, invece, attribuire allo stesso il carattere di membro ordinario, in modo che possa sempre partecipare alle sedute ed esprimere il suo giudizio tecnico²⁷⁷.

Trezzani rileva poi la necessità di prevedere delle convocazioni obbligatorie a intervalli fissi, uno due volte l'anno, oltre quelle facoltative promosse dal capo dello stato e dal presidente del consiglio; e l'opportunità di istituire una segreteria permanente di supporto al consiglio presso l'ufficio del capo di stato maggiore generale.

Marras, il capo di stato maggiore dell'esercito²⁷⁸, rispose alla richiesta degli uffici centrali del ministero con nota del 16 gennaio 1948, cui aderiva Cappa, il segretario generale dell'esercito²⁷⁹.

Il capo SME non si limitò a semplici considerazioni, ma propose – allegato alla propria lettera di risposta – un vero e proprio articolato denominato: “Schema di decreto concernente attribuzioni, composizione e funzionamento del consiglio supremo di difesa” (cfr. tabella allegata al paragrafo).

Al consiglio sono attribuiti i seguenti compiti: 1) “esaminare i problemi inerenti alla politica difensiva dello stato”; e 2) “formulare le direttive per la predisposizione ed il coordinamento delle varie attività nazionali comunque interessanti la difesa della nazione” (art.1)

Componenti ordinari del collegio sono: il presidente della repubblica (presidente), il presidente del consiglio (vice-presidente); ministri della difesa, degli esteri e del tesoro; il capo di stato maggiore generale e i capi delle tre forze armate. Membri straordinari, che “vengono convocati di volta in volta e a seconda dei singoli argomenti da trattare”, sono i ministri dell'industria e del commercio, dell'agricoltura, dei trasporti, della marina mercantile. “Per determinazione del presidente possono essere invitati ad intervenire alle riunioni con voto consultivo, altri membri del governo ed alte personalità del campo scientifico, industriale ed economico” (art. 2).

Sono previste “sessioni ordinarie”, ogni sei mesi, e “sessioni straordinarie”, per iniziativa del presidente o su richiesta del vice-presidente o del ministro della difesa” (art.4).

Le “direttive” del consiglio, e tutte le “opinioni” manifestate, sono assunte per votazione (in caso di parità prevale il voto del presidente) e assumono la forma di decisioni del presidente (artt. 4 e 5).

La segreteria del consiglio, retta da un generale, è istituita presso lo stato maggiore generale (art.6).

277 “Il carattere non deliberativo di quest'organo, carattere accentuato dal fatto che la presidenza ne è affidata al capo dello stato, conferisce ai suoi voti l'aspetto di raccomandazioni per il governo, da tradurre poi, per cura del governo, in provvedimenti concreti. Tali rilievo toglie sostanza alla questione – che spesso è fatta – se il capo di stato maggiore generale debba nel consiglio aver figura di semplice consulente, o membro con diritto di voto. Che egli disponga di voto non ha importanza in un consesso le cui sedute non portano in nessun caso a vere deliberazioni: importa invece che egli sia membro ordinario e abbia quindi sempre la possibilità di esporre sui problemi in esame il punto di vista tecnico militare, e che del suo parere, a definizione della responsabilità, rimanga traccia esplicita nel verbale della seduta.” *USSME*, fondo I-4, racc. 59, cart. 2.

278 Efsio Marras fu capo di stato maggiore dell'esercito dal 1° febbraio 1947 al 1° dicembre 1950 e, successivamente, capo di stato maggiore della difesa dal 1° dicembre 1950 al 15 aprile 1954.

279 *USSME*, fondo I-4, racc. 59, cart.2.

Lo schema di decreto proposto da Marras, data la sua organicità e articolazione, sarà ripreso più avanti in tutti i suoi aspetti al fine di raffrontarlo al disegno di legge dell'esecutivo e alla modifiche apportate dalle due camere.

2.2 – Il disegno di legge governativo e le modifiche parlamentari: le scelte del legislatore del 1950. Gli uffici del ministero della difesa e della presidenza del consiglio proseguirono per tutto il 1948 l'attività di elaborazione della legge istitutiva del CSD.

Nell'ottobre del '48, il presidente della commissione difesa del senato Gasparotto – assieme ai senatori Ruini, Reale, Paratore e Fazio – presentava un ordine nel giorno sulla politica militare, nel quale, tra le altre cose, “si augura che il governo presenti al parlamento l'ordinamento definitivo delle forze armate, colla costituzione del consiglio supremo di difesa e l'assegnazione delle attribuzioni agli alti comandi (...)”²⁸⁰.

Il disegno di legge concernente l'istituzione del nuovo organo fu approvato (senza discussione) dal consiglio dei ministri il 24 febbraio 1949²⁸¹ e presentato al senato dal presidente del consiglio e dal ministro della difesa di concerto con il ministro del tesoro il 6 aprile 1949, unitamente a una relazione scritta dello stesso ministro della difesa Pacciardi²⁸².

La commissione difesa del senato prese in esame il disegno di legge del governo il 26 luglio 1949 e, dopo quattro sedute dedicate all'argomento, trasmise gli atti all'assemblea per l'approvazione. Il testo licenziato dalla commissione, in parte emendato rispetto al disegno di legge governativo, era accompagnato da una relazione scritta del presidente della commissione Luigi Gasparotto²⁸³. Il disegno di legge venne discusso e approvato dal senato nella seduta 15 novembre 1949 e trasmesso alla presidenza della camera il giorno successivo²⁸⁴.

Nella seduta 14 luglio 1950 la commissione difesa della camera discusse e approvò (in sede deliberante) il disegno di legge licenziato dal senato senza apportarvi modifiche²⁸⁵.

Terminata la breve panoramica sull'iter parlamentare, è il momento di prendere in esame il contenuto della legge istitutiva del CSD, mettendolo a confronto con il disegno di legge approvato dal governo e con l'articolato proposto dal capo SME Efisio Marras (cfr. tabella allegata al paragrafo).

2.2.1 – Ordinamento interno. Sull'ordinamento interno del nuovo organo, la proposta del governo non venne modificata dal parlamento se non per aspetti formali, con l'unica eccezione dell'individuazione del segretario del consiglio; maggiori differenze presenta invece l'articolato di Marras.

Secondo il disegno di legge governativo e il testo definitivo della legge, componenti ordinari del collegio, oltre il capo dello stato (presidente), sono il presidente del consiglio (con la qualifica di vice-presidente), il ministro della difesa, il ministro degli affari esteri, il ministro degli interni, il ministro del tesoro, il ministro per l'industria e il commercio, il capo di stato maggiore della difesa e il segretario del consiglio (art.2).

280 *Atti senato*, assemblea, seduta 7 ottobre 1948.

281 Consiglio dei ministri, seduta 24 febbraio 1949, in F.R. SCARDACCIONE [2005, 475].

282 *Atti senato*, disegni di legge e relazioni – 1948/49, doc. 355.

283 “Disegno di legge di istituzione del consiglio supremo di difesa”, in *Atti senato*, Disegni di legge e relazioni, 1948-49, doc. 355-A.

284 *Atti senato*, assemblea, seduta 15 novembre 1949.

285 www.camera.it, prima legislatura.

È attribuita poi la facoltà al presidente di convocare alle sedute gli altri ministri, gli alti commissari, i capi di stato maggiore delle tre forze armate e tutte le altre persone di particolare competenza che risultassero utili (art.3)²⁸⁶.

La commissione difesa del senato in un primo momento valutò opportuno estendere il numero dei membri ordinari a tutti i ministri e gli alti commissari comunque interessati alle questioni della difesa nazionale per le materie di loro competenza (trasporti, agricoltura, marina mercantile, sanità, etc.); e ciò

“al duplice scopo di avere dai ministri stessi immediata e diretta conoscenza dei lumi e dei documenti che possono giovare alla discussione, e nel contempo di impegnarli ai doveri e ai vincoli della responsabilità e della solidarietà collegiale. (...) Sennonché, dopo più approfondito esame, la commissione ritenne di accedere al disegno del ministro, al duplice scopo di concentrare nei ministri più direttamente interessati ai problemi della difesa la responsabilità delle loro deliberazioni e, nel contempo, assicurare alle deliberazioni stesse il rigore del segreto”²⁸⁷.

La diversa composizione del collegio rispondeva quindi a esigenze opposte. La soluzione ristretta (con possibilità di allargarla in caso di necessità) garantiva maggior funzionalità dell'organo e segretezza della sua attività. Quella più ampia consentiva di avere un quadro conoscitivo più ampio delle questioni e soprattutto di vincolare alle decisioni collegiali un maggior numero di componenti del governo.

La prima soluzione, quella del governo, prevalse. La commissione però, nell'avallare la composizione ristretta proposta dall'esecutivo, soppresse l'ultimo comma dell'art. 3 nella parte in cui limitava ai solo membri ordinari ex art.2 il diritto di voto nelle deliberazioni.

La composizione del CSD come delineata da governo e parlamento è radicalmente diversa da quella proposta nell'articolato di Marras. L'alto ufficiale dell'esercito, infatti, non contemplava tra i membri ordinari il ministro dell'industria e del commercio e il ministro dell'interno; mentre vi comprendeva i capi di stato maggiore delle tre forze armate. L'intento era chiaro: creare un perfetto equilibrio tra i quattro membri politici (presidente del consiglio, ministro degli esteri, ministro della difesa, ministro del tesoro) e i quattro membri tecnico-militari (capo di stato maggiore e capi delle tre forze armate) con il presidente della repubblica a fare da ago della bilancia; ciò tenuto conto che i membri straordinari non avevano diritto di voto.

La proposta di Marras, respinta dallo stesso capo SMD Trezzani, non fu accolta poiché ancorata alla concezione statutaria dell'autonomia del potere militare e della sua equiordinazione al potere politico del governo.^{Marras rimase tuttavia fermo nelle sue}

286 “Questa soluzione – precisa il ministro della difesa nella sua relazione – mantiene la struttura dell'alto consesso in limiti ristretti e ben definiti, in relazione anche alla natura riservata delle questioni sottoposte al suo esame, pur non escludendo la partecipazione a titolo non deliberativo di altri membri del governo, dei capi di stato maggiore della tre forze armate e della altre persone indicate nell'art.3.”

287 Relazione del presidente delle commissioni difesa del senato Gasparotto, in *Atti senato*, disegni di legge e relazioni 1948-49, doc. 355-A.

convinzioni e, in data imprecisata tra il 1948-1949, nel proporre <<alcune considerazioni sul disegno di legge relativo al consiglio supremo di difesa>> predisposto dal governo, colse l'occasione per criticare l'esclusione dei capi di stato maggiore delle tre forze armate dai componenti ordinari del consiglio, ritenendo che nella composizione proposta i membri militari, limitati al solo capo SMD, erano insufficientemente rappresentati²⁸⁸.

Sulla cadenza delle sedute – due ordinarie all'anno e ogni volta che il presidente, di propria iniziativa o su proposta del presidente del consiglio, lo ritenga opportuno – vi è piena coincidenza tra l'articolato di Marras (art.4), il testo del governo e quello definitivo approvato dal parlamento (art.7).

Stessa identità di vedute, pur con accenti più marcati nel testo di Marras, si ritrova anche sul ruolo del capo dello stato all'interno del collegio.

La disposizione costituzionale che attribuisce la presidenza del CSD al capo dello stato (art. 87.9) può essere soggetta a interpretazioni difformi. Semplificando, la presidenza del capo dello stato può essere intesa in senso effettivo (presiede le sedute, fissa l'ordine del giorno, entra nel merito delle questioni, partecipa al voto) o in senso simbolico (interviene solo in via straordinaria delegando la presidenza delle sedute al presidente del consiglio; e quando vi partecipa la sua presidenza è notarile, limitandosi a dirigere la discussione, senza intervenire nel merito delle questioni e senza diritto di voto).

Il disegno di legge del governo, non emendato sul punto dal parlamento, pur evitando di definire in modo chiaro e netto il ruolo del capo dello stato all'interno dell'organo, opta chiaramente per conferire carattere di effettività alla sua presidenza del collegio; e sul punto la dottrina, salvo poche eccezioni, è pienamente concorde²⁸⁹.

La legge istitutiva infatti non conferisce al vice-presidente, il presidente del consiglio, alcun compito di vicarianza, supplenza o sostanziale codirezione del collegio (art.2)290. A quest'ultimo è esplicitamente riconosciuto solo il potere di proporre al presidente la convocazione del collegio (art.7.2)291.

288 “L'esclusione dei capi di stato maggiore delle singole forze armate dai componenti del consiglio non sembra opportuna. È bensì vero che essi possono venire invitati ad intervenire, tuttavia sembra che data la loro funzione e soprattutto data la loro responsabilità essi debbano far parte del consiglio, nel quale, nella composizione attuale i competenti militari sono insufficientemente rappresentati. E ciò è un difetto trattandosi di un organo consultivo riguardante la preparazione alla difesa.” *USSME*, Fondo Marras, racc. 51.

289 Sul fatto che il legislatore abbia inteso conferire carattere di effettività alla presidenza del CSD da parte del capo dello stato, la dottrina è unanime. Tra gli altri cfr: A. BARONE [1982, 487-489], V. SICA [1953, 119], L. PALADIN [1986, 229], G. MOTZO [1961, 341]; S. LABRIOLA [1973, 157], S. CARBONARO [1957, 75; 1965, 165], A. PREDIERI [1958, 233-235], F. PERGOLESÌ [1957, 221], P. BARILE [1958], A. TESAURO [1963, 331-332]. Sulla natura effettiva e sostanziale dei poteri presidenziali contemplati dalla legge istitutiva di convocare le sedute del consiglio e di invitare i membri straordinari è concorde anche la commissione presidenziale istituita nel 1992 al fine di accertare la legittimità della normativa sul funzionamento del CSD: “Nella legge in questione (...) principio fondamentale sembra debba considerarsi quello desumibile dal 2° comma del suo art.7, che affida al presidente della repubblica, di propria iniziativa o su proposta del presidente del consiglio dei ministri, la convocazione del CSD ogniqualvolta se ne ravvisi la necessità: dal che sembra risultare il principio per cui sono di esclusiva spettanza del presidente della repubblica sia il potere di convocazione sia la definitiva valutazione sulla necessità di attivare il funzionamento dell'organo.” G. MOTZO, S. FOIS, G. DE VERGOTTINI [1993, 275 ss].

290 “Diversamente da quanto avviene in altre fattispecie, e segnatamente in quella rappresentata dall'altro organo collegiale presieduto dal capo dello stato, il consiglio superiore della magistratura, al vice-presidente non spettano né compiti di vicarianza, né di supplenza, né di sostanziale codirezione del collegio.” S. LABRIOLA.

291 Secondo S. LABRIOLA la legge istitutiva nel conferire al vice-presidente l'autonomo potere di proposta relativamente alla convocazione del consiglio, implica anche quello di proporre la fissazione dell'ordine del giorno.

Inoltre al capo dello stato sono espressamente conferiti non solo poteri che rientrano nelle normali prerogative formali e procedurali di un presidente di collegio, come convocare le sedute dell'organo (art.7.1); ma anche poteri che superano tali prerogative, come determinare la composizione del collegio decidendo sulla partecipazione – “a suo invito” (art.3.1) “quando il presidente lo ritenga utile” (art.3.2) – dei membri straordinari²⁹².

Tutto ciò porta quindi a ritenere che il legislatore abbia inteso la presidenza del collegio da parte del capo dello stato tutt'altro che in modo occasionale e simbolico.

La legge tuttavia non precisa se il presidente abbia anche il potere di fissare l'ordine del giorno delle sedute e, soprattutto, di intervenire nel merito della discussione con diritto di voto.

Marras, al contrario, si è visto che definisce in modo più chiaro e marcato il ruolo del capo dello stato all'interno del CSD: ha il compito di esternare le deliberazioni del consiglio con proprie decisioni, partecipa alla votazione delle deliberazioni e il suo voto prevale in caso di parità (art.4).

L'alone di indeterminazione sulla partecipazione del capo dello stato al CSD si inserisce in un contesto altrettanto vago e incerto circa le regole di funzionamento interno dell'organo, in particolare riguardo le modalità con le quali dovrà manifestare la propria volontà.

La legge istitutiva né definisce la tipologia di atti che il CSD può emanare indicandone forma ed efficacia, né prevede un procedimento per la loro adozione. Si vedrà più avanti che la legge parla incidentalmente di “deliberazioni” (art.5) e “direttive” (art.1), ma non stabilisce chi tra i membri del consiglio ha diritto di partecipare, oltre alla discussione, anche alla votazione degli atti, né se occorre una maggioranza o sia necessaria l'unanimità per la loro adozione.

L'articolato di Marras, invece, stabilisce la forma giuridica e le modalità di adozione degli atti consiliari: hanno diritto di voto soltanto i nove membri ordinari e i quattro membri straordinari del governo; il consiglio “esprime le sue opinioni per votazione dei membri”; “le decisioni sono prese dal presidente sulla base dei risultati delle votazioni”; “in caso di parità prevale il voto del presidente”.

2.2.1.1 – Il segretario del CSD. La modifica più rilevante apportata in sede parlamentare al disegno di legge del governo riguardò la figura del segretario (e l'ufficio di segreteria).

²⁹² Sull'effettività dei poteri presidenziali di direzione del collegio, in particolare in relazione alla convocazione dei membri straordinari, rileva l'intervento del ministro della difesa Pacciardi in occasione della votazione dell'emendamento all'art.3 presentato dai senatori Palermo ed altri per consentire la convocazione straordinaria alle sedute del consiglio anche dei “rappresentanti qualificati del corpo dei volontari della libertà e delle formazioni partigiane”. Il ministro della difesa accettò l'emendamento proposto, precisando tuttavia che “la convocazione di questi differenti organi sarà fatta, e solo per le materie di loro competenza, a giudizio insindacabile del presidente del consiglio supremo di difesa”. In *Atti senato*, assemblea, discussioni, seduta 15 novembre 1949. Dello stesso avviso è G. MOTZO [1961, 340-341]: “poiché da lui (presidente) dipende in concreto volta a volta la convocazione e la composizione del collegio deliberante egli finisce in certo senso col controllare e dirigere, in posizione analoga a quella del presidente del consiglio dei ministri nel governo, la politica generale del consiglio supremo di difesa.”

La proposta governativa individuava quale segretario del CSD il ministro della difesa con la motivazione del “carattere prevalentemente politico dell'organo collegiale”²⁹³.

La commissione difesa del senato modificò tale indicazione e stabilì che “il segretario del consiglio è nominato dal consiglio stesso fuori dal suo seno e partecipa alle sedute” (art.2).

L'emendamento, il più rilevante al disegno di legge licenziato dal governo, fu ufficialmente motivato dalla necessità di individuare quale segretario un soggetto che (a) potesse dedicarsi pienamente all'incarico per garantire stabilità all'ufficio e (b) fosse dotato di un ruolo non strettamente militare²⁹⁴.

La motivazione principale dell'emendamento appare, tuttavia, un'altra: garantire al nuovo organo collegiale, e quindi al suo presidente, un'effettiva autonomia funzionale e organizzativa rispetto sia al governo, impersonato dal ministro della difesa, sia all'apparato militare, impersonato dal capo di stato maggiore della difesa. È chiaro infatti che demandare la nomina del segretario al collegio equivale a dare voce in capitolo al presidente del collegio stesso, nel senso che sarà lui stesso, in quanto presidente, a proporre il segretario, o comunque, difficilmente potrà essere preposto alla carica una persona a lui non gradita²⁹⁵.

293 “Dato il carattere prevalentemente politico dell'organo collegiale, è sembrato opportuno affidare le funzioni di segretario ad uno dei suoi componenti. La delicatezza e l'importanza di tali funzioni appaiono intuitive: al segretario spetta provvedere alla raccolta e all'elaborazione, secondo le direttive del consiglio, di tutti gli elementi relativi alle questioni da sottoporre al suo esame, dar corso alle relative deliberazioni e seguirne e coordinarne l'attuazione da parte degli organi competenti (art.5). Tale compito viene pertanto affidato al ministro della difesa (...).” Relazione del ministro della difesa Pacciardi (6 aprile 1949), *Atti senato*, disegni di legge e relazioni - 1948/49, doc. 355.

294 “Non crede la commissione di tener fermo in questa parte il disegno di legge del governo, in considerazione del fatto che il ministro della difesa rappresenta nella persona, una funzione transeunte, mentre è necessario che un ufficio di così alta importanza e di così assiduo e diuturno impegno sia affidato a persona che sia in grado di tenerlo senza limitazione e senza risparmio di tempo. Né si crede adatta all'ufficio la persona del capo di stato maggiore generale [come è previsto nell'articolato di Marras (art.5)], il quale ha compiti fortemente impegnativi e di carattere strettamente militare, mentre gli uffici demandati al consiglio superiore di difesa investono problemi che si inseriscono anche nella vita civile del paese e soprattutto la protezione della sua popolazione.” Relazione del presidente della commissione difesa del senato Gasparotto, *cit.* “Una modificazione di qualche rilievo ha creduto di fare [la commissione difesa del senato] sostituendo nella segreteria al ministro altra persona nominata dal consiglio supremo, e ciò allo scopo di dare garanzia di stabilità all'ufficio del segretario. All'infuori di questa non ha creduto di fare altre modificazioni.” Intervento del presidente della commissione difesa del senato Gasparotto, in *Atti senato*, assemblea, 15 novembre 1949.

295 S. LABRIOLA. L'autore ritiene che, secondo la legge, al presidente “fa implicitamente riferimento il segretario del collegio nell'esercizio dei compiti relativi all'attuazione di quanto il consiglio delibera.” Di avviso simile G. MOTZO [1957, 133]: “stando sempre ai principi generali, si può (...) ritenere che all'organo di dirigenza del collegio [presidente] spettino oltre i poteri formali (procedurali) relativi al funzionamento interno del consiglio, anche poteri di supervisione e di controllo sullo svolgimento delle funzioni derivate o connesse”, come quelle attribuite al segretario.

La modifica della figura di segretario ha determinato a sua volta alcune variazioni sui compiti del segretario stesso e sulla composizione dell'ufficio di segreteria (cfr. tabella allegata al paragrafo).

Il testo definitivo assegna al segretario i compiti di (1) raccogliere ed elaborare, secondo le direttive del consiglio, tutti gli elementi relativi alle questioni da sottoporre al consiglio stesso, con il potere di chiedere direttamente ad amministrazioni pubbliche e imprese tutti i dati necessari; e di (2) coordinare le relative deliberazioni e predisporre l'attuazione da parte degli organi competenti (art. 5).

Scompare quindi ogni riferimento al potere del segretario di attuare direttamente le deliberazioni consiliari, come previsto dal disegno di legge del governo ("dà corso alle relative deliberazioni").

Il segretario risulta poi coadiuvato da un ufficio di segreteria, istituito presso il CSD e costituito da personale comandato, militare e civile, delle amministrazioni dello stato sulla base di un decreto del presidente del consiglio di concerto coi ministri della difesa e del tesoro (art.6).

Nel testo approvato dalle camere sono soppresse le disposizioni del disegno di legge governativo che attribuivano la direzione dell'ufficio di segreteria a un ufficiale generale o ammiraglio e la designazione dello stesso direttore dell'ufficio e dei suoi componenti in capo al segretario del consiglio.

È evidente come nella proposta originaria del governo, non il presidente del consiglio²⁹⁶, ma il ministro della difesa era destinato a diventare l'effettivo organo centrale del CSD. Al suo connaturato ruolo di responsabile politico della forze armate sarebbe venuto a sommarsi quello di segretario del consiglio, con i rilevanti poteri di istruire le questioni da sottoporre all'esame, di dare corso alle deliberazioni consiliari e di seguirne e coordinarne l'attuazione da parte degli organi competenti, nonché di nominare il direttore dell'ufficio di segreteria e i suoi componenti.

Se fosse andato in porto il disegno originario probabilmente: (a) il CSD sarebbe diventato un organo ausiliario del governo privo di reale autonomia operativa e organizzativa, con il capo dello stato fortemente limitato nel suo ruolo di presidente da un segretario politicamente autonomo, da cui sarebbe dipesa la stessa attuazione delle decisioni consiliari; (b) il ministro della difesa – a fronte di una Costituzione silente in materia di ripartizione dell'indirizzo politico di sicurezza e incerta nell'attribuire un chiaro ruolo di guida dell'esecutivo al presidente del consiglio; dell'inerzia del legislatore (ancor oggi manca una legge che stabilisca la ripartizione delle attribuzioni militari tra gli organi politici); e di presidenti del consiglio, salvo rare eccezioni, deboli e a capo di litigiosi governi di

296 Marras – nelle sue <<alcune considerazioni sul disegno di legge relativo al consiglio supremo di difesa>>, in *USSME*, Fondo Marras, racc. 51– proposte di porre la segreteria del CSD, affidata a un generale o ammiraglio, alla diretta dipendenza del vice-presidente, ovvero del presidente del consiglio.

coalizione – avrebbe avuto l'occasione di diventare il reale depositario della politica di sicurezza nazionale²⁹⁷.

La cruciale scelta della commissione difesa del senato di rendere indipendente il segretario e l'ufficio di segreteria dal ministro della difesa, e quindi dall'esecutivo, venne duramente contestata dalla commissione difesa della camera che, pur non avendo la possibilità di modificare a sua volta il testo licenziato dal senato per l'improvvisa accelerazione impressa dal governo all'*iter* di approvazione della legge²⁹⁸, approvò un ordine del giorno presentato dal relatore Codacci Pisanelli con il quale si faceva presente:

“la necessità e l'urgenza che un organo del potere esecutivo [fosse] particolarmente e permanentemente incaricato: a) di coordinare le attività nazionali civili e militari, atte a contribuire alla difesa; b) di rendere prontamente operanti i criteri e le direttive fissati dal consiglio supremo di difesa.”

In altre parole la commissione difesa della camera indicava la necessità di attribuire a un organo del governo l'attività di “coordinare” e di “predisporre l'attuazione” delle deliberazioni del CSD da parte degli organi competenti; la stessa attività di natura amministrativa ed esecutiva che il testo definitivo della legge attribuisce a un segretario e a un ufficio di segreteria autonomo dall'esecutivo, sia da un punto di vista organizzativo che funzionale²⁹⁹.

In commissione si discusse poi se tale organo dell'esecutivo incaricato di seguire e coordinare l'attuazione delle direttive del CSD – organo che non sarà mai istituito – dovesse essere il ministro della difesa o il presidente del consiglio. Nell'occasione il deputato Azzi, già protagonista del dibattito alla costituente, evidenziò l'opportunità che

“la funzione di coordinatore debba essere affidata al presidente del consiglio, a meno che non si voglia dare al ministro della difesa attribuzioni diverse da quelle che ha attualmente come ministro delle forze armate; considerandolo cioè non solo come colui

297 L'eventualità che il ministro della difesa assurgesse alla funzione “non solo di colui che soprintende alle tre forze armate, ma anche quale organizzatore generale della difesa dello stato” fu paventata in modo chiaro dal deputato Azzi, in occasione dell'approvazione della legge istitutiva e del collegato ordine del giorno Codacci Pisanelli di cui si parlerà avanti. Camera, commissione difesa, 14 luglio 1950, in www.camera.it.

298 Come si vedrà avanti (cap.5, par. 4.1), la guerra di Corea, scoppiata nel giugno 1950, acui la contrapposizione tra il blocco occidentale e quello sovietico, e di fronte al concreto timore di un'estensione del conflitto anche allo scacchiere europeo il governo italiano maturò la decisione di intraprendere un poderoso programma di riarmo nazionale e a tal fine premette per un'immediata approvazione della legge istitutiva del CSD.

299 La modifica del senato al disegno di legge ministeriale sulla figura del segretario venne criticata anche da Calamandrei. “Debbo avvertire (...) che anche su un altro punto mi pare che il disegno di legge approvato dal senato abbia peggiorato il testo ministeriale; là dove è stato stabilito che il segretario del consiglio sia nominato dal consiglio stesso fuori dal suo seno, mentre nel progetto del ministro era lo stesso ministro della difesa che faceva da segretario. Ho l'impressione che in questo consiglio la funzione del segretario (...) abbia una tale importanza che sia indispensabile dargli il carattere di organo politicamente responsabile quale è il ministero della difesa; e che non sia idoneo a tale delicatissimo ufficio un tecnico non politico (civile o militare) la cui opera sfuggirebbe al controllo diretto del parlamento.” P. CALAMANDREI [1968, 419].

che soprintende alle tre forze armate, ma anche quale organizzatore generale della difesa dello stato.”

A fronte della difficoltà di trovare una soluzione condivisa, si preferì rimettere allo stesso governo l’individuazione di tale organo.

Nel complesso il legislatore del '50, in riferimento al segretario e all'ufficio di segreteria, ne sancì la natura di “organo permanente autonomo del collegio, titolare di attribuzioni specifiche”³⁰⁰ e ne affermò l’autonomia organizzativa e funzionale dal governo; ma non effettuò altre scelte definitive sul sua organizzazione e struttura interna.

La legge istitutiva, in particolare: (a) non stabilisce il profilo e i requisiti del segretario, al di là del fatto che dovrà essere individuato al di fuori del CSD; potrà quindi essere un funzionario civile, un militare o un politico; (b) non chiarisce i rapporti tra il segretario e il presidente del collegio; (c) non definisce la struttura e l'organico dell’ufficio di segreteria, rinviando a un successivo provvedimento del governo la determinazione della sua composizione (art.6).

Al di là delle lacune e delle incertezze sopra evidenziate (che saranno riprese e approfondite avanti), la struttura organizzativa del CSD delineata dal legislatore del '50 richiama implicitamente quella della commissione suprema di difesa.

Anche il nuovo organo infatti, benché la legge non lo affermi esplicitamente, è strutturato su due pilastri: da una parte l'organo deliberativo (il *comitato deliberativo*, della commissione suprema) a struttura flessibile ma con nucleo rigido chiamato a prendere le decisioni; dall'altra l'*ufficio segreteria* diretto dal segretario, l’organo esecutivo del CSD alle dirette dipendenze del comitato deliberativo e autonomo dal governo sia da un punto di vista funzionale che organizzativo.

comitato deliberativo	ristretto (membri ordinari)	partecipazione alla discussione partecipazione alla deliberazione
	allargato (membri straordinari)	partecipazione alla discussione partecipazione alla deliberazione <i>incerta</i>
ufficio segreteria	segretario	esterno al consiglio (autonomia organizzativa dal governo) requisiti <i>indefiniti</i>
	componenti segreteria	<i>numero e requisiti indefiniti</i> (rinvio a regolamento attuativo del governo)

2.2.2 – **Attribuzioni.** La struttura bipolare del CSD si ripercuote in modo speculare sulle attribuzioni dello stesso.

L'attività imputabile al consiglio, come quella di un qualsiasi altro pubblico potere, si articola in un procedimento composto di varie fasi. All'interno della legge si possono enucleare tre distinte fasi dell'attività del CSD. La prima e la terza fase, rispettivamente la fase istruttoria e la fase esecutiva, sono imputabili al segretario e all'ufficio di segreteria (art.5). La fase centrale, quella decisoria o costitutiva, è invece riferibile al comitato deliberativo (art.1)³⁰¹.

2.2.2.1 – **Fase decisoria.** La legge istitutiva (art.1), in sostanziale continuità con l'articolato di Marras e con il disegno di legge governativo (cfr. tabella allegata al paragrafo), attribuisce al comitato deliberativo del CSD due distinte funzioni: (a)

300 “Una funzione a se stante occupa nel quadro della struttura del consiglio supremo di difesa il segretario, che è individuato come organo permanentemente autonomo del collegio, titolare di attribuzioni specifiche.” G. MOTZO [1961, 346-347].

301 “Il segretario è inquadrato (...) nella organizzazione del consiglio con funzioni ausiliarie ed esecutive precise, e non entra a far parte dei comitati deliberativi.” G. MOTZO [1961, 346-347].

“esamina i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale”; (b) “determina i criteri e fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano”.

Le due attribuzioni, sulla base del semplice dato testuale, sembrano distinguersi sia per ambito materiale sia per natura giuridica.

Si valuti in primo luogo l'ambito materiale.

Ambedue le funzioni, sebbene in termini diversi, sono riferite alla “difesa nazionale”. Ma cosa intende il legislatore con tale espressione?

Fermandosi al dato formale e applicando la classificazione proposta (introduzione), il settore di competenza del CSD dovrebbe coincidere con la politica di difesa (civile e militare); mentre precluse alla sua attività dovrebbero essere le più generali questioni della politica di sicurezza, connesse alla politica estera ed economica dello stato. Nell'esame dei precedenti storici del CSD si è, tuttavia, appurato che le formule legislative e la terminologia utilizzate dal legislatore spesso non coincidono con la classificazione adottata nel presente lavoro. Diventa allora necessario valutare sia il reale intento del legislatore tramite l'esame dei lavori preparatori, sia gli argomenti effettivamente trattati dal consiglio alla luce della prassi.

Per il momento sarà accertato l'intento del legislatore.

Nella relazione del ministro della difesa Pacciardi si afferma che, mentre alla commissione suprema di difesa e al comitato di difesa sono attribuiti

“compiti limitati alla preparazione delle forze armate, all'incremento della produzione di guerra ed alla tutela del territorio nazionale, esclusi quegli altri aspetti del complesso problema della difesa, fondamentali e talvolta assorbenti, relativi alla politica estera e militare in genere”,

al CSD è demandato

“l'esame dei più alti problemi attinenti alla difesa della nazione e alla politica generale per la parte in cui questa direttamente o indirettamente interessa la difesa: problemi che, sotto il profilo più strettamente tecnico, investono nella vita moderna tutte le forme dell'attività nazionale e richiedono un'organizzazione unitaria e una coordinata esecuzione”. Il CSD “avrà pertanto il compito di *delibare* le questioni fondamentali interessanti la difesa nazionale, nel senso ampio che si è sopra illustrato (...)”.

In modo simile il presidente della commissione difesa del senato Gasparotto, nella sua relazione, dichiara che

“alto è il compito demandato al nuovo organo, in quanto esso si propone scopi di carattere militare in armonia a scopi politici e civili. Infatti, la materia involge l'esame di tutti i problemi generali (...) attinenti alla difesa militare dello stato, coordinati a tutto quel complesso di attività che riguardano l'attrezzatura industriale del paese e la stessa preparazione morale dei cittadini. Inutile avvertire che l'impostazione di tutto questo vasto e delicato complesso di compiti deve essere costantemente tenuta in relazione colla politica interna ed estera dello stato e con gli eventuali impegni di ordine internazionale.”

I due autorevoli interventi chiariscono come nelle intenzioni del legislatore la competenza del CSD non dovesse essere limitata alla politica di difesa (civile e militare), ma investire la globalità della politica di sicurezza con tutte le sue implicazioni con la politica economica ed estera dello stato.

Nel prosieguo del lavoro si tratterà di accertare tramite l'analisi della prassi se l'intento originario del legislatore è stato realizzato o se l'attività effettivamente svolta dal consiglio si sia limitata solo ad alcuni ambiti della politica di sicurezza.

Chiarito il concetto di difesa nazionale nell'ottica del legislatore, è il momento di esaminare il diverso ambito materiale cui ineriscono le sue attribuzioni.

La prima – riferendosi ai “problemi generali politici e tecnici” – ha una formulazione ampia e pare ricomprendere la globalità della politica di sicurezza, con l'unico limite della rilevanza “generale”, e quindi non particolare e puntuale, delle questioni.

La seconda, invece, restringe sensibilmente l'ambito materiale della politica di sicurezza, limitando espressamente le competenze del CSD a “l'organizzazione e il coordinamento delle attività”.

Il diverso oggetto, pur all'interno della comune cornice della politica di sicurezza, è speculare alla diversa natura delle due attribuzioni del consiglio.

Il legislatore, infatti, mentre per la prima attribuzione usa il termine “esamina”, lasciando intendere lo svolgimento di un'attività di natura consultiva e politica che non necessariamente si struttura in deliberazioni; per la seconda attribuzione, utilizzando espressioni quali “determina criteri”³⁰² e “fissa direttive”, fa chiaro riferimento a funzioni di natura deliberativa lasciando aperta l'eventualità, dato anche l'oggetto materiale, che la stessa attività possa assumere carattere sia politico sia amministrativo.

L'art. 1 sulle attribuzioni è inoltre da leggere in stretta relazione con l'art. 5.1 nella parte in cui conferisce al segretario il compito di coordinare le deliberazioni del consiglio e di predisporre l'attuazione da parte degli organi competenti. Quest'ultima disposizione porta infatti a ritenere che almeno una parte delle deliberazioni consiliari dispieghi efficacia vincolante verso i destinatari: in caso contrario non avrebbe senso affidare al segretario il compito di predisporre l'attuazione³⁰³.

In conclusione il comitato deliberativo del CSD, almeno secondo quanto disposto dalla legge istitutiva, ha la facoltà di:

- svolgere un'attività di esame, approfondimento, scambio informazioni – in altre parole, di natura consultiva – su tutte le tematiche inerenti la politica di sicurezza, sia politiche sia tecniche; attività che non necessariamente si manifesta in deliberazioni consiliari;
- adottare deliberazioni (che in tali casi possono configurarsi come direttive) di natura politica o amministrativa, con effetto politico vincolante o giuridico, nel più ristretto ambito materiale inerente l'organizzazione e il coordinamento dell'attività di sicurezza³⁰⁴.

302 L'espressione “determina i criteri” fu introdotta a seguito degli emendamenti approvati dalla commissione difesa del senato (cfr. tabella allegata al paragrafo).

303 In tal senso, tra gli altri, S. LABRIOLA [1973, 81].

304 In merito alle attribuzioni del CSD (natura, oggetto, efficacia), la dottrina ha posizioni divergenti. Si propone di seguito una breve panoramica rinviando avanti (par. 3) per l'approfondimento della questione, dato lo stretto collegamento tra l'attività svolta dal consiglio e la natura giuridica e la collocazione nel sistema costituzionale dello stesso. In questo lavoro, al fine di illustrare le attribuzioni conferite dalla legge istitutiva al CSD, si prende spunto dalle osservazioni di A. PREDIERI [1958, 236, 246-249], la cui analisi, seppur datata, all'autore appare ancora oggi una delle più lucide. “Dalla semplice esposizione e parafrasi delle norme di legge risulta che il consiglio supremo di difesa non ha solo un'attività consultiva. Sino a che si tratta di *esaminare* problemi, può svolgersi una funzione consultiva, ma quando si tratta di *determinare criteri* e *fissare direttive* l'attività non è più consultiva. (...) L'oggetto dell'*esame* è assai ampio, più ampio di quello delle direttive: tutti i problemi attinenti alla difesa sono esaminati. Da questo esame si passa alla *fissazione delle direttive*, non già per risolvere i problemi generali politici e tecnici, ma solo quelli relativi all'organizzazione e al coordinamento delle attività della difesa. In altri termini, le direttive del consiglio supremo di difesa non riguardano la politica militare nei suoi rapporti con la politica generale, con la politica estera; non è compito del consiglio supremo di difesa dar direttive sulle alleanze politiche e militari, ma esaminati, ad esempio, i problemi che un'alleanza pone, esso dovrà fissare le direttive più opportune per organizzare la difesa, secondo i

Nell'esaminare l'ordinamento interno del consiglio, si è altresì rilevato come la legge istitutiva non preveda specifiche disposizioni né sul procedimento di adozione degli atti del comitato deliberativo, né sulla forma giuridica in cui possono concretarsi. Gli unici due riferimenti alla tipologia degli atti sono incidentali e sembrano riguardare unicamente l'attività di natura deliberativa: l'art. 1 fa riferimento alle "direttive" e l'art. 5, nel descrivere i compiti del segretario, parla di "deliberazioni". Da ciò si deduce che le decisioni del CSD si concreteranno in "deliberazioni", che in alcuni casi potranno configurarsi come "direttive"³⁰⁵.

vincoli posti da quella alleanza, determinando ad esempio, i mutamenti dell'organizzazione delle forze armate o i programmi di armamento (...)." G. MOTZO [1957, 109-139; 1961, 344-345], in riferimento all'oggetto dell'attività del CSD, evidenzia come "il legislatore ha ritenuto di adottare una descrizione tanto ampia da non offrire alcuna possibilità di identificazione, dal punto di vista materiale, delle attribuzioni del consiglio supremo di difesa"; quindi afferma che debbano comunque essere escluse dalla sua competenza tutte quelle attribuzioni che la legge (DL 21 aprile 1948, n. 955) riserva espressamente al ministro della difesa e al capo SMD. Sulla natura dell'attività, in modo conforme a Predieri, ritiene di poter individuare – dall'esame testuale della legge istitutiva (art.1) – l'esistenza di due tipi di deliberazioni imputabili al consiglio: le <<deliberazioni generali>>, "atti finali delle indagini consultive che si svolgono attraverso più fasi ed indicano i criteri generali per l'organizzazione ed il coordinamento delle attività che comunque riguardano la difesa"; e le <<deliberazioni decisioni>>, "contengono invece direttive espresse rivolte agli organi che dovranno attuarle". S. LABRIOLA [1973, 72-74, 127-128] in relazione all'ambito materiale, evidenzia come "la legge istitutiva abbia inteso conferire agli atti del consiglio e quindi alla sua competenza una considerevole ampiezza, limitandosi a porre in rilievo gli aspetti di maggior importanza che valgono a identificare l'oggetto dei suoi atti in modo non tassativo, e imponendo in definitiva come criterio comune di identificazione il rapporto dell'atto al fine della difesa." Relativamente all'efficacia dispiegata dall'attività consiliare, l'autore si conforma al filone di dottrina che la ritiene vincolante, pur distinguendosi, come si vedrà (par. 3), per la particolare natura giuridica attribuitagli. Concordano sull'efficacia vincolante delle deliberazioni del CSD, pur con varie sfumature, i seguenti autori: C. LAVAGNA [1951, 188], V. SICA [1953, 201-121], F. PERGOLESÌ [1957, 221], C. MORTATI [1991, 656-657]; M.M. GUADALUPI [1968, 19-20]. G. QUADRI [1997, 50-51, 185-199]. Altri autori invece, nonostante la lettera delle legge, non distinguono tra attività consultiva e attività con effetto vincolante, ma sostengono che tutti gli atti del CSD hanno, in ogni caso, carattere consultivo e, quindi, privo di efficacia vincolante. Tali autori, sulla base dell'assunto che i destinatari delle delibere consiliari non possono che essere il presidente della repubblica e il governo, sostengono che l'attività del CSD, per essere compatibile con il sistema costituzionale, non può che avere carattere istruttorio e consultivo (al massimo di coordinamento), assumendo la forma di pareri, raccomandazioni, proposte; tutti atti con efficacia facoltativa di cui il governo potrà o meno tener conto. È, infatti, inammissibile e incostituzionale che il CSD possa emanare direttive vincolanti verso il governo e il capo dello stato, esautorandoli di fatto delle loro attribuzioni militari. Nel complesso, la legge istitutiva, al fine di renderla conforme alla Costituzione, è interpretata con argomenti sistematici che però ne stravolgono completamente il significato letterale. In tal senso, tra gli altri: P. CALAMANDREI [1968, 425 ss], V. BACHELET [1962, 135-138], G. ZANOBINI [1959, 56-57], P. BARILE [1958, 326-330], A. BARONE [1982, 478-481]; S. CARBONARO [1957, 51-88; 1965, 149-152], G. DE VERGOTTINI [1978, 480], A. VALENTINI [1965, 107]. Sul carattere di "coordinazione" che può assumere l'attività del CSD pongono l'accento in particolare Zanobini e Bachelet.

305 I termini "deliberazione" e "direttiva" saranno ripresi e approfonditi più avanti.

2.2.2.2 – **Le fase istruttoria e attuativa.** Concluso l'esame delle attribuzioni del comitato deliberativo riferite alla fase decisoria, rimane da esaminare l'attività dell'altro pilastro del consiglio, il segretario e l'ufficio segreteria, riferita alla fase istruttoria e a quella esecutiva dello stesso procedimento.

La legge istitutiva attribuisce al segretario due funzioni (art.5):

- la prima di carattere istruttorio e preliminare alle deliberazioni consiliari: “raccolge ed elabora, secondo le direttive del consiglio, tutti gli elementi relativi alle questioni da sottoporre al consiglio stesso”, con il potere di “chiedere direttamente ad amministrazioni pubbliche, enti ed imprese, tutti gli elementi e i dati necessari per lo studio e la trattazione delle questioni da sottoporre al consiglio”;
- l'altra di carattere attuativo e successiva alle deliberazioni: “coordina le relative deliberazioni e ne predispone l'attuazione da parte degli organi competenti”.

La legge definisce in modo chiaro natura giuridica, forma e destinatari dell'attività istruttoria del segretario e dell'ufficio di segreteria. Si tratta di attività amministrativa di carattere preparatorio e strumentale alle attribuzioni del comitato deliberativo; non a caso il segretario deve compierla “secondo le direttive del consiglio”. Tale attività è inoltre rivolta alla totalità degli enti pubblici e privati (non quindi agli organi politici), e assume la forma di atti d'informativa, di raccolta dati, di accertamento con la tipica efficacia giuridica loro riconosciuta dall'ordinamento³⁰⁶.

Al contrario le attribuzioni riferite alla fase attuativa delle deliberazioni sono lasciate nella totale indeterminatezza, come avviene per la struttura e la composizione dell'ufficio di segreteria. Niente è detto sulla natura, sulla forma, sull'efficacia e sui destinatari degli atti che saranno emanati dal segretario per il coordinamento delle deliberazioni consiliari e la predisposizione della loro attuazione da parte degli organi competenti.

La questione venne colta con lucidità dallo stesso capo SME Marras nel suo già citato intervento “alcune considerazioni sul disegno di legge relativo al consiglio supremo di difesa”.

“Non è indicato entro quali limiti debbano esercitarsi le attribuzioni del segretario. Le deliberazioni del consiglio supremo possono investire ogni campo dell'attività nazionale. Deve il segretario esercitare una semplice azione di propulsione e di coordinamento? Quale sviluppo deve avere questa segreteria, in relazione alla vastità del suo campo di azione? Rimane poi da precisare se con tale segreteria si voglia costituire l'elemento di base per la preparazione della nazione alla guerra, nel campo economico, in quello finanziario, nella predisposizione della mobilitazione industriale, nel censimento e nell'accantonamento delle risorse, nella difesa civile ecc.”

L'unico dato certo è che l'attività prodromica alle deliberazioni non costituirà una diretta attuazione della decisioni del CSD, che la legge, anche alla luce dei lavori

306 “L'attività preparatoria di assunzione di dati del segretario ha carattere esecutivo; e la funzione generica di studio ed accertamento, di inchiesta, di raccolta ed elaborazione dati, se anche necessariamente condotta con una certa autonomia di apprezzamento, si risolve nella mera constatazione tecnica di determinate risultanze effettuali, senza che, a quel che pare, possa portare ad una preliminare valutazione di opportunità dei provvedimenti che il consiglio debba decidere.” G. MOTZO [1957, 127-129]. Sul punto sempre G. MOTZO [1961, 346-347] e S. LABRIOLA [1973, 78-79].

preparatori, rimette espressamente agli organi competenti individuati dall'ordinamento³⁰⁷; ma si sostanzierà in imprecisati atti di coordinamento tesi ad assicurare il corretto adempimento delle deliberazioni.

Alcune informazioni sulla natura di tale attività emergono dal citato ordine del giorno Codacci Pisanelli, nel quale la commissione difesa della camera, con l'avallo dello stesso ministro della difesa, “[fece] presente la necessità e l'urgenza che un organo del potere esecutivo [fosse] particolarmente e permanentemente incaricato” di svolgere quell'attività di coordinamento esecutivo che l'art. 5 della legge riserva al segretario, ovvero “coordinare le attività nazionali civili e militari, atte a contribuire alla difesa” e “rendere prontamente operanti i criteri e le direttive fissati dal consiglio supremo di difesa.”

Nel complesso la legge istitutiva né definisce la struttura dell'ufficio di segreteria, rinviando a un successivo provvedimento del governo la determinazione della sua composizione (art.6), né chiarisce l'ampiezza e la natura dei poteri di intervento del segretario e del suo ufficio verso i destinatari delle deliberazioni consiliari al fine di assicurarne l'attuazione (art.5). Mentre si è visto, (cap. 1, par. 4) che la struttura della segreteria (agile e leggera o articolata e pesante) e i suoi poteri nei confronti dei destinatari delle deliberazioni (di comunicazione, di controllo ispettivo o di controllo sostitutivo) sono determinanti per comprendere non solo la natura dell'attività dell'organo, ma la sua stessa collocazione nell'ordinamento.

In sintesi, quanto sinora dedotto dall'analisi testuale della legge istitutiva porta a classificare l'attività complessivamente imputabile al CSD nei seguenti termini:

IMPUTAZIONE	FASE PROCED.	AMBITO MATERIALE	FORMA GIURIDICA	NATURA	EFFICACIA	DESTINATARI
comitato deliberativo del consiglio	decisoria	politica di sicurezza nella sua globalità	<i>indefinita</i>	politica	politica facoltativa	<i>indefiniti</i>
		politica di sicurezza limitata ai profili organizzativi e strumentali	deliberazioni direttive	politica	politica vincolante	<i>indefiniti</i>
				amministrativa	giuridica	<i>indefiniti</i>
segretario e ufficio segreteria del consiglio	istruttoria	politica di sicurezza nella sua globalità	atti di accertamento indagine, inchiesta, raccolta dati	amministrativa	giuridica	amministrazioni pubbliche, enti, imprese private
	esecutiva	politica di sicurezza limitata ai profili organizzativi e strumentali	<i>indefinita</i>	<i>indefinita</i>	<i>indefinita</i>	<i>indefiniti</i>

307 In tal senso, tra gli altri, cfr: G. MOTZO [1961, 346-347], A. PREDIERI [1958, 231- 265].

I lavori preparatori, per la loro genericità e contraddittorietà, non sono di grande aiuto per definire con maggior precisione la natura dell'attività del CSD nelle intenzioni del legislatore.

I protagonisti del dibattito parlamentare – tra i quali il ministro della difesa e i presidenti delle commissioni difesa di camera e senato – non proposero un esame completo e approfondito delle attribuzioni del CSD previste dal disegno di legge, ma si limitarono a interventi generici, parziali e ambigui, evidenziando solo alcune delle funzioni, a seconda dei propri intendimenti politici.

Il ministro, nella relazione illustrativa, rimase molto generico, riferendosi sia a funzioni consultive sia a funzioni deliberative di cui si intuiva l'efficacia vincolante.

Al consiglio supremo:

“è demandato *l'esame* dei più alti problemi attinenti alla difesa della nazione e alla politica generale”;

“avrà pertanto il compito di *delibare* le questioni fondamentali interessanti la difesa nazionale, nel senso più ampio che si è sopra illustrato, *determinando le direttive generali, e seguendone e coordinandone l'attuazione* da parte degli organi competenti”.

Durante la discussione in senato (aprile/novembre 1949), tutti sembrarono concordi nel ritenere il CSD, nonostante il dato testuale, come un organo meramente consultivo: il presidente della commissione difesa e gli altri senatori ne evidenziarono solo le attribuzioni di natura consultiva, omettendo ogni riferimento a quelle di natura deliberativa e vincolante che emergevano dal testo del disegno di legge.

Gasparotto, mostrando una certa confusione nel distinguere tra fase deliberativa e fase attuativa delle direttive politiche, affermava:

“La commissione conviene con il ministro che il consiglio supremo sia investito di *poteri consultivi*, in quanto il potere di dare esecuzione a quanto si attiene ai problemi della difesa nazionale spetta al governo, che ne è responsabile davanti al parlamento” e poco dopo definisce il consiglio stesso quale “*organo di alta consultazione*”³⁰⁸.

Il senatore Cingolani, nel dibattito in senato, dichiarava a sua volta che

“Il consiglio supremo di difesa è un *grande organo consultivo* che circonda e sostiene l'autorità, pur senza responsabilità, del capo dello stato (...)”³⁰⁹.

L'abbaglio dei senatori, assecondato dal ministro della difesa, emerse nel dibattito alla commissione difesa della camera.

Le parole del relatore Codacci Pisanelli non lasciano spazio a dubbi.

“Natura [del CSD] che, secondo il senato, sarebbe puramente di ordine consultivo, mentre noi abbiamo chiarito, esaminando la lettera della legge, come risulti che quest'organo non ha natura puramente consultiva”³¹⁰.

308 Relazione del presidente della commissione difesa del senato, *cit.*

309 *Atti senato*, assemblea, seduta 15 novembre 1949.

Ed è proprio sulla base della reale natura del consiglio – come si ricava dalle funzioni deliberative con efficacia vincolante che la legge gli attribuisce – che Codacci Pisanelli, impossibilitato a emendare il testo licenziato dal senato, propose di accompagnare l'approvazione della legge con il citato ordine del giorno che prevedeva l'immediata attribuzione delle funzioni di coordinamento a un organo dell'esecutivo.

Lo stesso ministro della difesa, intervenendo nel dibattito in commissione difesa della camera sull'ordine del giorno di Codacci Pisanelli, ammetteva che

“quest'organo [il CSD] dovrà prendere *deliberazioni di carattere esecutivo* di cui il governo sarà responsabile”.

2.2.3 – Natura giuridica e collocazione costituzionale. Quanto appena riferito su ordinamento interno e attribuzioni, introduce la tematica della natura giuridica del CSD.

L'esame dei lavori preparatori e del testo della legge, se non consentono di arrivare a conclusioni definitive, contribuiscono però a porre due punti fermi. Secondo il legislatore del 1950 il CSD: (a) non è un *organo meramente consultivo*, ma può svolgere attività di natura politica e amministrativa con effetti vincolanti nei confronti dei destinatari; (b) non è né un *comitato interministeriale*, né un qualsiasi altro *organo ausiliario dell'esecutivo*.

Le scelte di attribuire la presidenza effettiva del consiglio al capo dello stato e di individuare quale segretario dello stesso un soggetto autonomo dal governo costituiscono prove evidenti che non si tratta di un comitato interministeriale, né di altro organo ausiliare del governo

La conclusione è altresì corroborata dall'esame dei lavori preparatori della legge istitutiva, che sul punto sono tutt'altro che contraddittori.

Affermava il ministro della difesa nella sua relazione:

“(…) la commissione [suprema di difesa] e il comitato di difesa hanno avuto finora la struttura di *comitato interministeriale*, e cioè di organo ausiliario del consiglio dei ministri (...). Sembra che il nuovo organo voluto dalla Costituzione debba differire sostanzialmente da quelli esistenti nel precedente ordinamento. Il consiglio supremo della difesa per il fatto stesso che è presieduto dal presidente della repubblica, si pone su un piano diverso dai comuni comitati interministeriali, come un organo ben distinto.”

Concordava il presidente della commissione difesa del senato nella sua relazione:

“(…) è giustamente sembrato al ministro della difesa che il nuovo organo previsto dalla Costituzione stessa debba differire sostanzialmente da quelli esistenti in precedenza (...) collocandolo su un piano diverso dai comuni comitati interministeriali, al fine di metterlo in grado di affrontare, colla maggiore autorità, i più alti problemi attinenti alla difesa (...)”.

Sulla connessa tematica della collocazione del nuovo organo nel sistema costituzionale – ovvero dei suoi rapporti con gli altri organi costituzionali competenti nel settore della difesa – la legge istitutiva, limitandosi a quanto emerge dal dato testuale su ordinamento interno e funzioni attribuite, porta a ritenere il CSD come l'organo competente ad esaminare le più importanti questioni della sicurezza nazionale e a deliberare sull'organizzazione e il coordinamento delle attività ad esse connesse; deliberazioni cui devono attenersi e darvi attuazione gli altri organi costituzionali, *in primis* presidente della repubblica e governo.

310 Camera, commissione difesa, seduta 14 luglio 1950, in www.camera.it, prima legislatura.

Le conclusioni appena menzionate cui porta l'interpretazione letterale della legge istitutiva, come si vedrà, conducono a evidenti problemi di compatibilità con il modello costituzionale, almeno nell'interpretazione dominante e tradizionale che vede un presidente della repubblica politicamente irresponsabile e titolare di funzioni di controllo e garanzia, e un governo, responsabile di fronte al parlamento, titolare esclusivo dell'indirizzo politico.

Non a caso, infatti, le stesse considerazioni sulla legge istitutiva sono sottaciute o sminuite nel corso dei lavori preparatori.

Nella relazione che accompagna la presentazione del disegno di legge, il ministro della difesa, con un chiaro intento rassicurante, cercò di sminuire la reale portata della legge sul complessivo assetto della ripartizione delle attribuzioni degli organi costituzionali in materia di sicurezza.

“Appena è il caso di aggiungere che un siffatto ordinamento [CSD secondo la legge istitutiva] non comporta alterazione o confusione delle competenze attribuite ai vari organi dello stato dalle norme costituzionali e dalle leggi vigenti: il presidente della repubblica conserverà intatte le sue attribuzioni e la sua posizione costituzionale; le camere saranno sempre competenti ad approvare l'indirizzo politico generale, a controllare l'attività del governo, a deliberare lo stato di guerra; il governo, e in particolare il consiglio dei ministri, conserverà intatte le sue attribuzioni e le corrispondenti responsabilità per ciò che concerne la politica e l'amministrazione del paese; gli stati maggiori manterranno le loro attribuzioni consultive e operative, e così di seguito.”

Successivamente, nel dibattito alla commissione difesa della camera a fronte dei rilievi del presidente Codacci Pisanelli sulla natura non consultiva delle funzioni attribuite dalla legge al CSD e sulle conseguenti implicazioni di ordine costituzionale che ne emergevano, lo stesso ministro affermava che avrebbe dovuto esser il governo ad assumersi la responsabilità politica delle deliberazioni di carattere esecutivo assunte dal CSD³¹¹.

Lo stesso Gasparotto, nel rimarcare con insistenza la natura meramente consultiva del CSD, lasciava trasparire la volontà di occultare la reale portata della legge e le connesse questioni di ordine costituzionale che ne scaturivano.

La natura consultiva del CSD era infatti tirata in ballo:

- da un lato, per salvaguardare le attribuzioni di governo e parlamento nella determinazione della politica di sicurezza:

“[il CSD] è investito di poteri consultivi, in quanto il potere di dare esecuzione a quanto si attiene ai problemi della difesa nazionale spetta al governo, che ne è responsabile di fronte al parlamento”;

- dall'altro, il ruolo del capo dello stato di garante irresponsabile del sistema costituzionale e quindi avulso dall'indirizzo politico di maggioranza:

“questo organo di alta consultazione deve essere presieduto dal presidente della repubblica, che ha anche il titolo di comandante delle forze armate, titolo che (...) ha e deve avere carattere formale e di prestigio, tale quindi da non impegnare la sua responsabilità in ossequio all'art. 90 della Costituzione (...). La presenza del capo dello stato, imposta dalla Costituzione, è imposta dalla circostanza che la sua alta personalità, oltre che dare prestigio all'istituto, dispone di una visione più ampia e più lontana di quanto possano avere i ministri impegnati e spesso assillati da problemi immediati.”

311 “(...) questo organo [CSD] dovrà prendere deliberazioni di carattere esecutivo di cui il governo sarà responsabile”. Camera, commissione difesa, seduta 14 luglio 1950, in www.camera.it, prima legislatura. Secondo A. BARONE [1982, 457-458] “dall'intervento del ministro alla commissione difesa della camera dei deputati sembrerebbe che il governo ritenesse il consiglio partecipe della funzione di indirizzo, le cui deliberazioni non devono considerarsi semplici manifestazioni di opinione, ma atti di carattere esecutivo, benché privi, di per sé stessi, di efficacia esterna e perciò bisognosi di successivi atti che li rendessero eseguibili. Ciò, peraltro non risulta a chiare lettere dai documenti esaminati, non volendo probabilmente il governo prendere una netta posizione sulla questione per non sollevare delicati problemi costituzionali, affrettandosi, anzi, a precisare nella relazione, in modo del tutto convincente, che il disegno di legge non alterava le competenze attribuite agli organi dello stato dalle norme costituzionali.”

TABELLA DI RAFFRONTO SU <<ORDINAMENTO E ATTRIBUZIONI DEL CSD>>

<i>testo</i>	<i>Articolato del capo SME Marras (16 gennaio 1948)</i>	<i>disegno di legge del governo (24 febbraio 1949)</i>	<i>disegno di legge della commissione difesa senato (luglio 1949)</i>	<i>Legge 28 luglio 1950, n. 624</i>
<i>attribuzioni</i>	<p>esamina i problemi inerenti alla politica difensiva dello stato;</p> <p>formula le direttive per la predisposizione ed il coordinamento delle varie attività nazionali comunque interessanti la difesa della nazione; (art.1)</p>	<p>esamina i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale;</p> <p>fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano; (art.1)</p>	<p>esamina i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale</p> <p><i>determina i criteri e</i> fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano. (art.1)</p>	<i>Idem</i>
<i>composizione</i>	<p>È presieduto dal capo dello stato.</p> <p>Di esso fanno parte: il presidente del consiglio (vice-presidente); il ministro degli affari esteri; il ministro del tesoro, il ministro della difesa; il capo SM generale, il capo SM esercito, il capo SM marina, il capo SM aeronautica. (art.2)</p> <p>Sono membri straordinari e vengono convocati di volta in volta ed a seconda dei singoli argomenti da trattare: il ministro dell'industria e commercio, il ministro dell'agricoltura, il ministro dei trasporti, il ministro delle marine mercantile. (art.2)</p> <p>Per determinazione del presidente possono essere invitati ad intervenire alle riunioni con voto consultivo, altri membri del governo ed alte personalità del campo scientifico, industriale, economico. (art.2)</p> <p>Il consiglio supremo di difesa esprime le sue opinioni per votazione dei membri. Le decisioni sono prese dal presidente sulla base dei risultati delle votazioni, in caso di parità prevale il voto del presidente.</p> <p>Di ogni riunione deve essere redatto apposito verbale. (art.4)</p>	<p>È presieduto dal presidente della repubblica.</p> <p>È composto: presidente del consiglio (vice-presidente); ministro per gli affari esteri; ministro per l'interno; ministro per il tesoro; ministro per la difesa; ministro per l'industria e il commercio; capo di stato maggiore della difesa (art.2)</p> <p>I ministri non indicati nell'articolo precedente e gli alti commissari possono essere invitati dal presidente a intervenire alle riunioni del consiglio, quando vengano trattati argomenti che riguardano la competenza delle rispettive amministrazioni. (art.3.1)</p> <p>Possono altresì essere invitati a intervenire alle riunioni del consiglio, quando il presidente lo ritenga opportuno, i capi di stato maggiore dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, i presidenti degli organi e istituti indicati nell'art. 4, nonché persone di particolare competenza nel campo scientifico, industriale ed economico ed esperti in problemi militari. (art.3.2)</p> <p>Coloro che intervengono alle riunioni del consiglio dei comma precedenti possono partecipare alle discussioni ma non alle deliberazioni. (art.3.3)</p>	<p><i>Idem</i></p> <p><i>Idem</i></p> <p>Il presidente può convocare riunioni del consiglio supremo di difesa con la partecipazione, a suo invito, dei ministri non indicati nell'articolo precedente e degli alti commissari. (art.3.1)</p> <p>Possono altresì essere convocati alle riunioni del consiglio, quando il presidente lo ritenga opportuno, i capi di stato maggiore dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, i presidenti degli organi e istituti indicati nell'art. 4, nonché persone di particolare competenza nel campo scientifico, industriale ed economico ed esperti in problemi militari. (art.3.2)</p> <p><i>Soppresso</i></p>	<p><i>Idem</i></p> <p><i>Idem</i></p> <p><i>Idem</i></p> <p>(...) ivi compresi i rappresentanti qualificati del copro volontari della libertà e delle formazioni partigiane. (art.3.2)</p>

testo	<i>Articolato del capo SME Marras (16 gennaio 1948)</i>	<i>disegno di legge del governo (24 febbraio 1949)</i>	<i>disegno di legge della commissione difesa senato (luglio 1949)</i>	<i>Legge 28 luglio 1950, n. 624</i>
<i>segretario e ufficio di segreteria</i>	Il consiglio supremo di difesa dispone di una segreteria retta da un generale di brigata o colonnello (o gradi corrispondenti per la marina).	Segretario del consiglio è il ministro della difesa (art.2)	Il segretario del consiglio è nominato dal consiglio stesso fuori dal suo seno, e partecipa alle sedute. (art.2)	<i>Idem</i>
	Il capo SM generale cura il funzionamento della segreteria	Il segretario del CSD: raccoglie ed elabora, secondo le direttive del consiglio, tutti gli elementi relativi alle questioni da sottoporre al consiglio stesso; dà corso alle relative deliberazioni e ne segue e coordina l'attuazione da parte degli organi competenti;	Il segretario del CSD: raccoglie ed elabora, secondo le direttive del consiglio, tutti gli elementi relativi alle questioni da sottoporre al consiglio stesso; coordina le relative deliberazioni e ne predispose l'attuazione da parte degli organi competenti;	<i>Idem</i>
	La segreteria dovrà provvedere in particolare alla convocazione dei partecipanti alle riunioni e a notificare ai ministri e agli altri enti interessati responsabili, per la parte di rispettiva competenza, le direttive formulate dal consiglio supremo di difesa.	A tale scopo il segretario del consiglio può chiedere direttamente ad amministrazioni pubbliche, enti e imprese tutti gli elementi e i dati necessari per lo studio e la trattazione delle questioni da sottoporre al consiglio	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>
		Presso il CSD è istituito un ufficio di segreteria, che coadiuva il segretario del consiglio nello svolgimento delle funzioni indicate nell' articolo precedente.	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>
		L'ufficio di segreteria è costituito da personale comandato, militare e civile, delle amministrazioni dello stato, ed è diretto da un ufficiale generale o ammiraglio	L'ufficio di segreteria è costituito da personale comandato, militare e civile, delle amministrazioni dello stato.	<i>Idem</i>
		Il numero massimo di componenti l'ufficio di segreteria sarà determinato con decreto del presidente del consiglio dei ministri, di concerto coi ministri per il tesoro e per la difesa.	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>
		L'ufficiale generale o ammiraglio preposto all'ufficio di segreteria e i componenti l'ufficio stesso sono scelti dal CSD su designazione del segretario del consiglio	<i>Soppresso</i>	<i>Idem</i>
		Le spese per il funzionamento del CSD graveranno su apposito capitolo da iscriversi nello stato di previsione della spesa del ministero della difesa. (art 8)	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>

<i>testo</i>	<i>Articolato del capo SME Marras (16 gennaio 1948)</i>	<i>disegno di legge del governo (24 febbraio 1949)</i>	<i>disegno di legge della commissione difesa senato (luglio 1949)</i>	<i>Legge 28 luglio 1950, n. 624</i>
<i>sedute</i>	Il CSD si riunisce in sessione ordinaria una volta ogni sei mesi ed in sessioni straordinaria per iniziativa del presidente o su richiesta del vicepresidente o del ministro della difesa. (art.4)	Il CSD si riunisce almeno due volte l'anno. È inoltre convocato, tutte le volte che se ne ravvisi la necessità, dal presidente della repubblica, di propria iniziativa o su proposta del presidente del consiglio dei ministri (art. 7)	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>
<i>organi di supporto</i>	Il CSD, in relazione alle attribuzioni di cui all'art.1, formula inoltre questionari da sottoporre all'esame degli organi consultivi del ministero della difesa o a quegli altri organi che potranno essere interessati alle predisposizioni delle varie attività nazionali ai fini della difesa del paese. (art.3)	Il CSD, nello svolgimento delle sue attribuzioni, può avvalersi del comitato interministeriale per la ricostruzione, del CNR, dell'istituto centrale di statistica, dei corpi consultivi delle forze armate e di altri organi consultivi dello stato. (art.4)	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>

3.1 – I punti fermi e i nodi irrisolti della legge istitutiva. Le soluzioni della dottrina e suoi limiti. A fronte delle scarse indicazioni presenti in Costituzione e delle ambigue e polivalenti indicazioni emergenti dai lavori della costituente, la legge istitutiva del 1950 compie scelte ben precise su ordinamento interno, funzioni, natura giuridica e collocazione nel nuovo ordinamento repubblicano del CSD.

Riassumendo e sintetizzando:

- alla presidenza del capo dello stato è attribuito carattere effettivo, con potere di convocare le sedute e invitare i membri straordinari; mentre non sono previsti compiti di vicarianza, di supplenza e di codirezione in capo al vicepresidente, il presidente del consiglio;
- il segretario e l'ufficio segreteria dipendono direttamente dal CSD e sono autonomi dal governo da un punto di vista sia funzionale che organizzativo;
- il CSD svolge attività di natura consultiva per le questioni generali, tecniche e politiche, nel settore della politica di sicurezza, e attività di natura deliberativa, sia politica che amministrativa, nel più ristretto ambito dell'organizzazione e del coordinamento dell'attività di sicurezza;
- il CSD non è un comitato di ministri né altro tipo di organo ausiliare del governo;
- le deliberazioni del CSD inerenti l'organizzazione e il coordinamento dell'attività di sicurezza nazionale hanno carattere vincolante nei confronti degli altri organi costituzionali competenti in materia di sicurezza.

La disciplina contenuta nella legge del 1950 è tuttavia lacunosa e imprecisa su varie e importanti questioni.

Tra le altre, rimangono irrisolte le seguenti problematiche:

1. la natura giuridica, le modalità di adozione, la forma e i destinatari delle deliberazioni consiliari (sono applicabili i principi degli organi collegiali per la formazione della volontà del CSD? – in caso affermativo, quali membri hanno diritto di voto? – è necessaria l'unanimità o è sufficiente una maggioranza? – che forma giuridica rivestono gli atti emanati dal CSD?);
2. la partecipazione alla discussione e all'adozione delle deliberazioni consiliari da parte dei due organi non governativi e politicamente irresponsabili di fronte al parlamento: il capo dello stato e il capo SMD;
3. la struttura (pesante o leggera) delle segreteria e l'ampiezza dei suoi poteri di coordinamento e intervento per l'attuazione delle delibere del consiglio nei confronti dei destinatari.
4. la natura giuridica del CSD e la sua collocazione costituzionale.

Di seguito saranno riportate le soluzioni elaborate dalla dottrina sulle questioni lasciate irrisolte dalla legge istitutiva.

Prima di cominciare, si ritengono opportune due precisazioni.

Data l'esigua disciplina costituzionale, la laconicità del dibattito in assemblea costituente, la vaghezza (che in alcuni punti sconfinava in ambiguità) della legge

istitutiva e la contraddittorietà dei lavori preparatori della stessa, le ricostruzioni dottrinali sul CSD si caratterizzano per l'estrema ricchezza e varietà di soluzioni. Appare quindi arduo e dispersivo riportare in modo analitico le singole proposte, che, invece, saranno illustrate tramite un'operazione di sintesi e accorpamento sulla base dei principali elementi comuni. Solo le elaborazioni degli autori che più di altri hanno approfondito la tematica saranno esaminate in modo completo.

I principali lavori – quanto a completezza, sistematicità e approfondimento – della letteratura giuridica sul CSD prendono quali unici punti di riferimento la Costituzione e la legge istitutiva del 1950. I rinvii alla prassi appaiono fugaci e sporadici, se non del tutto inesistenti; e ciò per l'evidente impossibilità materiale di accedervi, dato il manto di segretezza e mistero che ha sempre avvolto, anche in modo del tutto ingiustificato ai fini della sicurezza nazionale, l'attività del CSD. “La discussione dottrinale sul consiglio – rileva Manzella – si è avvilita su se stessa, per assenza di dati concreti o forse più veridicamente, per sfiducia nella lettura sistematica di quelli esistenti³¹²”. Da qui la scelta di collocare e illustrare in questa parte del lavoro le principali soluzioni proposte dalla dottrina, ovvero subito dopo l'esame della legge istitutiva. Ciò, naturalmente, non impedisce che riferimenti alle singole teorie e intuizioni dei singoli autori avvengano nel corso di tutto il lavoro a supporto degli elementi normativi e della prassi che caratterizzano i sessant'anni di storia del CSD.

3.2 – Le deliberazioni del CSD: modalità di adozione, requisiti di validità, natura giuridica e destinatari. A fronte del silenzio del legislatore sulle procedure con le quali il CSD dovrà manifestare la sua volontà e adottare le sue decisioni, una parte della dottrina ritiene applicabili le regole normalmente vigenti per gli organi collegiali: occorrerà quindi la maggioranza dei votanti per la valida adozione delle deliberazioni³¹³.

Altri autori mostrano invece forti perplessità su tale ipotesi, evidenziando le implicazioni di ordine sistematico “aberranti” che ne scaturirebbero³¹⁴. Secondo

312 A. MANZELLA [1987, 231 ss].

313 “Il consiglio supremo di difesa è organo collegiale, ed ha quindi le caratteristiche di tali organi. La volontà si forma, come in tutti gli organi collegiali, a maggioranza.” A. PREDIERI [1958, 233]. Dello stesso avviso: G. MOTZO [1961, 343], M.M. GUADALUPI [1968, 19]. La posizione di G. QUADRI [1997, 197] a favore dell'applicazione al CSD dei principi vigenti per gli organi collegiali si desume dalla seguente argomentazione relativa ai rapporti tra capo dello stato e governo all'interno del CSD. “Il presidente della repubblica [all'interno del CSD] consiglia, fa presenti le esigenze dello stato nella sua unità, agisce come rappresentante della continuità dello stato di fronte all'avvicinarsi dei governi. Ma è il governo a dover decidere, sentita l'autorevole opinione del capo dello stato. E questo potere di decisione del governo, che è sempre una decisione politica, anche se talvolta temperata dai suggerimenti del capo dello stato, è perfettamente assicurato dalla struttura del consiglio supremo di difesa, disposta dalla legge del 1950: struttura che assicura al governo una larga maggioranza.”

314 “La natura peculiare del consiglio supremo di difesa, la sua posizione nell'ordinamento e la qualificazione dei suoi componenti portano ad escludere nel modo più assoluto la possibilità di applicare le regole tipiche degli organi collegiali, destinate a disciplinare la formazione della volontà di questi organi. (...) Le conseguenze rese possibili da una tale ipotesi [applicazione dei

Labriola, l'autore che più approfondisce la questione, il CSD manifesta la sua volontà per mezzo di intese tra i due organi costituzionali rappresentati nel CSD e portatori di interessi e istanze differenti: da una parte il governo, rappresentato dai membri ministeriali guidati dal presidente del consiglio e titolari dell'indirizzo politico di maggioranza; e dall'altra il presidente della repubblica, che, come garante dell'unità nazionale, ha il dovere di accertare la conformità alla Costituzione dell'azione di governo. Le deliberazioni consiliari formalizzerebbero quindi delle *intese preventive* raggiunte, nell'ambito dello stesso CSD, tra governo e presidente, senza che si proceda a votazioni di alcuna sorta³¹⁵.

Le diverse posizioni sulla formazione della volontà del CSD, benché non sempre evidenziate dalla dottrina, hanno immediata ripercussione sulla natura giuridica degli atti ad esso imputabili. Nel primo caso le deliberazioni assumeranno la forma di *atti collegiali*, con la caratteristica che i singoli autonomi apporti dei componenti si fonderanno in un'unica volontà imputabile all'organo collegiale. Nella seconda ipotesi invece le deliberazioni possono essere accostate alla categoria degli *atti complessi*, frutto del concorso della volontà dei due principali organi costituzionali presenti in CSD, governo e capo dello stato³¹⁶.

Ulteriori considerazioni sulla natura giuridica delle deliberazioni del CSD scaturiscono dall'efficacia (vincolate o meramente facoltativa) loro attribuita. La dottrina tende a collocare le deliberazioni in un istituto piuttosto che in un altro proprio in considerazione della loro efficacia. I fautori dell'efficacia facoltativa, ritengono le deliberazioni del CSD, alternativamente, *pareri*³¹⁷, *proposte*³¹⁸ o *raccomandazioni*. I sostenitori della loro efficacia vincolante, inquadrano invece le deliberazioni negli istituti della *direttiva*³¹⁹ o dell'*intesa*³²⁰.

principi degli organi collegiali al CSD] conducono a risultati aberranti. Potrebbe infatti aversi una direttiva in materia di difesa imposta al presidente del consiglio da una maggioranza formata dal capo dello stato e da alcuni ministri. Allo stesso modo nel quadro della solidarietà ministeriale si possono avere effetti inammissibili, come quello di restringere la funzione del presidente della repubblica ad una presidenza puramente onorifica, dissolvendo di fatto ogni effettiva attribuzione nell'ambito del consiglio, dal momento che la volontà del governo risulterebbe sempre prevalente per pure ragioni di numeri. (...)” S. LABRIOLA [1973, 83-84, 147-48]. Dello stesso avviso A. BARONE [1982, 488/178].

315 S. LABRIOLA. È opportuno rilevare che lo stesso PREDIERI [1958, 262], dopo aver affermato l'applicazione delle norme di funzionamento dei collegi al CSD, successivamente, nello stesso scritto, contraddice parzialmente quanto prima affermato, avvicinandosi alle posizioni di Labriola: “Il suo voto [del presidente], effettivo, reale, è uguale a quello degli altri: ma il suo voto conta non solo, e non tanto, per un modo meccanico di formazione della maggioranza: ma perché è la voce della massima autorità dello stato, del capo dello stato, del rappresentante dell'unità.”

316 Per la definizione degli atti complessi cfr. tra gli altri: P. VIRGA [1968, 138-141]. L'autore tra l'altro individua proprio, quale sotto-categoria degli atti complessi, gli *atti <<previa intesa>>*, connotati dalla caratteristica che l'accordo degli organi che presiede alla formazione dell'atto deve raggiungersi prima della formazione del medesimo.

317 S. CARBONARO, [1965, 151 ss].

318 A. BARONE [1982, 474-481].

319 “(...) le direttive emanate dal consiglio supremo di difesa rientrano probabilmente entro il genere più ampio delle direttive cosiddette politiche, le quali indicando all'organo destinatario una serie di fini da raggiungere, creano in quest'ultimo l'obbligo di non discostarsi senza un motivo plausibile dalla norma di condotta indirizzatagli. (...) Le direttive emesse dal consiglio supremo hanno dunque efficacia vincolante per gli organi cui vengono rivolte nella misura in cui all'obbligo di osservarle e, soprattutto, di attuarle si accompagnano responsabilità politiche e sanzioni che colpiscono gli atti con rilevanza esterna che risultano da essi ingiustificatamente difforni.” G. MOTZO [1961, 344-345]. “(...) le direttive emanate dal consiglio supremo appaiono tali in senso tecnico.” A. PREDIERI [1958, 245-249]. Nello stesso senso: G. QUADRI [1957, 191 ss], V. SICA [1953, 119]. Lo stesso QUADRI [1997, 181 ss], pur parlando di direttive vincolanti del CSD, propone una considerazione più ampia rilevando come il silenzio della legge su

Quanto ai destinatari delle deliberazioni, la dottrina esclude che possano essere direttamente gli organi dell'apparato tecnico amministrativo (civile e militare), e individua, con varie sfumature, il governo e il presidente della repubblica. Vi è quindi unanimità nel ritenere le deliberazioni del CSD – a prescindere dalla loro natura giuridica (atti collegiali o atti complessi, intese piuttosto che direttive, pareri, proposte o raccomandazioni) e dell'efficacia dispiegata (vincolante o facoltativa) – come atti interni, privi di autonoma rilevanza esterna, diretti ai soli soggetti che hanno contribuito ad adottarli, i quali avranno, a seconda delle ipotesi, l'obbligo o la facoltà di darvi attuazione con propri atti produttivi di effetti giuridici³²¹.

3.3 – La posizione in consiglio dei membri straordinari. Sulla questione della partecipazione a titolo consultivo o deliberativo dei membri convocati dal presidente *ex art.3* la dottrina non è concorde. Il legislatore, si è visto, individua tre categorie di membri (i membri di diritto *ex art.2*, i membri convocati dal presidente *ex art.31* e quelli convocati *ex art.3.2*), ma non specifica il titolo della loro partecipazione alle sedute del CSD, ovvero chi tra essi, oltre a prendere parte

ordinamento interno e modalità di manifestazione della volontà consiliare, unite al compito di primaria importanza che l'ordinamento attribuisce all'organo, consentono allo stesso CSD, "nell'adempimento della sua funzione istituzionale", di decidere in piena libertà "il modo di operare, i mezzi per operare, gli atti da compiere".

320 S. LABRIOLA. Anche V. BACHELET [1962, 136/44], pur escludendone l'efficacia vincolante, ritiene plausibile la conclusione di intese all'interno del CSD tra i suoi componenti: benché al consiglio non si possano attribuire funzioni deliberative e di indirizzo; "ciò non esclude che il consiglio possa essere il luogo ove l'autorità del presidente e la presenza di responsabili politici e dei tecnici interessati (...) consentano una discussione, una ponderazione, una convergenza e infine un accordo sulle linee fondamentali della attività di difesa: le quali tuttavia non potranno essere completamente deliberate se non nelle sedi responsabili competenti, e che sono quelle in via generale indicate dalla Costituzione."

321 "Il consiglio supremo è un organo deliberante e non esecutivo o esecutorio. È un organo politico che fissa collegialmente le direttive in materia di difesa nazionale. Tali direttive il governo attuerà nell'esercizio del suo potere politico. Le deliberazioni del consiglio supremo non hanno, quindi, alcun incidenza esterna. Esse divengono operative attraverso gli atti di esecuzione dei ministri, del governo." V. SICA [1953, 120-121]. Secondo A. PREDIERI [1958, 247-249, 254] "(...) si può ritenere che la deliberazione indichi un atto privo di efficacia esterna, fornito di sola efficacia interna, non autosufficiente, che comporta successivi atti (interni o esterni) che la seguano e la rendano eseguibile." I destinatari delle direttive del CSD sono quindi il consiglio dei ministri ("il quale sarà tenuto ad eseguirle, deliberando che l'esecuzione di esse sia demandata ai singoli ministri, che volta per volta saranno competenti, o deliberandola collegialmente") e il presidente della repubblica ("Anche nei confronti del presidente della repubblica, come comandante delle forze armate, le direttive saranno vincolanti. Le funzioni di comando delle forze armate e di presidenza del consiglio di difesa sono strettamente collegate dalla lettera dell'art.87 cost. e dalle esigenze del sistema, che non ammettono un potere del presidente di disporre direttamente delle forze armate.") Dello stesso avviso G. MOTZO [1961, 344-345], per il quale è da escludere che le direttive del CSD possano essere indirizzate ad "uffici o enti dell'organizzazione civile o militare che non si trovano in relazione di dipendenza rispetto al consiglio di difesa." Così anche S. LABRIOLA [1973, 125-129]: "Gli atti del consiglio (...) non hanno peraltro efficacia esterna, nel senso che non introducono alcun vincolo ad altri soggetti che non siano gli organi costituzionali, presidente della repubblica e governo." S. CARONARO [1965, 155-165] e A. BARONE [1982, 480-81], poiché connotano il CSD come organo ausiliare del governo, ritengono che il destinatario delle deliberazioni consiliari sia prevalentemente il governo stesso.

alle discussioni, può esercitare anche il diritto di voto o comunque contribuire all'adozione delle deliberazioni.

A fronte di tale lacuna, alcuni autori attribuiscono il diritto di partecipare alle deliberazioni a tutti i componenti politici del CSD, ovvero ai membri di diritto *ex art. 2* e a quelli convocati *ex art. 3.1*, escludendo i soli membri invitati *ex art. 3.2*.

Motzo, in particolare, individua all'interno del consiglio un <<comitato deliberativo ristretto>>, composto dai partecipanti di diritto *ex art.2*, e un <<comitato deliberativo allargato>>, formato dal comitato ristretto con l'aggiunta dei membri convocati dal presidente *ex art. 3.1* (gli altri ministri e gli alti commissari); e solo a questi attribuisce il diritto di voto deliberativo. L'autore, pur ammettendo che “non è sicuramente desumibile dalla lettera delle legge se le partecipazioni straordinarie siano previste a titolo consultivo o deliberativo”, motiva le sue conclusioni con molteplici argomentazioni sistematiche tra le quali la circostanza che i membri straordinari *ex art.31*, essenzialmente i ministri, sono portatori di interessi di natura politica affini ai membri ordinari, mentre le altre convocazioni straordinarie costituiscono semplici apporti di natura tecnico/conoscitiva³²².

Altra parte della dottrina restringe invece la partecipazione a titolo deliberativo ai soli membri di diritto *ex art.2*.

Predieri, nel sostenere tale soluzione, argomenta che estendere il diritto di voto deliberativo ai membri straordinari, quand'anche si trattasse di ministri, sarebbe incompatibile con il potere accordato al capo dello stato di convocarli a propria discrezione, poiché in tal modo si consentirebbe allo stesso presidente di creare delle maggioranze deliberative all'interno del CSD con totale discrezione³²³.

Per il momento si reputa opportuno prendere atto delle due soluzioni proposte dalla dottrina, limitandosi alle seguenti osservazioni.

Nell'esame dei lavori preparatori si è visto che la commissione difesa del senato eliminò l'ultimo comma dell'art. 3 del disegno di legge governativo proprio dove limitava ai soli membri ordinari il diritto di partecipare alla votazione delle deliberazioni (“coloro che intervengano alle riunioni del consiglio ai sensi dei

322 G. MOTZO [1961, 338-347] argomenta la sua tesi anche sulla base di un dato testuale: il legislatore parla di convocazione del CSD con la “partecipazione” alle sue attività solo per la categoria *ex art. 3.1*; mentre per la categoria *ex art.3.2* “si parla semplicemente di convocazione alle riunioni senza che di una partecipazione alle attività del consiglio si faccia parola.” Dello stesso avviso: C. LAVAGNA [1951, 188-189], A. BARONE [1982, 451-492], G. DE VERGOTTINI [1978, 253-254]; M.M. GUADALUPI [1968, 18-19].

323 A. PREDIERI [1958, 231- 265] replica, altresì, all'argomentazione testuale di Motzo interpretando la locuzione <<partecipare>> usata dal legislatore in riferimento ai membri convocati *ex art. 3.1* in senso diametralmente opposto: “il termine <<partecipare>> [usato nell'art. 2 anche per il segretario] non vuol dire far parte e avere i poteri di chi fa parte: ed è di frequente usato nei testi legislativi proprio per indicare la condizione di colui che, non essendo membro del collegio, e non concorrendo quindi a formare la volontà, assiste alla riunioni: mentre quando si vuol attribuire al partecipante la facoltà di voto si suole statuirlo.” La stessa posizione è sostenuta da S. CARBONARO [1965, 128] e F. PERGOLESI [1957, 221].

comma precedenti [partecipanti straordinari] possono partecipare alle discussioni ma non alle deliberazioni”).

Inoltre il presidente della commissione difesa nel commentare le disposizioni sulla composizione affermava:

“(…) il presidente di detto consiglio supremo [può] indire convocazioni del consesso alle quali, dietro suo invito, intervengano tutti i ministri i quali possono portare i loro lumi e il *loro voto* su questioni che investano la loro rispettive amministrazioni (...)”³²⁴.

Tali circostanze, rilevate in modo fugace solo da Lavagna, sembrano accreditare la tesi di Motzo, pur non eliminando gli acuti rilievi di ordine sostanziale promossi da Predieri inerenti la totale discrezionalità conferita al capo dello stato nel determinare la base deliberante.

Il dibattito dottrinale sull'estendere o meno il diritto di voto deliberativo ai membri straordinari del CSD diventa una questione irrilevante e meramente formalistica per gli autori, come Labriola, che non ritengono applicabili al consiglio le norme per il funzionamento e la formazione della volontà degli organi collegiali³²⁵.

3.4 – La posizione in consiglio del presidente della repubblica. Tre sono le principali questioni connesse alla partecipazione del capo dello stato alle sedute del CSD: 1) il grado di effettività della presidenza del collegio; 2) la compatibilità con il principio dell'irresponsabilità presidenziale sancita dall'art. 90 della Costituzione; 3) la necessità o meno della controfirma ministeriale per gli atti adottati dal capo dello stato in consiglio.

Si è visto che la dottrina è concorde, salvo isolate eccezioni, nell'affermare che il legislatore del '50 ha inteso in senso effettivo la presidenza del CSD. Si tratta ora di valutare il grado di tale effettività in riferimento agli specifici poteri di fissare l'ordine del giorno e partecipare alla votazione delle determinazioni.

Riguardo al potere di fissare l'ordine del giorno delle sedute, gli autori che affrontano in modo specifico la questione, argomentando sulla base del dato testuale e della teoria generale degli organi collegiali, lo ritengono un attributo del capo dello stato in quanto “il potere di convocare implica ed importa la fissazione dell'ordine del giorno”³²⁶.

Si pone poi la questione se il capo dello stato abbia diritto di entrare nel merito delle questioni e, per coloro che ritengono che le decisioni consiliari siano frutto di una votazione secondo i criteri degli organi collegiali, di partecipare alla stessa esprimendo il proprio voto. La dottrina maggioritaria è dell'opinione che “nulla

324 Relazione del presidente della commissione difesa del senato Gasparotto, *cit.*

325 S. LABRIOLA. Dello stesso avviso G. QUADRI [1997, 198-199], secondo il quale attribuire o meno il diritto di voto ai ministri convocati in via straordinaria dal presidente “è un questione del tutto formale, anzi, (...) formalistica, perché ciò che veramente conta, trattandosi non di un collegio amministrativo ma di un organo collegiale politico, è la presenza del ministro nel consiglio, la possibilità di far valere il punto di vista proprio e del proprio ministero e di contribuire così a determinare le decisioni dell'organo del governo.”

326 V. SICA [1953, 119]. Dello stesso avviso: C. MORTATI [1991, 568], S. LABRIOLA [1973, 119], P. BARILE [1958, 327-328].

autorizza a ritenere che il presidente della repubblica sia tenuto da una regola di correttezza ad astenersi dal voto o abbia voto puramente platonico³²⁷”. In altre parole: “la presidenza è da intendersi in senso pieno, non cioè soltanto in senso onorifico e procedurale, ma con il diritto anche di partecipazione alle discussioni sul merito dei problemi trattati ed alle relative deliberazioni³²⁸”.

Più complessa e spinosa è la connessa questione dell'irresponsabilità presidenziale. Occorre infatti esaminare come la dottrina concili il principio di irresponsabilità del capo dello stato sancito dall'art. 90 Cost. con l'effettiva e piena partecipazione dello stesso alla formazione della volontà del CSD, un

organo la cui attività, soprattutto nell'ipotesi si riconosca efficacia vincolante ai suoi atti, incide sull'indirizzo politico di sicurezza.

Appare evidente come la questione si stemperi sino a risolversi qualora si affermi il ruolo meramente onorifico e simbolico della partecipazione del capo dello stato al CSD. In tale ipotesi, infatti, le decisioni assunte sarebbero imputate ai soli membri governativi che, quindi, se ne assumerebbero la completa responsabilità. Tale tesi è sostenuta da Calamandrei e implicitamente da Guarino³²⁹.

Altri autori, pur ammettendo che il capo dello stato partecipi con le proprie opinioni e il proprio voto alla formazione della volontà del CSD, ritengono di risolvere il problema evidenziando il carattere meramente consultivo dell'organo, le cui deliberazioni assumono la forma di pareri, proposte, raccomandazioni; in altre parole, atti dall'efficacia facoltativa e, quindi, inidonei a condizionare l'indirizzo politico, saldamente nella mani di governo e parlamento³³⁰.

327 A. PREDIERI [1958, 233].

328 F. PERGOLESI [1957, 221]. Dello stesso avviso V. SICA [1953, 119], S. CARONARO [1965, 165], A. VALENTINI [1965, 106], nonché P. BARILE [1958, 327-328] (“certamente, dunque, il presidente avrà i poteri di espressione libera delle proprie opinioni, e di voto deliberativo, alla pari degli altri membri del consiglio”) e G. MOTZO [1961, 346] (“anche il capo dello stato partecipa (...) nell'attività di deliberazione quale rappresentante di interessi che si atteggiavano diversamente da quelli di tutti gli altri membri del CSD, concorrendo direttamente, nella veste di comandante delle forze armate e di rappresentante dell'unità nazionale, all'attività di formazione di un indirizzo politico militare”). Di opinione contraria è invece G. GUARINO [1951, 974]: “dal principio di imparzialità discende in questo caso la norma convenzionale che il presidente si astenga da quelle discussioni e votazioni che per il modo in cui siano state imposte comportino una presa di posizione in merito all'indirizzo governativo. Gli interventi del presidente, più in generale, si svilupperanno in senso tecnico ed avranno di mira le esigenze dei singoli istituti ed anche le più ampie esigenze del sistema costituzionale. Dal principio della rappresentatività del presidente discende inoltre la norma che tutte le discussioni alla sua presenza vanno contenute al più alto livello di dignità sia per il tono che per la sostanza, dovendo il presidente sospendere la seduta o allontanarsi da essa non appena appaia che questa norma non è, o non può essere osservata, date le circostanze.” In modo simile P. CALAMANDREI [1968, 426-427].

329 “Il presidente della repubblica (...) interverrà il giorno della inaugurazione ad insediare i componenti di questi due supremi consessi; ma poi la presidenza effettiva sarà presa, nel consiglio supremo di difesa dal presidente del consiglio (...). Se poi eccezionalmente avverrà che il presidente della repubblica presieda effettivamente, anche dopo la seduta d'insediamento, qualche altra riunione del consiglio supremo di difesa, sarà la sua discrezione, il suo senso di correttezza costituzionale che lo farà restare in una posizione di puro dirigente della discussione simile a quella del presidente della camera che, al momento in cui si viene ai voti, si astiene; e così sarà salvato il principio di irresponsabilità.” P. CALAMANDREI [1968, 426-427].

330 “Il problema è grave; ma io ritengo che uno degli aspetti più incresciosi, più difficili, più preoccupanti di questo problema sia notevolmente attenuato, quasi sino a scomparire, quando si tenga presente che il consiglio supremo di difesa non ha e non può avere se non funzioni esclusivamente consultive. (...) Ora finché il consiglio supremo di difesa si limita a studiare

Gli autori che invece attribuiscono al CSD la capacità di influenzare se non addirittura di determinare, tramite deliberazioni vincolanti per il governo e il presidente della repubblica, la politica di sicurezza nazionale, affrontano il problema della responsabilità presidenziale con altre argomentazioni che saranno esaminate avanti.

Connesso al problema della responsabilità è quello della controfirma degli atti assunti dal capo dello stato in qualità di presidente del CSD.

Per l'attività che non acquisisce autonoma rilevanza, ma si fonde negli atti consiliari formalmente imputabili al CSD – quale la partecipazione alla votazione delle delibere o la firma apposta sul processo verbale e sulle deliberazioni – vi è unanimità nel ritenere non necessaria la controfirma ministeriale.

Al contrario, per gli atti assunti dal capo dello stato sempre in qualità di presidente del CSD, ma dotati di autonoma rilevanza e formalmente imputabili non al consiglio, ma al solo presidente – quali la convocazione delle sedute, l'invito dei membri straordinari e la fissazione dell'ordine del giorno – la dottrina è divisa.

Secondo alcuni autori la controfirma ministeriale è sempre necessaria benché in tali ipotesi non abbia una funzione di proposta, essendo l'iniziativa attribuita dalla legge allo stesso capo dello stato, ma di controllo sul corretto uso del potere da parte del presidente³³¹. Altri autori ritengono invece che la controfirma non occorra per nessuno degli atti imputabili al capo dello stato in qualità di presidente del CSD, "trattandosi sempre (...) di atti che egli compie nell'esercizio di una funzione che attiene specificatamente al collegio in nome e per conto del quale egli agisce"³³². Altri ancora la reputano necessaria solo per gli atti formalmente proposti dal presidente del consiglio nella sua qualità di vice-presidente, ovvero nel caso della convocazione della seduta su proposta di quest'ultimo ai sensi dell'art. 7.2 della legge istitutiva³³³.

3.5 – La posizione in consiglio dei membri del governo. La principale questione giuridica connessa con la partecipazione dei componenti governativi al CSD riguarda la permanenza o meno anche in quel consesso del vincolo di solidarietà ministeriale e del potere direttivo del presidente del consiglio. In altri termini: i ministri che partecipano alle sedute del CSD, siano essi membri ordinari o straordinari, contribuiscono alla formazione della volontà del CSD in modo autonomo, facendosi portatori di interessi settoriali dei propri dicasteri, o invece devono sottostare all'indirizzo politico del governo garantito dall'azione di direzione e coordinamento del presidente del consiglio?

La dottrina ha affrontato la questione in modo solo incidentale, con posizioni molto sfumate. Motzo e Labriola sono gli autori che maggiormente hanno approfondito la tematica, giungendo a soluzioni diverse.

problemi e a suggerire possibili soluzioni, senza deliberare, niente di male. Anche la partecipazione del presidente rientra in quella attribuzione, che sempre gli è propria, di dare suggerimenti; sicché non c'è neanche bisogno di dire che la sua responsabilità è coperta dalla collegialità (...) perché nel consiglio supremo di difesa il presidente anche se vota lo fa non per partecipare ad una deliberazione ma per partecipare alla formazione di una proposta. La responsabilità sarà poi assunta da chi sceglierà fra le varie proposte, da chi trasformerà la proposta in deliberazione." P. CALAMANDREI [1968, 427-428]. Dello stesso avviso: S. CARBONARO [1957, 74-77; 1965, 167], A. BARONE [1982, 466].

331 V. SICA [1953, 120, 123], A. PREDIERI [1958, 235], S. CARBONARO [1965, 165].

332 P. BARILE [1958, 327-328]. Dello stesso avviso: G. GUARINO [1951, 974], A. VALENTINI [1965, 107]; S. CARBONARO [1965, 167], S. LABRIOLA.

333 G. MOTZO [1961, 342], G. DE VERGOTTINI [1978, 265/3], M.M. GUADALUPI [1968, 18].

Motzo, essendo favorevole all'applicazione delle norme che regolano gli organi collegiali, pare sostenere un allentamento del principio di solidarietà ministeriale nell'ambito del CSD; i ministri sarebbero, quindi, liberi, pur nell'ambito dell'indirizzo politico di maggioranza, di portare avanti, come tutti gli altri membri, i loro interessi settoriali per concorrere, su un livello di parità tipico degli organi collegiali, alla determinazione degli atti del consiglio che, quindi, scaturiscono dalla fusione delle singole volontà dei membri³³⁴.

Labriola, invece, ritenendo gli atti del CSD delle intese bilaterali tra presidente e governo, è categorico nel negare nel modo più assoluto che i ministri all'interno del CSD possano assumere posizioni autonome rispetto all'indirizzo governativo assicurato e portato avanti dal presidente del consiglio. Gli atti del CSD scaturiscono infatti necessariamente dall'incontro delle volontà di due soli distinti centri di interesse politico: il governo e il presidente della repubblica³³⁵.

334 "I membri dei comitati deliberativi del consiglio supremo di difesa partecipano alle attività del collegio rappresentando ciascuno l'interesse di quest'organo per un certo quantum e portandovi ognuno un atteggiamento diverso nei confronti degli altri membri, in ragione della diversità degli interessi particolari da essi rappresentati. È vero quindi che i componenti dei comitati deliberativi del consiglio supremo che siano membri del governo sono legati probabilmente alla politica generale in precedenza determinata da quest'organo nella misura in cui essi stessi apprezzino la rilevanza delle esigenze di settore di cui sono i portatori in seno al collegio e la rilevanza delle esigenze di stabilità e di unitarietà di indirizzo nell'ambito della compagine ministeriale. Proprio per questo motivo pare non possa configurarsi un rapporto di direttiva tra consiglio dei ministri e consiglio di difesa, essendo che la deliberazione collegiale che tende a vincolare l'attività futura dei partecipanti viene posta in essere in seno al consiglio di difesa da ciascuno di questi in ragione dell'interesse del collegio e non in funzione degli obblighi che ad essi possano derivare da rapporti di sotto ordinazione riconnessi a funzioni diverse." G. MOTZO [1961, 245-246].

335 Secondo S. LABRIOLA [1975, 14-117] "(...) il presidente del consiglio non può non coordinare, altresì in omaggio al principio della solidarietà ministeriale, gli atti posti in essere dai ministri che fanno parte del consiglio supremo, o che vi partecipano in via straordinaria." Nell'ambito del CSD è, infatti, "applicabile il principio della solidarietà ministeriale, la cui garanzia risiede nell'azione del presidente del consiglio che tutela l'unità e l'omogeneità della funzione di governo, anche per gli atti resi nel consiglio supremo di difesa. È questa una conseguenza naturale del fatto che i membri del governo ed il presidente del consiglio stesso sono vincolati egualmente dall'indirizzo politico del governo anche nell'ambito del consiglio supremo di difesa. Non è neppure risolutivo introdurre sotto tale profilo una distinzione tra gli atti deliberati dal consiglio. Si potrebbe in ipotesi sostenere che il vincolo della solidarietà ministeriale espliciti la propria efficacia limitatamente alle deliberazioni del consiglio supremo che siano espressione propria dell'indirizzo politico (direttive politiche), mentre i membri del governo sarebbero sottratti a tale vincolo per le deliberazioni estranee all'indirizzo politico (direttive tecniche). Ma appare difficile configurare in modo certo e oggettivo la distinzione, ed essa risulta comunque priva di rilievo concreto. (...) Le ipotesi di dissenso che infrangessero il principio della solidarietà ministeriale non potrebbero condurre che a una crisi di governo o ad un rimpasto, prima e non dopo la deliberazione del consiglio supremo di difesa. Tali ipotesi appaiono poco probabili in via di fatto, poiché la prassi sta a indicare che il presidente del consiglio esercita in via preventiva la tutela dell'omogeneità e dell'unità del governo. Ma nel caso in cui il contrasto dovesse insorgere in modo insanabile nella sede del consiglio supremo di difesa, riteniamo che per ragioni di correttezza, il consiglio stesso abbia l'obbligo di sospendere la deliberazione e attendere che si componga nella sede propria la frattura della solidarietà ministeriale."

3.6 – La posizione in consiglio del capo SMD. La legge istitutiva colloca il capo SMD tra i membri ordinari del CSD, a fianco e con pari dignità dei ministri della difesa, degli affari esteri, delle finanze, degli interni e del commercio e industria (art.2). Niente è precisato sul titolo, consultivo o deliberativo, della partecipazione dell'unico membro di diritto non politico del collegio.

I capi di stato maggiore delle tre forze armate sono invece annoverati tra i membri straordinari del CSD, con la possibilità di essere convocati alle sedute su invito del capo dello stato (art.3.2).

La dottrina maggioritaria, anche quella più critica verso la legge istitutiva, non solleva particolari questioni giuridiche sulla scelta del legislatore di inserire il vertice tecnico/militare delle forze armate tra i membri di diritto del CSD, decretandone la natura di organo misto. Anzi, alcuni, argomentando proprio sulla netta prevalenza dei membri politici sulla componente tecnica, leggono la volontà del legislatore di confermare anche in quest'ambito ^{la sovraordinazione del potere civile sul potere} militare.

Si ritiene, inoltre, che il capo SMD abbia diritto, come gli altri membri ordinari del consiglio, di partecipare alle discussioni e al voto delle deliberazioni nella sua particolare veste di rappresentante delle forze armate italiane e del comitato militare dell'Alleanza atlantica, e in sostanziale autonomia dal rapporto gerarchico che lo lega al ministro della difesa.

Illuminanti al riguardo sono le parole di Motzo:

“la partecipazione del capo SMD, oltre a confermare la sottoposizione degli organi di direzione tecnica delle forze armate ai poteri civili, (...) consente a quest'organo, all'infuori dei rapporti di subordinazione che lo legano al ministro della difesa e al governo, di far presenti, anche nella sua qualità di membro del comitato militare della NATO le esigenze tecniche delle organizzazioni militari e di influire col suo voto sull'adozione delle decisioni”³³⁶.

Più articolata è la posizione di Labriola. L'autore infatti, pur negando che il capo SMD all'interno del CSD acquisisca una totale autonomia dal ministro della difesa, ritiene che il rapporto funzionale (che in via ordinaria sussiste tra i due esponenti della difesa), nell'ambito del consiglio subisce una “razionalizzazione” allargandosi ai contributi diretti degli altri componenti politici, tra i quali spiccano il presidente del consiglio e il capo dello stato nella sua veste di capo delle forze armate³³⁷. L'autore inoltre, nella partecipazione del capo SMD, riconduce la

336 G. MOTZO [1961, 346]. Dello stesso avviso P. CALAMANDREI, [1968, 426]: “(...) di solito [il capo SMD] sta in relazione diretta, secondo la legge del 1948, col ministro della difesa, ma quando si tratta di questi problemi generali è bene che illumini direttamente tutti i componenti del governo responsabile e francamente esprima la sua opinione sotto la presidenza moderatrice ed equilibratrice del presidente della repubblica.” Anche secondo A. PREDIERI [1958, 262] il legislatore “introduce con la presenza del capo SMD un elemento di equilibrio (...) a cui consente di discutere col presidente della repubblica e col presidente del consiglio, nonostante la sua dipendenza dal ministro della difesa, con il suo voto uguale a quello degli altri membri; nello stesso tempo la presenza del capo di stato maggiore in un collegio prevalentemente politico ribadisce la subordinazione del potere militare a quello civile.” Negli stessi termini A. BARONE [1982, 490].

337 “Il capo SMD agisce come membro del consiglio nei limiti dell'indirizzo politico del governo, al quale rimane vincolato attraverso i normali rapporti gerarchici con il ministro della difesa. (...) Il rapporto gerarchico funzionale tra ministro della difesa e capo SMD non si risolve in modo

volontà del legislatore non solo di riaffermare il principio della subordinazione del potere militare a quello civile³³⁸, ma anche di attribuire al CSD un ruolo di “effettiva incidenza rispetto alla politica militare, e non soltanto di generico e mero indirizzo, o di mero principio”, consentendogli “di agire nella pienezza della discrezionalità tecnica, assai rilevante nella materia militare³³⁹.”

Le menzionate ricostruzioni dottrinali, che di fatto avallano la scelta del legislatore di configurare il CSD quale organo misto, sono decisamente respinte da de Vergottini, il quale legge la norma sotto un'altra prospettiva: il legislatore facendo del capo SMD un membro ordinario a pieno titolo del CSD, opera “in via formale un inserimento del potere militare nell'area d'indirizzo riservata dal disegno costituzionale al potere civile”.

Secondo l'autore,

“il punto focale della disciplina della legge n. 624 non sta né nella presidenza a favore del capo dello stato di un comitato ristretto di ministri, ivi compreso lo stesso presidente del consiglio, né negli abnormi poteri di direttiva del collegio, bensì nella partecipazione del capo SMD della difesa ad un organo che unifica capo dello stato e governo e che quindi concentra in sé le due componenti del tradizionale potere esecutivo, e che è stato investito di discutibili ma consistenti poteri di indirizzo in uno dei settori più delicati e determinanti della vita dello stato. In altre parole, per quanto possa apparire strana e paradossale la disattenzione della dottrina sul punto, lo stato maggiore si è inserito nell'area dell'indirizzo politico creandosi un collegamento diretto col capo dello stato e, contemporaneamente, ponendosi a pari livello del presidente del consiglio e del ministro della difesa in seno al CSD³⁴⁰.”

Occorre precisare, tuttavia, che le critiche di de Vergottini sulla compatibilità tra la partecipazione del capo SMD e la sua irresponsabilità politica si attenuano – in modo speculare al caso del presidente della repubblica – nell'ipotesi in cui al CSD sia riconosciuta solo una funzione consultiva, come evidenziano alcuni autori³⁴¹ e lo stesso capo SMD Trezzani nei suoi citati commenti alla bozza di disegno di legge governativo, che si reputa opportuno richiamare:

“Il carattere non deliberativo di quest'organo, carattere accentuato dal fatto che la presidenza ne è affidata al capo dello stato, conferisce ai suoi voti l'aspetto di raccomandazioni per il governo, da tradurre poi, per cura del governo, in provvedimenti concreti. Tali rilievi toglie sostanza alla questione – che spesso è fatta – se il capo di stato maggiore generale debba nel consiglio aver figura di semplice consulente, o membro con diritto di voto. Che egli disponga di voto non ha importanza in un consesso le cui sedute non portano in nessun caso a vere deliberazioni.”

esclusivo per le vie normali, ma trova un'ulteriore possibilità di razionalizzazione espandendosi nella sede collegiale del consiglio supremo, e interagendo con il ruolo di comandante delle forze armate conferito dalla Costituzione al capo dello stato.” S. LABRIOLA [1973, 120-123].

338 S. LABRIOLA arriva a ritenere che “la mancata inclusione [del capo SMD nel consiglio] comporterebbe il mantenimento di una separazione idonea non ad interrompere, ma a confermare la tradizione delle forze armate come istituzione separata e speciale, quasi originaria, e non parte integrante dell'ordinamento statale.”

339 S. LABRIOLA.

340 “In conclusione – prosegue G. DE VERGOTTINI [1968, 257-258] – la discutibile legge n. 624 ha avallato quella che è sempre stata una costante nel comportamento del vertice militare nella nostra storia costituzionale: tentando di collegare le forze armate al vertice dello stato politicamente irresponsabile, si è contemporaneamente indebolita la dipendenza dal governo responsabile verso il parlamento, e si è quindi sottratta alla diretta sindacabilità parlamentare l'area di intervento eventualmente coperta dalle direttive interessanti la politica della difesa adottabili dal consiglio.”

341 A. BARONE [1982, 466].

3.7 – I poteri del segretario nell'attuazione delle deliberazioni. La tematica dell'ampiezza dei poteri della segreteria nella fase esecutiva delle deliberazioni del consiglio riveste molta importanza poiché, come già evidenziato, consente di misurare l'effettiva forza delle deliberazioni del CSD, ovvero la loro capacità di condizionare l'indirizzo politico di sicurezza nazionale.

Gli autori che più hanno approfondito la tematica concordano nel ritenere le attività del segretario di coordinamento delle deliberazioni del consiglio e di predisposizione della loro attuazione da parte degli organi competenti³⁴²: (a) strettamente connesse; (b) ambedue riferite alla fase esecutiva delle deliberazioni del CSD; (c) corrispondenti alle esigenze di formalizzare in appositi atti le deliberazioni del consiglio e successivamente trasmetterle ai soggetti interessati per l'attuazione.

L'espressione “coordinare le deliberazioni del consiglio” è, infatti, usata in senso a-tecnico dal legislatore e va letta come “coordinamento dell'attuazione delle deliberazioni”. Anch'essa si riferisce quindi alla fase attuativa delle deliberazioni e non consente in nessun caso al segretario di entrare nel merito delle decisioni consiliari, se non per aspetti meramente tecnici e formali.

Compiti del segretario sono quindi: (a) curare la verbalizzazione delle sedute; (b) estrapolare dal verbale e concretizzare in atti formali le deliberazioni emerse in modo informale nel corso delle sedute (direttive materiali); (c) trasmettere le stesse deliberazioni consiliari ai soggetti competenti per l'attuazione.

Labriola è l'unico a sostenere che rientri nella competenza del segretario anche il compito di accertare la corretta attuazione delle deliberazioni da parte dei soggetti competenti³⁴³.

La dottrina, in conclusione, propone una lettura riduttiva dei poteri del segretario inerenti l'esecuzione delle deliberazioni consiliari, limitandoli alla verbalizzazione

342 “In ambedue i casi (...) si può prevedere l'intervento del segretario per la formulazione e ed anche per la redazione di un testo scritto, secondo un ordine conforme allo scopo delle deliberazioni, di quelle pronunce che vengono espresse nel corso delle riunioni del collegio, mediante deliberazione sommaria, senza approvazione di un testo definitivo o senza precisazione in un atto apposito, le quali non potrebbero altrimenti trovare efficace manifestazione esteriore. Rispetto alle determinazioni programmatiche del consiglio pertanto le due attività, di coordinamento e di predisposizione dell'attuazione, si completano a vicenda e rispondono all'esigenza di partecipazione del contenuto delle deliberazioni agli organi interessati.” G. MOTZO [1961, 346-347]. In tal senso anche: S. LABRIOLA [1973, 75-81], A. BARONE [1982, 462].

343 “Il segretario inoltre è tenuto a nostro avviso ad accertare che le deliberazioni del consiglio abbiano ricevuto attuazione. Il segretario, infatti esercita le sue funzioni secondo le istruzioni ricevute dal consiglio supremo, e pone in essere un'attività di carattere ausiliario, che si concreta nella raccolta di dati, notizie e qualsivoglia elemento utile per lo svolgimento dei compiti del consiglio. In ciò deve presumersi compreso l'obbligo in questione, poiché altrimenti verrebbe meno il rapporto di ausiliarità e collaborazione istituito tra il consiglio supremo e il segretario. Il consiglio non potrebbe deliberare in pienezza di informazione, e quindi con adeguatezza, se non conoscesse di eventuali disapplicazioni o atti difformi delle proprie direttive da parte degli organi a ciò devoluti istituzionalmente. Perciò ha l'obbligo di informare la presidenza e il consiglio supremo di ogni eventuale disapplicazione, totale o parziale degli atti, e di quanto deliberato da altri soggetti in contrasto con gli atti del consiglio.” S. LABRIOLA [1973, 78-81].

delle sedute e alla comunicazione delle decisioni. Si esclude, quindi, che il segretario disponga di poteri di ingerenza nei confronti dei destinatari degli atti consiliari per assicurarne l'attuazione. Si è visto che il solo Labriola contempla degli imprecisati poteri di ricognizione e accertamento in ordine all'adempimento delle deliberazioni e nessuno fa cenno a più penetranti poteri di intimazione, ispezione e controllo, o ad altre forme di ingerenza, verso i destinatari inadempienti.

Tale orientamento non solo è diffuso – com'è ovvio – tra gli autori che riconoscono all'attività del CSD mera efficacia facoltativa, ma anche tra quelli che attribuiscono alla stessa effetto vincolante, come gli stessi Motzo e Labriola.

La ragione dipende dalla natura riconosciuta alle deliberazioni: atti politici e interni, i cui destinatari, al di là del tipo di efficacia, sono esclusivamente gli organi politici che compongono il CSD stesso, ovvero presidente della repubblica e governo. Da ciò appare arduo riconoscere al segretario – a prescindere dal soggetto (politico o tecnico, civile o militare) che rivestirà quel ruolo e nonostante l'efficacia vincolante delle deliberazioni – un potere di ingerenza diretto e penetrante nei confronti dei massimi organi di vertice dell'ordinamento costituzionale quali il governo e il presidente della repubblica.

Ad altre conclusioni si poteva pervenire solo nell'ipotesi – non esclusa espressamente dal legislatore del '50 – di riconoscere agli atti del CSD natura amministrativa e rilevanza esterna, ovvero individuare come loro destinatari diretti gli apparati civili e militari dello stato.

3.8 – Natura giuridica e collocazione costituzionale del CSD. La presunta incostituzionalità della legge istitutiva. Su natura giuridica e collocazione costituzionale del CSD esistono le tesi dottrinali più disparate. Si discute se sia un *organo costituzionale* o un *organo di mero rilievo costituzionale*³⁴⁴, se

344 Lo ritengono, pur con diverse argomentazioni, organo di rilievo costituzionale: S. CARBONARO [1965, 139], A. VALENTINI [1965, 106], A. BARONE [1982, 458-459], G. ZANOBINI [1959, 57], G. MOTZO [1961, 346], S. LABRIOLA [1973, 60-67]. È invece un organo costituzionale, con la motivazione che svolge attività di indirizzo politico, per i seguenti autori: V. SICA [1953, 121-122], A. PREDIERI [1958, 251-252], A. TESAURO [1963, 330]. Anche P. CALAMANDREI [1968, 426] lo considera un organo costituzionale ma per altre motivazioni: “la Costituzione vuole che esso ci sia e non se potrebbe fare a meno senza modificare la Costituzione. (...) Un organo può essere costituzionale, ed avere poteri soltanto consultivi.” Sulla natura di organo costituzionale o meno del CSD si riporta la diatriba tra Zanobini e Tesauro. Il primo afferma che “non si tratta di un organo costituzionale, né per la sua composizione, né per le sue funzioni, le quali sono stabilite e possono essere modificate con legge ordinaria.” Il secondo replica che “il consiglio supremo di difesa, per ciò stesso che, ad esclusione degli altri organi costituzionali, è investito del potere di svolgere, in relazione alla difesa nazionale, l'attività di esecuzione della Costituzione che, in via generale, spetta al governo, è un organo costituzionale ed è destinato a svolgere la sua funzione in una posizione di autonomia, che non viene meno per i rapporti che esso ha con gli altri organi ed, in particolare, con il governo della Repubblica, che, per di più, è vincolato alle sue determinazioni. (...) Il consiglio supremo è previsto dalla Costituzione e, per ciò stesso, non può essere abolito con legge ordinaria. La Costituzione inoltre ne prevede, sia pur in parte, l'organizzazione. Un'espressa disposizione, invero, della Carta costituzionale ne

appartenga all'istituto dei *comitati interministeriali*³⁴⁵ o a quello, più vago, degli *organi ausiliari* di governo o del capo dello stato³⁴⁶. Assumendo a criterio di classificazione la natura dell'attività, alcuni lo definiscono *organo di consulenza*, altri *organo di proposta*, altri ancora *organo di indirizzo politico*.

Ripercorrere in modo dettagliato tutte le ipotesi avanzate dalla dottrina negli ultimi sessant'anni appare inutile e fuorviante, anche perché vi è assoluta discordanza sui confini e i caratteri strutturali degli istituti sopra menzionati. Le stesse definizioni di *organo costituzionale* e di *comitato interministeriale* non sono pacifiche³⁴⁷.

attribuisce la presidenza al capo dello stato e nessuna modifica in proposito può essere apportata con legge ordinaria. La Carta costituzionale, inoltre denominando l'organo consiglio supremo di difesa, ne determina in via generale le attribuzioni rinviando alla legge ordinaria per la determinazione, in particolare, delle attribuzioni stesse. Il rinvio alla legge ordinaria non esclude la natura costituzionale dell'organo." Vi è poi l'interessante osservazione di QUADRI [1997, 185-186] per il quale "non riveste molta importanza la definizione del consiglio supremo di difesa come organo costituzionale o meno, oppure come organo di semplice rilevanza costituzionale (...)." E ciò perché "la definizione di un organo come organo costituzionale (...) ha una rilevanza esclusivamente dommatica e classificatoria, ma non è per niente chiarificativa (...) ai fini della posizione costituzionale dell'organo, e quindi della sua configurazione giuridica."

345 La maggioranza della dottrina – alla luce del dibattito in assemblea costituente, dei lavori preparatori della legge istitutiva e della stessa lettera della legge – è concorde nell'escludere l'appartenenza del CSD alla categoria dei comitati interministeriali, anche se per ragioni non sempre coincidenti. La presidenza del capo dello stato e la rilevanza costituzionale del CSD rappresentano le due argomentazioni più utilizzate. Altri autori aggiungono poi l'autonomia funzionale e organizzativa dal governo (Bachelet, Labriola) e la titolarità di funzioni di indirizzo politico (Predieri, Motzo). Escludono la natura di comitato interministeriale i seguenti autori: V. BACHELET [1963, 764-765], A. BARONE [1982, 473-474], S. CARBONARO [1965, 129 ss], S. LABRIOLA [1973, 100-101], A. PREDIERI [1958, 259-260], G. MOTZO [1957, 133-139; 1961, 344]. Lo ritengono invece un comitato interministeriale, tra gli altri, i seguenti autori: G. TREVES [1957, 596], C. MORTATI [1991, 568], A.M. SANDULLI [1973, 227-228], G. QUADRI [1997, 48-51, 181-201]. Tra quest'ultimi rileva la posizione di Quadri, il quale – rigettato il presupposto assunto dalla dottrina maggioritaria che i comitati di ministri svolgono necessariamente attività di supporto, istruttoria e consultiva, e preso, invece, atto che nell'esperienza istituzionale italiana sono sempre di più i comitati che assumono funzioni di governo e d'indirizzo politico – individua il CSD come il più importante comitato interministeriale dell'ordinamento nazionale, in quanto l'unico previsto dalla Costituzione e presieduto dal capo dello stato. Per Quadri i comitati di ministri sono "organi elastici e informali di governo, la cui creazione risponde ad esigenze pratiche che gli organi dell'esecutivo si trovano a dover fronteggiare, e i cui schemi rifuggono alla rigidità propria degli organi tradizionali. Proprio questa apertura della struttura del comitato verso nuovi schemi organizzativi consente di superare agevolmente l'obiezione che si muove da più parti alla configurazione del consiglio supremo di difesa come comitato di ministri; e cioè la presenza, e la presidenza, del capo dello stato in seno al consiglio. Anzi, uno dei caratteri essenziali del sistema dei comitati è proprio quello di superare la tradizionale, rigida separazione fra gli organi costituzionali dello stato e di consentire una più stretta, continua collaborazione."

346 Lo definiscono organo ausiliare del governo: A. VALENTINI [1965, 107], F. PERGOLESI [1957, 221], S. CARBONARO [1965, 151]. Lo ritiene invece un organo ausiliare del capo dello stato G. DE VERGOTTINI [1978, 259, 263].

347 La dottrina maggioritaria tende a connotare gli organi costituzionali per le seguenti caratteristiche: 1) *necessarietà e indefettibilità*, nel senso che sono indispensabili per il corretto funzionamento dello stato, non possono essere sostituiti e con la loro presenza connotano la

Si cercherà quindi di accorpare le varie teorie ricostruttive in filoni caratterizzati da elementi comuni, soffermandosi ad approfondire unicamente le soluzioni più strutturate.

Dato che la natura degli organi e la loro collocazione costituzionale dipende prevalentemente dalla tipologia e dall'efficacia della loro attività, si propone una prima distinzione utilizzando come criterio di classificazione proprio questo elemento.

Si è visto che la dottrina è unanime, nonostante l'ambiguità del testo della legge istitutiva, nel riconoscere natura essenzialmente politica e interna all'attività del CSD. Nessuno prende in considerazione l'ipotesi che il consiglio possa svolgere attività di natura amministrativa con rilevanza esterna in quanto direttamente rivolta a enti e istituzioni dell'apparato burocratico civile e militare dello stato.

Il dibattito, come già appurato, verte sul tipo di efficacia dispiegata dai suoi atti; e ciò al di là della loro classificazione in un istituto giuridico piuttosto che in un altro (proposte, pareri, direttive, raccomandazioni o intese). Sulla questione si riscontrano due orientamenti di fondo nella dottrina.

Alcuni sostengono che il CSD, poiché produce attività preparatoria o consultiva (e quindi priva di effetti vincolanti nei confronti del governo e del presidente della repubblica), non partecipa all'indirizzo politico di sicurezza che rimane competenza esclusiva del governo responsabile di fronte al parlamento, con il capo dello stato in funzione di garanzia e controllo che esplica, anche ma non solo, attraverso la presidenza del CSD e i pareri che esso esprime. Tali autori, di preferenza, sono portati a configurare il CSD come un organo di mera rilevanza costituzionale, ausiliare del governo o del capo dello stato, con funzioni di consulenza o proposta.

Altri, all'opposto, pur con varie sfumature, ritengono che il CSD, tramite deliberazioni vincolanti nei confronti di governo e capo dello stato, sia l'effettivo titolare dell'indirizzo politico di sicurezza, con il presidente e il governo in posizione sotto-ordinata, seppur limitatamente a quest'ambito materiale. Ciò porta, con autorevoli eccezioni, a ritenere il CSD quale organo costituzionale.

Mentre la dottrina che riconosce poteri di indirizzo politico al CSD è in parte avallata dal dato testuale della legge istitutiva, il primo orientamento dottrinale propone delle soluzioni palesemente contrastanti con il suo senso letterale. Tali autori ne sono consapevoli e giustificano le loro posizioni con il fatto che solo un'interpretazione adeguatrice della legge istituiva – nel senso di riconoscere alle deliberazioni del CSD efficacia non vincolante – consente di ritenerla conforme ai principi della Costituzione.

Quattro, infatti, sono i profili di incostituzionalità mossi alla legge n. 624/1950 nella parte in cui conferisce al CSD il potere di emanare direttive vincolanti

fisionomia dell'ordinamento; 2) *dettagliata disciplina costituzionale*, ovvero la loro struttura di base è interamente dettata dalla Costituzione; 3) *compartecipazione all'indirizzo politico*. Cfr tra gli altri: R. BIN, G. PITRUZZELLA [2002, 33], P. CARETTI, U. DE SIERVO [2008, 67-68]. Sulla necessità della compresenza di tutte le caratteristiche suindicate non vi è però concordanza.

verso governo e capo dello stato e, quindi, di partecipare all'indirizzo politico di sicurezza nazionale:

1. altera la ripartizione delle competenze stabilita dalla Costituzione (artt. 94 e 95), esautorando delle rispettive attribuzioni costituzionali il governo e parlamento, poiché la politica di sicurezza nazionale non sarebbe più diretta dal governo (solo in parte rappresentato nel CSD), ma da un organo di mero rilievo costituzionale politicamente irresponsabile verso il parlamento³⁴⁸;
2. rende partecipe dell'indirizzo politico il presidente della repubblica, presupponendo una sua responsabilità politico istituzionale, mentre secondo i principi ricavabili dalla Costituzione il capo dello stato è politicamente irresponsabile e svolge solo una funzione di garanzia (art. 90 Cost.)³⁴⁹;
3. rende partecipe dell'indirizzo politico il capo SMD, organo tecnico politicamente irresponsabile³⁵⁰;
4. limita il ruolo presidenziale di capo delle forze armate (art. 87.1 Cost.), poiché il capo dello stato, schiacciato dalla preponderanza maggioranza governativa all'interno del CSD, vedrebbe ridursi i suoi poteri di controllo e garanzia verso l'operato del governo³⁵¹.

Gli autori che riconoscono efficacia vincolante alle direttive del CSD, nell'accogliere un'interpretazione letterale della legge istitutiva, respingono i rilievi di incostituzionalità sopra indicati e propongono varie e articolate soluzioni sulla natura dell'organo e sulla sua collocazione nel sistema costituzionale. Si valuteranno di seguito le ricostruzioni più interessanti e come queste risolvano le censure di incostituzionalità della legge istitutiva.

3.8.1 – **Sica**. L'autore, in modo simile a Tesauro e Lavagna, afferma che

“l'organo supremo in materia di difesa nazionale è il consiglio. Tale materia è sottratta conseguentemente alla competenza politica del governo ed è riservata al consiglio, organo politico – quindi – le cui direttive vincolano il governo”³⁵².

348 “Il sistema parlamentare si basa, secondo gli articoli 94 e 95 della Costituzione, sul principio fondamentale della responsabilità politica del governo di fronte al parlamento. Il parlamento ha diritto di controllare, di rivedere, di approvare e disapprovare tutta l'attività dell'amministrazione (...). Tutti gli atti in cui si esplica la vita dello stato e su cui il parlamento estende il suo sindacato debbono essere, direttamente o indirettamente, atti del governo. Nessuna norma prevede una responsabilità politica di altri organi che non siano il governo: non è quindi concepibile una responsabilità politica del consiglio supremo di difesa, né come corpo collegiale, né in persona del suo presidente, irresponsabile per definizione. La conseguenza è questa: che se si vuole rispettare il principio fondamentale del sistema parlamentare, per il quale il controllo del parlamento si estende a tutti gli atti della vita politica, bisogna che il consiglio supremo di difesa abbia funzioni puramente e chiaramente consultive (...).” P. CALAMANDREI [1968, 428]. Dello stesso avviso: A. BARONE [1982, 464-466], A. VALENTINI [1965, 107]; G. ZANOBINI [1959, 57], G. DE VERGOTTINI [1978, 257-258], V. BACHELET [1962, 135-138], P. BARILE [1958, 326-330].

349 P. CALAMANDREI [1968, 225 ss], A. VALENTINI [1965, 107], A. BARONE [1982, 464-466], G. DE VERGOTTINI [1978, 257-258].

350 G. DE VERGOTTINI [1978, 257-258], A. BARONE [1982, 464-466], A. VALENTINI [1965, 107].

351 P. BARILE [1958, 326-330].

352 V. SICA [1953, 120, 123].

Le relazioni tra CSD e governo, pur limitatamente alla politica di sicurezza, sono quindi connotate dalla sovra-ordinazione del primo al secondo, con un evidente alterazione nelle attribuzioni degli organi costituzionali di un governo parlamentare ove l'indirizzo politico è portato avanti da governo e parlamento. L'autore risolve la questione dell'irresponsabilità politica del CSD verso le camere e del contrasto con gli art. 94 e 95 Cost. sulla base della natura interna e non esecutiva delle deliberazioni consiliari.

“La responsabilità riguarda e colpisce nel sistema non la fase dell'adozione delle direttive ma quella della loro esecuzione. I ministri componenti il consiglio supremo sono responsabili verso il parlamento al momento della esecuzione delle direttive da essi formulate e deliberate in seno al consiglio. Il che è (...) logico e coerente ai principi del sistema, nel quale la responsabilità gioca relativamente all'attività (...). L'ordinamento [quindi] assicura l'ordinario controllo della rappresentanza parlamentare³⁵³.”

Quanto poi al presunto contrasto con l'art. 90 Cost., Sica riconosce esplicitamente al presidente della repubblica in CSD una specifica responsabilità connessa al suo ruolo di capo delle forze armate, capo dello stato e garante dell'unità nazionale. Ritiene infatti che il presidente della repubblica debba partecipare attivamente al CSD facendo uso di tutti i poteri conferiti dalla legge istitutiva per garantire che l'indirizzo politico di sicurezza scaturente dalle deliberazioni vincolanti del CSD, si conformi all'interesse nazionale di cui egli è, per Costituzione, depositario e garante. Il presidente deve quindi farsi portatore attivo all'interno del consiglio dell'esigenza dell'unità nazionale, concorrendo a determinare l'indirizzo politico di sicurezza nazionale, contrapponendosi, se necessario, alla politica del governo e assumendosi la responsabilità diretta delle sue azioni; responsabilità che l'autore riconduce all'ipotesi di alto tradimento e attentato alla Costituzione *ex art. 90 Cost*354.

3.8.2 – Predieri. L'autore, pur ritenendo il CSD un organo d'indirizzo politico con il potere di adottare direttive vincolanti verso gli altri organi costituzionali, struttura il rapporto tra governo e CSD in modo più articolato, facendo leva sui diversi ambiti materiali di competenza. Il CSD, infatti, benché competente a emanare direttive politiche vincolanti verso il governo, deve comunque contenere la sua azione nell'ambito della politica generale di sicurezza stabilita dallo stesso governo. Quindi la ripartizione dei poteri militari tra gli organi costituzionali avviene nei seguenti termini: il governo, seguendo gli indirizzi del parlamento, adotta direttive vincolanti sulla politica generale di sicurezza; il CSD, esaminati e fatti propri gli indirizzi generali indicati dal parlamento e concretizzati dal governo, emana a sua volta direttive per l'organizzazione e il coordinamento

353 V. SICA [1953, 121].

354 “Né si pensi che per queste attività il presidente sia irresponsabile, che giochi per questa sfera un trasferimento fittizio di responsabilità dal presidente ai ministri. (...) Per la violazione di tale funzione egli non è irresponsabile. Ove non svolga tale funzione egli non potrà in essere un'attività sindacabile politicamente e tecnicamente, ma la sua azione costituirà alto tradimento agli obblighi e ai doveri inerenti e derivanti dalla sua carica. Alto tradimento che deriva la sua qualificazione nel caso in esame dalla materia sulla quale si esplica: difesa nazionale. E per alto tradimento il presidente è responsabile ai sensi dell'art.90 della Costituzione. (...) Anche nel caso di specie l'attività di merito del presidente non sia un'attività incontrollata ed incontrollabile. Egli è responsabile. E si noti come la responsabilità, il tipo di responsabilità si integri, consegua e sia correlativo al tipo di attività attribuitagli.” V. SICA [1953, 121-122].

delle attività della difesa; direttive organizzative a loro volta vincolanti per il governo che dovrà darvi attuazione³⁵⁵.

Predieri, in modo simile a Sica, a fronte dei presunti contrasti della sua ricostruzione con i principi della Costituzione, argomenta che l'irresponsabilità politica del CSD è surrogata dalla responsabilità politica individuale dei singoli componenti chiamati a dare attuazione alle delibere consiliari. Quindi il consiglio dei ministri e i singoli ministri risponderanno collegialmente e individualmente secondo le norme degli artt. 95 e 96 Cost³⁵⁶, mentre il capo dello stato,

“rispondendo per l'art. 90 Cost., degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni solo per lato tradimento o per attentato, risponderà entro questi limiti degli atti che avrà compiuto in esecuzione delle direttive del consiglio supremo di difesa come comandante delle forze armate o come presidente del consiglio”.

Secondo l'autore infatti,

“in quest'unico caso [difesa nazionale] il presidenza della repubblica (...) [tramite la presidenza del CSD] concorre ad esaminare i problemi, ad esercitare attività non solo politica, ma di governo, proprio per richiamare il governo – se necessario – alle sue responsabilità. Proprio in questo unico caso egli, che mai interviene nelle attività di governo, concorre a determinare l'indirizzo: il suo intervento, il suo prestigio, la sua autorità acquisiscono una rilevanza ancor superiore, decisiva forse, proprio perché solo in questo caso egli, superiore alle parti, estraneo alla funzione di governo, diventa partecipe (e non parte) della funzione stessa³⁵⁷.”

3.8.3 – **Motzo.** Tale posizione costituisce un'ulteriore variante del medesimo ambito dottrinale.

L'autore, infatti, non condivide la tesi di Predieri sulla reciproca relazione di sovra-ordinazione per settori di competenza tra governo e CSD, e, nel solco di Sica, ipotizza la completa sovraordinazione del CSD al governo nella determinazione della politica di sicurezza nazionale. Il consiglio dei ministri, secondo l'autore, non può infatti emanare in nessun caso direttive vincolanti per il CSD, e ciò perché i componenti ministeriali di quest'ultimo nella

355 “In altri termini, le direttive del consiglio supremo di difesa non riguardano la politica militare nei suoi rapporti con la politica generale, con la politica estera; non è compito del consiglio supremo di difesa dar direttive sulle alleanze politiche e militari, ma, esaminati ad esempio, i problemi che un'alleanza pone, esso dovrà fissare le direttive più opportune per organizzare la difesa, secondo i vincoli posti da quell'alleanza, determinando, ad esempio, i mutamenti dell'organizzazione delle forze armate o i programmi di armamento in relazione agli accordi conclusi con gli alleati, per cui certi determinanti tipi di armamento non debbono essere più prodotti dall'uno, ma dall'altro, o certe determinate ricerche debbano essere fatte in comune. L'indirizzo politico generale, le direttive della politica generale spettano ad altri organi, al governo al parlamento cioè. Nell'ambito di questo indirizzo, di quelle direttive, il consiglio supremo di difesa, esaminati i problemi che quelle direttive, quell'indirizzo, quello stato di fatto, gli pongono, impartisce le proprie direttive limitate, quanto all'oggetto, organizzazione e coordinamento delle attività.” A. PREDIERI [1958, 248-247, 256-257].

356 A. PREDIERI [1958, 252-253].

357 A. PREDIERI [1958, 253, 260-262]. C. MORTATI [1995, 657] fa sua la ricostruzione di Predieri, argomentando però in modo autonomo e specifico contro il rilievo mosso da Barile sul presunto contrasto tra legge istitutiva e art. 87.1 Cost. in quanto la schiacciante maggioranza ministeriale del CSD ingabbierebbe i poteri di controllo e di garanzia del presidente derivati dal suo ruolo di capo delle forze armate. Mortati sul punto rileva come “la sua posizione [del capo dello stato] – quando si tenga conto dei poteri di impulso e di attivazione in seno al consiglio, alla diretta informazione dei problemi che per il suo tramite riesce a conseguire, anche promuovendo l'acquisizione di nuovi dati – risulti piuttosto potenziata.”

loro azione all'interno del CSD non sono totalmente vincolati alle decisioni prese in consiglio dei ministri, ma agiscono ognuno perseguendo interessi diversi e imputabili alla loro specifica carica ministeriale, pur nella cornice della politica generale del governo³⁵⁸.

Secondo Motzo “l'attività di direzione politica delle forze armate non rientra nel quadro delle attività di indirizzo politico di maggioranza” e quindi nello schema dell'artt. 94 e 95 Cost., ma è rimessa al CSD, un *comitato di coordinamento* specializzato per la politica militare (così lo definisce l'autore) “nel quale vengano a confluire in rapporto di collaborazione necessaria le partecipazioni del capo dello stato, del governo e dell'ufficio di stato maggiore”; e “i cui componenti non rispondono collegialmente delle proprie deliberazioni: la responsabilità per la partecipazione alla formulazione della politica militare è infatti autonoma sia per i ministri che per il capo dello stato e individuale per ciascuno dei membri (...) e trova origine non nell'attività di deliberazione ma nell'attività di esecuzione delle direttive formulate dal collegio che viene posta in essere dal presidente della repubblica, dal consiglio dei ministri e dai singoli ministri conformandosi o, eventualmente, discostandosi nella esecuzione delle loro attribuzioni rispettive dalle norme di condotta adottate collegialmente per la politica militare³⁵⁹.”

Anche per Motzo quindi

“il capo dello stato partecipa a sua volta nell'attività di deliberazione quale rappresentante di interessi che si atteggiano diversamente da quelli di tutti gli altri membri del CSD, concorrendo direttamente, nella veste di comandante delle forze armate e di rappresentante dell'unità nazionale, all'attività di formazione di un indirizzo politico militare.”

E, come i ministri

“risponderanno collegialmente o individualmente della conformità delle decisioni del gabinetto o degli atti posti in essere quali capi dicastero sulla base degli art. 95 e 96 Cost.”,

il capo dello stato

358 “I membri dei comitati deliberativi del consiglio supremo di difesa partecipano alle attività del collegio rappresentando ciascuno l'interesse di quest'organo per un certo quantum e portandovi ognuno un atteggiamento diverso nei confronti degli altri membri, in ragione della diversità degli interessi particolari da essi rappresentati. È vero quindi che i componenti dei comitati deliberativi del consiglio supremo che siano membri del governo sono legati probabilmente alla politica generale in precedenza determinata da quest'organo nella misura in cui essi stessi apprezzino la rilevanza delle esigenze di settore di cui sono i portatori in seno al collegio e la rilevanza delle esigenze di stabilità e di unitarietà di indirizzo nell'ambito della compagine ministeriale. Proprio per questo motivo pare non possa configurarsi un rapporto di direttiva tra consiglio dei ministri e consiglio di difesa, essendo ché la deliberazione collegiale che tende a vincolare l'attività futura dei partecipanti viene posta in essere in seno al consiglio di difesa da ciascuno di questi in ragione dell'interesse del collegio e non in funzione degli obblighi che ad essi possano derivare da rapporti di sotto ordinazione riconnessi a funzioni diverse.” G. MOTZO [1961, 344-345].

359 G. MOTZO [1961, 345-346].

“si troverà a rispondere degli atti posti in essere quale presidente del CSD e quale comandante delle forze armate, in esecuzione delle direttive ricevute da quest'organo, sulla base dell'art. 90 Cost.³⁶⁰”

Le tre teorie appena sopra illustrate (Sica, Predieri e Motzo) hanno in comune i seguenti elementi:

- le deliberazioni del CSD costituiscono direttive politiche vincolanti, ovvero atti collegiali che scaturiscono dall'incontro delle singole e autonome volontà dei membri del consiglio e direttamente imputabili al CSD che, quindi, assume allo *status* di organo d'indirizzo politico per la sicurezza nazionale, sovraordinato al governo e irresponsabile di fronte al parlamento.
- sul presupposto che le deliberazioni del CSD sono atti interni bisognosi di successivi atti di esecuzione, l'imputazione della responsabilità per la loro adozione è spostata dalla fase deliberativa a quella esecutiva, creando una particolare situazione nella quale l'atto è formalmente imputato al CSD, mentre la responsabilità politica dello stesso è scaricata sugli organi chiamati a darvi attuazione.

In sostanza, quindi, le tre ricostruzioni sopra indicate implicano un'evidente alterazione delle attribuzioni degli organi costituzionali nella politica di sicurezza; un'alterazione che viene mascherata con l'escamotage del trasferimento della responsabilità dell'attività d'indirizzo politico del CSD agli organi costituzionali chiamati a dare esecuzione alle sue deliberazioni. Non si cancella, tuttavia, il fatto che i due organi costituzionali che danno esecuzione agli atti consiliari assumendosene la responsabilità (governo e presidente della repubblica) si trovano vincolati e rispondono di atti adottati da un “organo diverso e nuovo”, pur facendone parte³⁶¹.

3.8.4 – **Labriola.** La posizione del costituzionalista – pur avendo in comune alcuni profili con quelle appena illustrate (efficacia vincolante delle deliberazioni del CSD) e sviluppando concetti in esse già presenti (l'idea di Motzo del CSD quale *comitato di coordinamento* specializzato per la politica militare) – si distingue per i seguenti aspetti:

1. le deliberazioni del CSD non hanno la natura di atti collegiali che assumono la forma di direttive, ma di *intese* (ovvero “atti complessi”);
2. il CSD non è un organo costituzionale né un organo d'indirizzo politico, ma uno “*strumento organizzatorio* specifico di rapporti tra organi costituzionali, presidente della repubblica e governo, in ordine all'attività di difesa nazionale”, o in altre parole un “*organo di intesa preventiva* tra organi costituzionali, forma specifica di regolazione dei rapporti tra essi, nella quale non sono alterate le sfere costituzionali di competenza di ciascuno.”

360 G. MOTZO [1961, 346].

361 Lo stesso A. PREDIERI [1958, 252-253] riconosce che secondo la sua ricostruzione “il governo risponderà per un indirizzo politico da esso non completamente elaborato, anzi in parte impostogli, per così dire.”

Secondo Labriola i membri ministeriali del CSD non agiscono individualmente, contribuendo in modo autonomo e differenziato alla formazione della volontà di un nuovo organo di natura collegiale che si concretizza di direttive politiche a lui collegialmente imputabili, ma si muovono all'unisono, legati dalla solidarietà ministeriale, sotto la direzione del presidente del consiglio, in rappresentanza del governo.

Le deliberazioni del consiglio non costituiscono quindi atti collegiali frutto della convergenza delle autonome volontà imputabili ai singoli membri, ma l'intesa tra i due organi costituzionali presenti nel consesso: il governo e il presidente della repubblica; con il capo SMD in posizione defilata e di supporto tecnico.

Da ciò deriva che gli atti del CSD vincolano solo i due organi costituzionali alla cui formazione, nei limiti delle loro prerogative costituzionali, hanno contribuito: il governo, quale titolare della politica d'indirizzo; e il capo dello stato, nella sua funzione di garante dell'ordinamento e dei principi costituzionali. Mentre il parlamento non risulterà vincolato agli atti del CSD e svolgerà le sue attribuzioni in piene libertà, "allo stesso modo in cui le esercita nei confronti di altri atti governativi, per i quali la cooperazione presidenziale sia avvenuta nelle forme tipiche.

Con tale ricostruzione l'autore ricompone la frattura tra il soggetto deliberante e l'imputazione della responsabilità: in entrambi i casi, solo e unicamente, governo e presidente della repubblica; gli stessi soggetti che saranno vincolati agli atti del consiglio e vi daranno attuazione. Mentre il CSD rimane un semplice modulo organizzatorio, privo di autonoma rilevanza soggettiva quale centro di imputazione e responsabilità.

3.8.5 – **Quadri.** Egli si differenzia ulteriormente dagli autori sinora menzionati in quanto è l'unico, tra coloro che attribuiscono efficacia vincolante alle delibere del CSD, a definire quest'ultimo non solo "il massimo organo di direzione politica/militare dello stato", ma anche un vero e proprio *comitato di ministri con funzioni di indirizzo politico*³⁶².

L'autore si distingue altresì per le argomentazioni utilizzate contro le censure di incostituzionalità mosse alla legge istitutiva. Quadri, infatti, fa appello ai principi di elasticità e di articolazione, a suo dire, i principi fondamentale nel campo dell'organizzazione del potere esecutivo.

"Soprattutto quando si tratti di una materia di importanza così vitale come la difesa nazionale, sembra indubbio riconoscere un certo potere di adattamento, anche alla disciplina costituzionale: e a maggior ragione ciò avverrà per un organo già predisposto dal costituente, e da questo definito come supremo. (...) La strutturazione dell'esecutivo si sta evolvendo rapidamente verso una forma di policentrismo che ne sovverte alla base gli schemi e il modo di funzionare. Alla rigida formazione piramidale dell'indirizzo politico del governo si viene a sostituire un pluralismo dei centri di imputazione delle

362 G. QUADRI [1997, 182-183] porta a supporto della sua tesi la constatazione di carattere comparatistico che "i comitati di ministri sono sorti (...) proprio come organi del governo specializzati per le operazioni militari o per la difesa."

decisioni politiche, che diventano necessariamente, nella attuale complessa evoluzione dello stato contemporaneo, delle decisioni politiche settoriali³⁶³.”

Il CSD non va quindi posto in contrapposizione con il consiglio dei ministri, poiché entrambi costituiscono due diverse forme di manifestazione dello stesso potere esecutivo. Il dualismo avallato dalla dottrina maggioritaria tra CSD e consiglio dei ministri,

“in realtà esiste solo nella configurazione formale degli organi, ma non esiste nella loro effettiva e sostanziale struttura, poiché il consiglio supremo di difesa non è che l'espressione dello stesso consiglio dei ministri, in una particolare configurazione ristretta, con la presenza del capo dello stato che assicura la visione unitaria dell'interesse generale del paese e di alti tecnici militari che conferiscono all'organo un carattere specializzato. (...) Il consiglio supremo di difesa è l'organo specializzato del governo competente a determinare l'indirizzo e le direttive politiche nel settore della difesa nazionale³⁶⁴.”

3.9 – Brevi cenni all'esperienza della IV repubblica francese. Nel capitolo precedente si è visto che la costituzione della difesa della IV repubblica francese, pur se apparentemente simile a quella italiana, si distingue nettamente per l'attribuzione diretta ed espressa della direzione della politica di sicurezza al presidente del consiglio dei ministri; mentre il presidente della repubblica detiene solo il *titolo* di comandante delle forze armate.

In tal contesto l'attribuzione allo stesso capo dello stato della presidenza dei due collegi di difesa previsti dalla Costituzione (*conseil supérieur* e *comité de la défense nationale*) assume un significato ben preciso e vincolante per il legislatore chiamato a fissarne l'ordinamento e le funzioni. In altre parole, il legislatore francese cui era rimessa la disciplina dei due collegi non aveva la stessa ampiezza di scelta di quello italiano, poiché la costituzione della difesa francese è molto più chiara nel ripartire le attribuzioni e nell'individuare l'organo titolare dell'effettivo potere di indirizzo.

Il *conseil supérieur de la défense nationale* della IV repubblica³⁶⁵ fu istituito il 31 maggio 1946 (decret n. 47-969³⁶⁶) e modificato, seppur limitatamente alla

363 G. QUADRI [1997, 48-51, 190].

364 “Non esiste fra consiglio supremo di difesa e consiglio dei ministri – prosegue QUADRI – una reale possibilità di conflitto per cui l'uno si proclami competente a stabilire le supreme direttive in materia di difesa, e l'altro reclami per sé detta attribuzione, (...) essendo la volontà del governo quella che si esprime sia in consiglio supremo di difesa che in consiglio dei ministri.”

365 Si è già precisato, nel precedente capitolo, come il *conseil supérieur de la défense nationale* venne istituito per la prima volta nell'ordinamento transalpino durante la III repubblica, in occasione della crisi marocchina del 1906 (décret 3 avril 1906) e successivamente modificato con la seconda crisi marocchina (décret 28 juillet 1911). Il *conseil supérieur* era presieduto dal presidente del consiglio dei ministri e composto dai ministri degli esteri, finanze, guerra, marina, colonie. Partecipavano altresì alle sedute del collegio, ma solo a titolo consultivo, i capi di stato maggiore della forze armate e gli alti funzionari civili. I pareri e le deliberazioni del collegio erano rimessi al presidente del consiglio che ne informava il consiglio dei ministri. Il presidente della repubblica aveva il potere di convocare la seduta del collegio e assumerne la presidenza ogni volta che lo riteneva opportuno. La funzione del *conseil supérieur* era di natura consultiva e consisteva nell'esaminare e studiare tutte le questioni inerenti la difesa nazionale che richiedevano

composizione, il 18 agosto 1947 (décret 47-1627³⁶⁷) a seguito dell'approvazione della normativa generale sulla ripartizione delle attribuzioni in materia di difesa nazionale (décret n. 47-256, du 7 février 1947³⁶⁸).

Il CSD, nella prima versione del 1946, è presieduto dal presidente della repubblica e composto da circa una ventina di membri ordinari tra ministri (dodici oltre il presidente del consiglio, col titolo di vice-presidente del collegio) e alti militari e funzionari civili dello stato; la partecipazione può altresì essere estesa anche agli altri ministri e a tutte le personalità il cui contributo sia giudicato utile (art.1). A seguito della modifica dell'agosto del '47, ferma la presidenza del capo dello stato e la vicepresidenza del presidente del consiglio, la composizione si riduce drasticamente: rimangono membri del collegio i soli rappresentanti del governo (il ministro di stato presidente del consiglio di piano, il ministro della guerra, il ministro della marina, il ministro dell'aeronautica, il ministro della Francia d'oltremare, il ministro degli esteri, il ministro degli interni, il ministro delle finanze, il ministro dell'economia nazionale, il ministro dell'industria e del commercio, il ministro dei trasporti, il segretario di stato alla presidenza del consiglio).

La funzione del *conseil supérieur* è consultiva (art.2). La legge afferma espressamente che il collegio emette parere obbligatorio sull'organizzazione generale della difesa dell'Unione francese, sui progetti di legge connessi, sui piani d'equipaggiamento industriale, sui programmi di ricerca scientifica relativi all'organizzazione generale della difesa nazionale e sui programmi d'armamento. Inoltre il collegio può essere sentito su ogni altra questione della difesa nazionale, con il rilascio di pareri facoltativi, ogni volta lo ritenga opportuno il presidente della repubblica o il presidente del consiglio, anche su proposta dei singoli ministri.

Il *comité de la défense nationale* della IV repubblica, contemplato anch'esso nel precedente regime (seppur solo nel 1938), venne istituito dalla legge che fissava la ripartizione delle attribuzioni militari tra gli organi costituzionali del nuovo ordinamento (décret n. 47-256 du 7 février 1947).

Cominciando l'esame dell'ordinamento interno del collegio (art.3), componenti ordinari risultano, oltre il presidente della repubblica (presidente) e il presidente del consiglio (vice-presidente), i quattro ministri militari (il ministro della guerra, il ministro della marina, il ministro dell'aeronautica, il ministro della difesa nazionale). La partecipazione può altresì essere estesa a tutti gli altri ministri civili interessati agli argomenti trattati. Il presidente del consiglio ha inoltre il potere di

la cooperazione di due o più ministeri. L'organo assumeva chiaramente la fisionomia di un comitato interministeriale o, comunque, di un organo ausiliare del governo con funzioni istruttorie e consultive. L'intervento del presidente della repubblica (convocazione straordinaria e assunzione della presidenza) era da ritenere eventuale ed eccezionale. Per l'esatta disciplina del collegio si rinvia alla tab. n.5. Quanto alla dottrina cfr: M. SUEL [1950, 649-660]; A. VAGTS [1956, 500-503, 514-516].

366 *Journal officiel de la republique française*, 4 avril 1906, p. 2154.

367 *Journal officiel de la republique française*, 30 Aout 1947, p. 8631.

368 *Journal officiel de la republique française*, 8 février 1947, p. 1294.

invitare, a titolo consultivo, chiunque ritenga utile per le sue competenze. La segreteria del *comité* è organizzata dal presidente del consiglio e comprende i rappresentanti dei quattro ministri militari.

Quanto alle attribuzioni, la legge prevede che siano sottoposte (“*soumises*”) al *comité* “*les décisions de caractère général ou de coordination concernant la défense de l'Union française*” (art.3). È inoltre previsto che i programmi d'equipaggiamento industriale inerenti le forze armate e la preparazione della mobilitazione industriale siano definiti e realizzati da ministri competenti in conformità alle decisioni prese dal presidente del consiglio nel *comité* (art.7). La norma stabilisce altresì che i decreti in materia di difesa nazionale adottati a seguito del parere del *comité* devono essere controfirmati dai ministri della difesa, della guerra, della marina e dell'aeronautica (art.10).

I due collegi di difesa transalpini della IV repubblica presentano un ordinamento interno assai diverso.

Il *conseil supérieur* è un organo di natura mista tecnico-politica e con una struttura pesante e rigida. La riforma dell'agosto del '47 elimina i membri ordinari tecnici, conferendo natura prettamente politica al collegio, ma continua a prevedere un folto numero di membri di diritto. Inoltre la legge pare attribuire al presidente della repubblica la direzione effettiva del collegio, o almeno la co-direzione con il presidente del consiglio. Sia al presidente che al vice-presidente è conferito il potere di sottoporre al parere del collegio tutte le questioni di difesa nazionale che reputino opportune (art.2). Al solo presidente è consentito convocare alle sedute le persone che ritiene utili in ragione della loro competenza (art.1).

Il *comité*, all'opposto, ha natura politica (non è contemplato nessun tecnico tra i membri di diritto) e presenta una struttura molto più snella e flessibile: membri ordinari sono solo i quattro ministri militari. La direzione effettiva del collegio è inoltre attribuita in modo evidente al presidente del consiglio. La conclusione emerge dal contesto generale della legge sulla ripartizione delle attribuzioni militari nel quale è inserita la disciplina del *comité* (si veda al riguardo l'art.2³⁶⁹). Inoltre la stessa normativa attribuisce espressamente al solo presidente del consiglio la facoltà di convocare alle sedute, benché solo a titolo consultivo, tutte le persone che ritiene opportuno (art.3).

369 Art.2 - “Le président du conseil des ministres, assisté des ministres de la défense nationale, de la guerre, de la marine et de l'air, assure la direction des forces armées et coordonne la mise en œuvre de la défense nationale dans le cadre des décisions générales du gouvernement. Il a notamment, à ce titre, les attributions suivantes: a) il exerce les pouvoirs de haute direction sur les commandements de théâtres d'opérations et de zones d'occupation; b) il arrête les plans de défense et la répartition des forces; c) il arrête les programmes d'armement et décide de l'organisation générale des forces armées; d) il arrête les demandes de crédits nécessaires à la défense nationale qui doivent être inscrits dans les différents budgets et détermine les principes de répartition des ressources et effectifs; e) il arrête les programmes d'équipement et de mobilisation industriels et oriente les recherches intéressant la défense nationale. L'état-major de la défense nationale est placé sous les ordres du président du conseil. (...)”

La normativa è chiara nel disciplinare le attribuzioni del *conseil supérieur* sia per l'ambito materiale, sia per la natura giuridica. Il collegio è un organo consultivo che rilascia pareri obbligatori su un numero tassativo di argomenti e pareri facoltativi su tutte le altre questioni inerenti la difesa nazionale. La norma non lascia margine a dubbi in merito.

Più sfumate sono invece le funzioni del *comité*. La normativa, nell'affermare che devono essere sottoposte al collegio le decisioni di carattere generale e di coordinamento inerenti la difesa nazionale, utilizza una formula estremamente imprecisa e onnicomprensiva sia per l'ambito materiale di competenza sia per la natura dell'attività esplicata. Non si comprende infatti se l'attività del collegio rivesta natura esclusivamente consultiva, come per il *conseil supérieur*, o possa avere anche natura decisoria. Il dubbio è accentuato dalla circostanza che il legislatore, in altre parti della normativa, parla sia di “*décret pris après avis du comité*” (art.10), lasciando intendere che il collegio emana pareri e svolge quindi attività consultiva, sia di “*décisions prises par le président du conseil en comité de défense nationale*” (art.7), facendo sorgere il dubbio che il collegio sia anche un organo nel cui seno maturano atti di natura decisoria.

L'ambiguità della normativa sulle attribuzioni del *comité de défense nationale* è testimoniata dalla successiva evoluzione dell'organo nella prassi. Mentre in un primo tempo le funzioni del *comité* furono essenzialmente consultive, ben presto l'organo collegiale – per varia ragioni, tra le quali l'esistenza di governi di coalizione e l'indebolimento della leadership del presidente del consiglio – diventò il titolare effettivo dell'indirizzo politico di sicurezza della Francia. Era nel *comité* che furono concordate e adottate le più importanti decisioni militari della IV repubblica, dalla gestione delle crisi coloniali in Nord Africa e Indocina, allo sviluppo dell'arsenale atomico³⁷⁰.

Al contrario il *conseil supérieur*, il massimo organo consultivo sulla sicurezza nazionale nel quale dovrebbe esplicarsi la funzione di garanzia e controllo del presidente della repubblica, rimase sulla carta e mai fu convocato nella pur breve vita della IV repubblica³⁷¹.

Nel complesso l'esperienza della IV repubblica mostra che i due collegi di difesa sono istituiti e disciplinati in modo tale da rispettare i ruoli nettamente distinti attribuiti dalla Costituzione al presidente della repubblica (titolare solo formale del comando delle forze armate e limitato a svolgere un ruolo di controllo e garanzia dell'utilizzo dello strumento militare) e al governo guidato dal presidente del consiglio e responsabile di fronte al parlamento, titolare effettivo ed esclusivo dell'indirizzo politico di sicurezza.

Entrambi i collegi di difesa non dispongono di autonomia organizzativa e funzionale dal governo (la segreteria è unica e dipendente dalla presidenza del consiglio e dai ministeri militari). Il *conseil supérieur*, ove più marcati appaiono i poteri di presidente del collegio del capo dello stato, pur sempre in co-direzione

370 B. CHANTEBOUT [1967, 111-113, 141-142].

371 B. CHANTEBOUT [1967, 113/15].

con il presidente del consiglio, svolge solo funzioni di alta consulenza e comunque non diventa mai operativo. Il *comité* assume le sembianza di un comitato interministeriale (o comunque di un organo ausiliare del governo) con funzioni istruttorie e di indirizzo politico per la politica di sicurezza.

È altresì da rilevare come sia la disciplina (da un punto di vista formale) sia le funzioni e il ruolo (da un punto di vista sostanziale) dei due collegi di difesa sono incardinati nell'ambito della normativa che stabilisce la ripartizione delle attribuzioni militari tra gli organi del vertice costituzionale, ovvero il *décret n. 47-258, du 7 février 1947* - “fixant la répartition des attributions en matière de défense nationale”.

Nel caso dell'Italia, invece – nonostante l'originario intendimento di disciplinare il CSD in stretta connessione con una normativa che fissasse le competenze dei vari organi costituzionali nel settore della difesa (intenzione che traspare dalla menzionata interrogazione parlamentare di Gaparotto e altri) – le due cose furono separate; e mentre la legge sul CSD ebbe una rapida gestazione e approvazione, quella, ben più importante, sulla ripartizione delle competenze militari tra gli organi costituzionali ancor oggi non ha visto la luce, rimanendo a livello di progetti e di disegni di legge.

CAPITOLO 4

NORME ATTUATIVE, PRASSI, DOTTRINA DAL 1950 AL 2009

PARTE I - ORDINAMENTO INTERNO

1. Introduzione; 2. Il presidente della repubblica in consiglio; 3. I rappresentanti del governo in consiglio; 4. Il capo di stato maggiore della difesa (e gli altri vertici tecnico-militari) in consiglio; 5. Gli altri membri straordinari in consiglio; 6. Il segretario e l'ufficio di segreteria; 7. Comitati di ministri e commissioni di studio; 8. La formazione della volontà consiliare; 9. Ordinamento interno e natura giuridica dell'organo.

1 – Introduzione

1.1 – **La L. 624/1950.** La legge istitutiva, si è visto nel capitolo precedente, indica solo in via approssimativa l'organizzazione interna del CSD; e, attribuendo natura “relativa” alla riserva di legge prevista dall'art. 87.9 Cost., autorizza il governo a intervenire con una normativa attuativa di natura regolamentare:

“il governo è autorizzato ad emanare le norme necessarie per l'attuazione della presente legge” (art.9.1);

“il numero massimo dei componenti l'ufficio di segreteria sarà determinato con decreto del presidente del consiglio dei ministri, di concerto con i ministri per il tesoro e per la difesa” (art.6.4).

Le due autorizzazioni rinviano a regolamenti di diversa natura: nel primo caso a quelli governativi, deliberati dal consiglio dei ministri e adottati con forma di decreto del presidente della repubblica (D.P.R.); nel secondo a quelli ministeriali, adottati con decreto del presidente del consiglio (D.P.Cons.).

1.2 – **Il primo regolamento interno (1951).** Il governo non ottemperò subito al compito affidatogli dalla legge istitutiva e le prime quattro riunioni del CSD, tenutesi nel corso del secondo semestre 1950, si svolsero in assenza della normativa di attuazione. Addirittura la prime due riunioni, 7 e 29 luglio 1950, furono convocate quando ancora la legge istitutiva, nel primo caso, non era stata approvata e, nel secondo, non era ancora entrata in vigore.

Il regolamento interno del consiglio fu adottato tra la fine del 1951 e i primi mesi del 1952, ma la sua natura non era quella di un regolamento governativo nella forma di D.P.R., come previsto dalla legge istitutiva. Venne scelta un'altra strada: adottare il regolamento tramite un atto interno (e riservato) dello stesso CSD.

In realtà il contenuto del regolamento fu concordato nel novembre del 1951 tra il presidente della repubblica e il presidente del consiglio, come risulta dalla data apposta in calce all'atto, e solo successivamente – presumibilmente nella prima seduta utile, quella del 14 febbraio (di cui non è noto il verbale) – adottato dal CSD con la contestuale nomina del segretario³⁷².

Le motivazioni che spinsero Einaudi e De Gasperi a scartare l'ipotesi del D.P.R. sono indicate nello stesso preambolo del regolamento del '51:

“sembra (...) che, date la speciale natura del consiglio supremo e l'impossibilità di una rigida regolamentazione del suo funzionamento, non sia opportuno procedere all'emanazione delle norme esecutive, autorizzate, ma non prescritte dall'art.9 della legge. Sarà il consiglio stesso a determinare, con proprie deliberazioni, i criteri che dovranno essere seguiti per il funzionamento dell'organo collegiale e dell'ufficio di segreteria, beninteso, nei limiti stabiliti dalla legge.”

L'intento ufficiale era così quello di garantire una certa flessibilità nella disciplina dell'ordinamento interno del CSD. A questo, probabilmente, si aggiungeva anche

372 Il testo integrale del regolamento interno del CSD con dicitura “testo definitivo” e la data del novembre 1951 si trova sia presso il fondo Einaudi (*Archivio storico Fondazione Einaudi di Torino*), sia nella documentazione di De Gasperi (*Archivio centrale di Stato*).

la volontà di mantenere il riserbo sull'argomento, evitando ogni forma di pubblicità.

Il regolamento – recante “costituzione e funzionamento della segreteria del consiglio supremo di difesa” – è incentrato sul ruolo e i compiti del segretario nelle vari fasi delle attività consiliare. Tuttavia la sua disciplina, benché in via incidentale, affronta anche altri aspetti dell'organizzazione interna dell'organo, quali i poteri e il ruolo del presidente. Il regolamento è altresì preceduto da un preambolo che, oltre a chiarire la *ratio* delle disposizioni, contiene interessanti indicazioni sulla natura giuridica e il ruolo del CSD; e per tale motivo sarà ripreso e approfondito più avanti.

1.2 – I decreti dei primi anni '90 e il protocollo del 2000. Il regolamento del '51 è rimasto in vigore sino all'inizio degli anni '90, quando rispettivamente il VI e il VII governo Andreotti adottarono i due decreti attuativi previsti dalla legge istitutiva: il decreto del presidente della repubblica 4 agosto 1990, n. 251 – “Regolamento di attuazione della legge 28 luglio 1950, n. 624”³⁷³; e il decreto del presidente del consiglio dei ministri 4 maggio 1992, n. 389 – “Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'ufficio di segreteria del consiglio supremo di difesa”³⁷⁴.

Il primo è un regolamento governativo adottato con forma di D.P.R., in attuazione dell'art. 9 della legge istitutiva, con lo scopo di disciplinare il funzionamento interno e la struttura del CSD.

Il secondo è un regolamento ministeriale emanato con forma di D.P.Cons., in attuazione dell'art. 6.3 della legge istitutiva, per disciplinare in dettaglio la struttura e il funzionamento dell'ufficio di segreteria.

Infine il 26 luglio 2000 – ai sensi dell'art. 10.10 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante “Ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri” – il segretario generale della presidenza del consiglio dei ministri e il segretario generale della presidenza della repubblica hanno stipulato un protocollo d'intesa sulla collocazione e l'organizzazione dell'ufficio di segreteria del CSD³⁷⁵.

Come sarà dimostrato avanti, la normativa degli anni '90, benché contenga una disciplina molto più dettagliata ed esauriente di quella del '51, lascia ancora irrisolte molte problematiche sul funzionamento interno dell'organo e, in particolare, sul ruolo esercitato dai singoli componenti.

1.3 – La prassi. I limiti dell'indagine. Nel complesso la normativa regolamentare che seguì la legge istitutiva è risultata approssimativa e lacunosa, e di fatto ha lasciato che molte questioni organizzative e funzionali del CSD fossero risolte in modo flessibile e informale dagli stessi membri.

Tale circostanza induce a dare grande valore alla prassi: i verbali delle riunioni, la documentazione allegata (lettere di convocazione, deliberazioni), i comunicati

373 *G.U.*, n. 203, 1990.

374 *G.U.*, n. 225, 1992.

375 *G.U.*, n. 177, 2000.

ufficiali e le indiscrezioni di stampa saranno determinanti per comprendere appieno l'effettivo ruolo assunto dai vari membri del CSD nel corso delle sedute e i rapporti tra essi intercorrenti; elementi a loro volta essenziali per accertare la natura giuridica dello stesso consiglio.

Sul punto occorre però una precisazione.

Data l'indisponibilità dei verbali successivi alla presidenza Pertini (introduzione), l'indagine sull'ordinamento interno del CSD (condotta in questa prima parte del cap. 4) verterà essenzialmente sulla prassi dei primi decenni di attività consiliare; e su tale fase temporale (1954/1985) si potrà, altresì, giungere a conclusioni certe e documentate. Diversamente, in relazione al periodo successivo al 1985 (in particolare quello coincidente con l'evoluzione bipolare del sistema politico italiano, avviata a metà degli anni '90 e ancor oggi in atto) sarà possibile proporre solo ricostruzioni ipotetiche, che saranno poi riprese e sviluppate nell'ultima parte dell'opera (cap. 5).

2 – Il presidente della repubblica in consiglio

2.1 – I punti fermi di Costituzione e legge istitutiva. La presidenza del CSD ha carattere di effettività. La legge istitutiva è chiara sul punto. Il capo dello stato decide la convocazione delle sedute (art.7.2) e la partecipazione dei membri straordinari, determinando così la composizione del consiglio (art.3). Al vicepresidente, il presidente del consiglio, è riservato l'unico potere di proporre la convocazione straordinaria dell'organo (art.7.2). Nessuna menzione è fatta di eventuali poteri di supplenza, vicarianza e codirezione.

Il legislatore del '50 lascia però aperte molte questioni connesse alla partecipazione del capo dello stato.

- Il potere di convocare il CSD e determinarne la composizione implica anche i poteri di fissare l'ordine del giorno e dirigere la discussione?
- Gli atti assunti e imputabili direttamente al capo dello stato in qualità di presidente del CSD (convocazione, invito alla partecipazione) necessitano della controfirma ministeriale?
- Il capo dello stato può partecipare alla discussione, entrare nel merito delle questioni politiche e influenzare la determinazione conclusiva, oppure deve limitarsi a dirigere la discussione?

Nel capitolo precedente si sono riportate le soluzioni prospettate dalla dottrina. In questo paragrafo sarà esaminato l'effettivo ruolo assunto dal capo dello stato nelle varie fasi dell'attività consiliare, sulla base dei regolamenti interni e della prassi.

2.2 – Il ruolo del presidente nella fase istruttoria: il regolamento interno del '51 e la prassi. Il regolamento – completando le lacune lasciate dalla legge istitutiva e in sostanziale conformità alle principali ricostruzioni dottrinali – attribuisce al capo dello stato, nella sua qualità di presidente del CSD, il potere di stabilire l'ordine del giorno e la data di convocazione della seduta:

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

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

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

La questione è stata quindi risolta conferendo la titolarità sostanziale dell'atto al presidente e la sua formale adozione al segretario del consiglio.

Il regolamento sottopone infine il segretario, per lo svolgimento dei suoi compiti istruttori, alla diretta dipendenza funzionale del presidente, oltre a quella del consiglio, come prescrive la legge.

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

Ora – considerato che il riferimento alle “precedenti determinazioni del consiglio” è alquanto improbabile e appare come un ossequio formale alla legge istitutiva che subordina tutta l’attività istruttoria alle direttive del consiglio (art.5); che la partecipazione di altri imprecisati membri del collegio (“organi competenti”) è limitata a “segnalazioni”, ovvero proposte non vincolanti, tra l’altro “eventuali”; e che i principi generali in materia di collegi conducono ad attribuire al presidente i poteri tecnico/procedimentali inerenti l’attività dell’organo³⁷⁶ – appare evidente che il segretario svolgerà la sua attività istruttoria essenzialmente alla luce delle “istruzioni” del capo dello stato, alla cui diretta dipendenza funzionale è quindi sottoposto.

Le soluzioni contenute nel regolamento del '51 sono sostanzialmente confermate dalla prassi.

Nella fase istruttoria dell’attività consiliare, la convocazione delle sedute con l’indicazione degli argomenti all’ordine del giorno avviene tramite una comunicazione formale del segretario ai singoli membri, su indicazione del capo dello stato.

Ciò risulta espressamente dalla formula presente in ogni lettera di convocazione firmata dal segretario:

“Signor (...), mi onoro di informarLa che, d’ordine del Signor Presidente della Repubblica, il Consiglio Supremo di Difesa è convocato al palazzo del Quirinale il (...) per discutere il seguente ordine del giorno (...)”³⁷⁷.

L’effettiva titolarità del capo dello stato in ordine alla convocazione della seduta e alla determinazione dell’ordine del giorno si desume altresì da molti dei verbali disponibili.

A titolo esemplificativo nella seduta 2 maggio 1958 il presidente Gronchi

“premette di aver creduto opportuno convocare il consiglio un poco per fissare l’attenzione su alcuni punti che interessano la difesa italiana nel quadro dell’aggiornamento dei piani difensivi Nato, e un poco perché dalla discussione si possano avere direttive per l’imminente riunione del consiglio atlantico a Copenaghen³⁷⁸”.

376 La dottrina che si è occupata della teoria generale degli organi collegiali è unanime nel ritenere prerogativa del presidente il potere di convocazione e quello di fissazione dell’ordine del giorno della adunanza. “Il potere di stabilire il contenuto dell’ordine del giorno spetta al titolare del potere di convocazione, e quindi al presidente.” R. VILLATA . “Il potere di determinare l’ordine del giorno di solito spetta al presidente.” G. B. VERBARI [1981, 75]; “Se ora guardiamo alla fissazione dell’ordine del giorno, cioè al potere di chi determina l’oggetto di una certa adunanza di un collegio, possiamo dire che esso spetta o alla legge (...) oppure spetta al soggetto che opera la convocazione, normalmente il presidente.” S. VALENTINI [1980, 251].

377 Le modalità della convocazione con l’elusione del problema della controfirma erano state già rilevate da L. PALADIN [1986, 230/nota 321].

378 *ASPdR*, CSD, verbali.

Rimane da precisare se trova conferma nella prassi il potere presidenziale di invitare a propria discrezione i membri straordinari, allargando così la composizione del consiglio.

La risposta è affermativa.

In occasione dell'invito dei membri straordinari delle forze armate, come si vedrà avanti (par. 4), non di rado i presidenti Leone e Pertini manifestarono espressamente le motivazioni che li avevano spinti alla convocazione.

Ulteriore conferma, riguardo a Pertini, è data da una nota interna degli uffici della presidenza della repubblica in relazione alla seduta 26 ottobre 1979, ove è testualmente riportato:

“al momento si è in attesa di conoscere se il Signor Presidente della Repubblica riterrà opportuno partecipino alla riunione anche i capi di stato maggiore delle tre forze armate”³⁷⁹.

Relativamente alle presidenze Cossiga – ove più intensa e variegata è la partecipazione dei membri straordinari, e non solo di quelli appartenenti alle forze armate [tab. Co/6] – non sono disponibili i verbali; tuttavia il carteggio tra il segretario del CSD e gli uffici interni della presidenza della repubblica inerenti la preparazione delle sedute mostra l'imputabilità diretta al capo dello stato del potere di convocazione. A titolo esemplificativo si richiamano tre note inviate dal segretario del consiglio all'ufficio cerimoniale della presidenza della repubblica in vista della seduta del 31 gennaio 1986. Da queste si desume chiaramente che gli inviti ai membri straordinari sono disposti direttamente dal presidente della repubblica³⁸⁰.

In conclusione, almeno sino all'adozione del nuovo regolamento interno del 1990, il capo dello stato, in qualità di presidente del CSD, come accade generalmente negli organi collegiali, ha il monopolio della fase precedente l'adunanza, determinando l'ordine del giorno, la data di convocazione delle sedute e la partecipazione dei membri straordinari; oltre ad esercitare un diretto controllo sull'attività istruttoria di competenza del segretario.

379 Nota del servizio affari militari al servizio cerimoniale della presidenza della repubblica in data 26 ottobre 1979, con oggetto: partecipanti alla riunione del CSD del giorno 26 ottobre 1979. *ASPdR*, Cerimoniale.

380 “Comunico, per la parte di rispettiva competenza, che il signor presidente della repubblica ha disposto la riunione del consiglio supremo di difesa per il giorno 31 gennaio 1986, alle ore 10.00. Partecipanti: - membri istituzionali: (...); - personalità invitate: On. Arnaldo Forlani (vice-presidente del consiglio); (...).” Lettera 27 dicembre 1985. “In merito alla riunione del consiglio supremo di difesa convocata per il giorno 31 gennaio p.v., confermo quanto indicato con il foglio a seguito e comunico le seguenti ulteriori disposizioni del signor presidente della repubblica: - altre personalità invitate: on. Giuseppe Zamberletti (ministro per il coordinamento della protezione civile), gen. Luigi Poli (capo di stato maggiore dell'esercito), (...).” Lettera 11 gennaio 1986. “Comunico le modifiche apportate dal signor presidente della repubblica alla riunione del consiglio supremo di difesa del giorno 31 gennaio p.v.: - personalità invitate: è stato revocato l'invito all'on. Giuseppe Zamberletti, non più interessato agli argomenti in discussione; (...).” Lettera 16 gennaio 1986. *ASPdR*, Cerimoniale.

I radicali e, in parte, temporanei cambiamenti apportati nella materia dal D.P.R. 251/1990 saranno valutati avanti, nei paragrafi relativi al presidente del consiglio (par. 3) e al segretario (par. 6).

2.3 – Il ruolo del presidente nella fase attuativa: il regolamento interno del '51 e la prassi. Il regolamento individua il presidente, assieme al consiglio nel suo insieme, quale garante della corretta attuazione delle deliberazioni consiliari da parte degli organi competenti.

È infatti al capo dello stato che il segretario deve riferire le

“eventuali difformità e lacune dei provvedimenti adottati rispetto alle deliberazioni del consiglio” (art. 4.3).

La prassi conferma quanto sopra statuito.

Non era infrequente che il presidente, in sede di CSD, prima di affrontare i punti all'ordine del giorno, chiedesse conto – direttamente ai soggetti interessati (ministri e capo SMD) – dello stato di attuazione delle delibere consiliari o ne sollecitasse l'esecuzione.

A titolo esemplificativo nella seduta 19 ottobre 1960, durante il settennato di Gronchi,

“il presidente chiede se la vendita degli immobili e delle aree militari non più funzionali si stia effettuando e se abbia corso l'attuazione dei previsti provvedimenti di unificazione e ridimensionamento delle diverse branche dell'apparato militare che consentano economie di personale e di mezzi a vantaggio delle unità operative.³⁸¹”

In modo simile nella seduta 9 dicembre 1960,

“il presidente, avanti di dare inizio alla discussione degli argomenti all'ordine del giorno, chiede notizia sul lavoro svolto dai due comitati di ministri di cui alla determinazione del consiglio supremo di difesa in data 19 ottobre (...).³⁸²”

Anche il presidente Saragat, nella seduta 16 aprile 1971, sollecitò i ministri all'attuazione delle deliberazioni consiliari ammonendo che

“il consiglio sarà riunito (...) per esaminare le conclusioni che il gruppo ristretto di ministri proposto dal presidente del consiglio avrà tratto dall'esame del problema posto dagli obiettivi di difesa da raggiungere e dall'equilibrio generale del bilancio da assicurare.³⁸³”

Lo stesso presidente Leone, nella seduta luglio 1974, chiese conto al capo SMD degli studi sulla costituzione del fondo di promozione industriale, commissionati nella precedente seduta del collegio³⁸⁴.

381 *ASPdR*, CSD, verbali.

382 *ASPdR*, CSD, verbali.

383 *ASPdR*, CSD, verbali.

384 “Il PRESIDENTE (...) dà la parola all'am. Henke perché (...) informi il consiglio dello studio sulla costituzione del fondo di promozione industriale di cui il consesso ebbe ad occuparsi nella sua seduta precedente.” *ASPdR*, CSD, verbali, 8 luglio 1974.

2.4 – **Il ruolo del presidente in adunanza: la prassi.** La legge istitutiva e il regolamento interno del '51, mentre affrontano, seppur sommariamente, il ruolo del capo dello stato nella fase istruttoria e in quella esecutiva del procedimento di formazione dell'attività consiliare, non forniscono alcuna indicazione sulla partecipazione dello stesso presidente alla fase costitutiva, quella del dibattito in adunanza e dell'eventuale adozione delle deliberazioni consiliari; la fase più complessa e carica di implicazioni sistematiche.

La stessa lacuna è presente anche nel regolamento del '90.

Sicché il ruolo del presidente della repubblica in adunanza può essere accertato solo tramite l'esame della prassi.

La documentazione disponibile sarà valutata in relazione a due distinte sfere dell'azione esplicabile in consiglio dal capo dello stato:

1. quella di presidente dell'organo con i connessi poteri di direzione della discussione (*partecipazione tecnico/direttiva*);
2. quella di membro politico che interviene nel merito della questioni partecipando alla discussione e all'adozione delle deliberazioni come gli altri componenti (*partecipazione politica*).

Le due prerogative, solitamente compresenti nella figura di presidente di un organo collegiale, non sono necessariamente connesse³⁸⁵.

Già nel dibattito in assemblea costituente (cap. 2) si era posto il problema del ruolo del capo dello stato qualora fosse stato chiamato a presiedere il consiglio dei ministri. Nella discussione in commissione Lussu sosteneva che

“la presenza del presidente della repubblica in seno al consiglio dei ministri potesse dare carattere di maggior obiettività alla discussione; del resto questi dovrà limitarsi a porre i problemi in termini obiettivi, senza mai prendere posizione”.

In modo simile parte della dottrina (cap. 3), al fine di salvaguardare la figura del capo dello stato quale arbitro e garante della Costituzione politicamente irresponsabile, aveva ipotizzato che in sede di CSD avrebbe rivestito “una posizione di puro dirigente della discussione simile al presidente della camera, che al momento in cui si viene ai voti si astiene”³⁸⁶; il presidente dovrà quindi astenersi “da quelle discussioni e votazioni che per il modo in cui siano state impostate comportino una presa di posizione in merito all'indirizzo governativo”; e i suoi interventi in consiglio “si svilupperanno in senso tecnico ed avranno di mira le esigenze dei singoli istituti ed anche le più ampie esigenze del sistema costituzionale”³⁸⁷.

385 La duplice funzione del presidente in sede di adunanza è evidenziata anche dalla dottrina che si è occupata degli organi collegiali. “(...) Di solito il presidente del collegio, oltre che essere portatore di interessi alieni (ma potrebbe anche non essere portatore di tali interessi), è titolare di un interesse precipuo, che è quello al funzionamento del collegio.” G. B. VERBARI [1981, 73]. “Il presidente cumula una duplice funzione: come membro del collegio ha le attribuzioni di tutti gli altri componenti, come presidente risulta titolare dei poteri strumentali necessari allo svolgimento dell'attività dell'ufficio collegiale.” R. VILLATA. In modo simile S. VALENTINI [1980, 117].

386 P. CALAMANDREI [1968].

387 G. GUARINO [1951].

Una tale ipotesi si era del resto già verificata in epoca statutaria in relazione alla partecipazione del presidente del consiglio alla commissione suprema per la difesa dello stato (cap. 1). La legislazione che disciplinò l'istituto dal 1908 al 1913 consentiva al presidente del consiglio di presiedere le sedute del collegio esercitando tutti i poteri direttivi connessi alla carica (formazione dell'ordine del giorno, convocazione, direzione della discussione, rinvio della decisione, messa ai voti), ma gli impediva di entrare nel merito delle questioni dibattute e, soprattutto, di partecipare al voto delle deliberazioni.

Un'ultima considerazione di carattere generale prima di affrontare separatamente le due sfere dell'azione presidenziale: il capo dello stato è presente in tutte le sedute del CSD; mai risulta assente dal 1950 al 2009 [tabb. Ei/6, Gr/6, Se/5, Sa/5, Le/5, Pe/6, Co/6, Sc/6, Ci/5, Na/6].

2.4.1 – La partecipazione tecnico/direttiva. L'esame dei verbali disponibili mostra chiaramente che il presidente della repubblica dirige la discussione, esercitando i poteri strumentali necessari al corretto svolgimento dell'adunanza, tipicamente inerenti la figura di presidente di collegio: introduce la seduta e dà la parola ai membri del consiglio³⁸⁸; modifica in corso di discussione l'ordine del giorno introducendo argomenti non contemplati (cd “fuori sacco”)³⁸⁹; decide sul

388 A titolo esemplificativo: nella seduta 7 dicembre 1961 “il PRESIDENTE [Gronchi], dando inizio alla seduta, invita il capo SMD a svolgere la sua relazione”; nella seduta 4 dicembre 1962 “il PRESIDENTE [Segni] accenna ai motivi della riunione odierna che sono la prossima riunione del consiglio atlantico di Parigi e, soprattutto, il problema di rinnovamento e potenziamento delle attrezzature difensive del nostro paese. Dà quindi la parola al ministro della difesa”; nelle sedute 14/18 ottobre 1963, “il PRESIDENTE [Segni] apre la seduta dicendo di aver convocato il consiglio per esaminare la situazione che si è venuta creando in seno all'alleanza in rapporto agli sviluppi della questione della <<forza multilaterale>>. Invita quindi il capo SMD a riferire sulla situazione militare e sulla nuova strategia in rapporto appunto alla FML”; nella seduta 14 luglio 1965, “il PRESIDENTE [Saragat] rivolge un cordiale e augurale saluto ai presenti, (...). Dà quindi la parola al capo SMD perché introduca il primo punto all'ordine del giorno”; nella seduta 31 maggio 1966, “il PRESIDENTE [Saragat] apre la seduta precisando che la riunione ha per iscopo di esaminare la situazione della Nato dopo le decisioni della Francia (...)”; nella seduta 20 febbraio 1967, “il PRESIDENTE [Saragat] apre la seduta osservando che dalla discussione del consiglio si trarranno le istruzioni da dare al nostro ambasciatore alla conferenza per il disarmo sulla questione”; nella seduta 7 dicembre 1967, “il PRESIDENTE [Saragat] premette che la seduta ha soltanto un valore informativo e dà la parola al ministro della difesa perché riferisca sul primo punto all'ordine del giorno”; nella seduta 8 luglio 1974, il PRESIDENTE [Leone], aprendo la seduta osserva che i due ultimi punti all'ordine del giorno non richiedono una particolare discussione”; nella seduta 26 ottobre 1979, “il PRESIDENTE [Pertini] apre la discussione e dà la parola al presidente del consiglio”; nella seduta 24 novembre 1983, “il PRESIDENTE [Pertini] apre la seduta e dà la parola al ministro della difesa”. *ASPdR*, CSD, verbali.

389 A titolo esemplificativo, nella seduta 19 ottobre 1960, “avanti di affrontare l'esame dell'argomento posto all'ordine del giorno, il PRESIDENTE [Gronchi], traendo lo spunto dalle precisazioni fatte ieri all'Ansa dal ministro della difesa sull'iter parlamentare del disegno di legge recante miglioramenti economici agli ufficiali, chiede allo stesso ministro della difesa e al ministro del bilancio se sia possibile stabilire la decorrenza del provvedimento in questione del primo ottobre.” A seguito dell'iniziativa del capo dello stato si apre la discussione sulla condizione economica dei militari; discussione che termina con una deliberazione consiliare “fuori sacco”: “il

rinvio delle questioni da affrontare³⁹⁰; sulla base delle risultanze della discussione, esplicita le conclusioni proponendo il contenuto finale delle deliberazioni.

Quest'ultima prerogativa merita un chiarimento.

Il potere di proporre le conclusioni è riconducibile alla funzione presidenziale di “tendere a una mediazione degli interessi presenti nel collegio in modo da permettere la concretizzazione della volontà dell'organo³⁹¹”, e nel contesto del CSD assume una grande rilevanza per la particolare modalità di formazione della volontà collegiale basata sul “voto implicito o tacito”, come sarà precisato avanti (par. 8).

Non ricorrendo a una votazione esplicita sulle proposte, è evidente come il potere di proporre il contenuto della deliberazione finale sulla base delle risultanze della discussione, ove spesso non tutti i presenti manifestano esplicitamente la propria posizione e talvolta alcuni manifestano il loro dissenso, assume una rilevanza decisiva.

Data l'importanza di tale funzione, si ritiene opportuno enucleare due differenti tipologie di proposte di deliberazione conclusiva, sebbene dai confini incerti e non sempre facilmente distinguibili tra loro:

- quando tutti i componenti del CSD, o almeno quelli che prendono la parola, manifestano lo stesso orientamento su una determinata questione, la proposta di deliberazione conclusiva assume natura tecnica, in quanto è vincolata e priva di valutazioni discrezionali [*proposta tecnica – Pt*];
- nel caso invece alcuni componenti, benché minoritari, manifestino dissenso sull'orientamento maturato dalla maggioranza del consiglio, la proposta di deliberazione conclusiva riveste indubbio carattere politico, poiché implica una valutazione “politica” sull'opportunità o meno di procedere nonostante la mancanza di unanimità [*proposta politica – Pp*].

CONSIGLIO, convenendo sulla necessità di assicurare alle forze armate quadri tecnici ben preparati ed in misura adeguata alle necessità presenti e future, dà incarico al ministro della difesa di porre subito allo studio il problema.” *ASPdR*, CSD, verbali.

390 A titolo esemplificativo, nella seduta 19 ottobre 1960, “il PDC (...) chiede se, conosciuti i termini del problema attraverso l'esposizione del gen. Rossi e sentite le difficoltà sollevate dai ministri finanziari, il capo dello stato non ritenga di ascoltare anche il ministro degli esteri, che oggi è trattenuto all'ONU dalla discussione sull'Alto Adige, affinché, valutata esattamente la gravità della situazione internazionale e calcolati i rischi, le prospettive, le scadenze, si possano trarre delle valide conclusioni: anche perché la soluzione del problema Alto Adige non è affatto indifferente alla difesa della Nato.” Ma Gronchi respinge la proposta di rinvio: “il PRESIDENTE reputa difficile condurre qui una discussione di politica estera, per la quale in definitiva non si possono dare che delle ipotesi. In questa sede occorre individuare quali siano i mezzi per far fronte agli impegni del MC-70 (...)” Al contrario nella seduta 24 gennaio 1969, lo stesso presidente Saragat che, dopo aver informato il collegio che il ministro degli esteri è impossibilitato a intervenire, “ritiene che in assenza del ministro non convenga discutere il primo punto all'ordine del giorno, che è quindi rinviato, ma esaminare il secondo punto che è parimenti importante.” *ASPdR*, CSD, verbali.

391 G.B. VERBARI [1981, 73].

Le due proposte si differenziano quindi per il diverso grado di discrezionalità nell'esercizio del potere di mediazione tra gli interessi in gioco esercitato dal soggetto titolare del potere.

Occorre precisare altresì che solo una parte delle deliberazioni del CSD sono riconducibili a una proposta formale, politica o tecnica, di un suo membro.

Ciò premesso, al momento è necessario concentrare l'attenzione sulle proposte di natura tecnica del capo dello stato, in quanto connesse al suo ruolo di direzione collegiale.

L'esame dei verbali mostra che la prerogativa di chiudere la discussione proponendo la deliberazione conclusiva sulla base delle risultanze del dibattito è sì riconducibile al capo dello stato, ma non in via esclusiva.

In tutte e cinque le presidenze di cui sono disponibili i verbali, su un totale di sedici deliberazioni consiliari imputabili a proposte tecniche, solo sei sono riconducibili all'iniziativa presidenziale³⁹²; le altre provengono da altri membri, tra i quali risalta il presidente del consiglio [tabb. Gr/8, Se/7, Sa/7, Le/7, Pe/8].

Il dato è di estremo interesse, poiché evidenzia una compartecipazione nella direzione dell'adunanza da parte di altri membri. La questione sarà ripresa e approfondita più avanti, in occasione dell'esame della posizione del presidente del consiglio (par. 3).

A titolo conclusivo – sulla base del dato positivo e della prassi – si può affermare con certezza che il capo dello stato, almeno sino al D.P.R. 251/1990, ha svolto con carattere di piena effettività il ruolo di presidente del CSD, facendo uso di tutti i poteri connessi alla carica e finalizzati al corretto svolgimento dell'attività consiliare, non solo nella fase istruttoria (fissazione ordine del giorno, convocazione delle sedute, invito membri straordinari) ed esecutiva (controllo della corretta esecuzione delle deliberazioni consiliari), ma anche in quella

392 Durante la *presidenza Gronchi* si registra una sola proposta tecnica del capo dello stato. “Il PRESIDENTE osserva che tre sono i problemi: 1) piena responsabilità delle forze nazionali in tempo di pace; 2) posizione italiana a SHAPE; 3) situazione comandi del Mediterraneo. È d'avviso che questi problemi siano da porre allo studio per dar loro una migliore soluzione. Il CONSIGLIO concorda e pertanto così rimane stabilito.” *ASPdR*, CSD, verbali, 29 gennaio 1960. Nel *setteannato di Saragat* le proposte tecniche presidenziali sono quattro. “Il PRESIDENTE, riassumendo la discussione ai fini di indicare una linea di condotta per la nostra rappresentanza al prossimo consiglio atlantico, constata (...)”, *ASPdR*, CSD, verbali, 31 maggio 1966. In relazione alla candidatura di Doberdò per la costruzione del protosincrotone, “il PRESIDENTE constata che la situazione non è matura per una decisione. Convocherà quindi il consiglio al momento opportuno per un ulteriore esame del problema.” *ASPdR*, CSD, verbali, 27 settembre 1966. “Il PRESIDENTE rileva che l'orientamento del consiglio è per la riconferma del principio dell'aumento progressivo (6%) del bilancio difesa sino al 1972”, *ASPdR*, CSD, verbali, seduta 12 luglio 1967. “Il PRESIDENTE constata che su due punti le risposte ai problemi posti sono state positive (indennità di rischio ed anche indennità militare).” *ASPdR*, CSD, verbali, 24 gennaio 1969. Nel corso del *mandato di Leone* vi è una sola proposta tecnica del capo dello stato. “Il PRESIDENTE si chiede se su questo punto all'ordine del giorno, tenuto conto degli odierni interventi e dell'attesa delle categorie, non convenga costituire subito un gruppo di lavoro che comprenda le amministrazioni interessate. (...) Il CONSIGLIO concorda.” *ASPdR*, CSD, verbali, 20 settembre 1976. Le *presidenze Segni e Pertini* non registrano proposte tecniche presidenziali.

costitutiva (direzione della discussione), seppur con un'attenuazione per quanto riguarda il potere di chiusura della discussione e di proposta conclusiva.

2.4.2 – La partecipazione politica. Le risultanze che emergono dall'esame dei verbali sono incontrovertibili: il capo dello stato partecipa attivamente all'esame di tutti i punti all'ordine del giorno, entra nel merito delle questioni (anche quelle più tecniche), e con i propri orientamenti condiziona il contenuto delle deliberazioni conclusive del consiglio.

Al riguardo è opportuno cominciare da un primo dato meramente quantitativo: per le cinque presidenze di cui sono disponibili i verbali, il numero di interventi del capo dello stato, in ogni singola seduta e complessivamente per tutte le sedute del consiglio, risulta almeno il doppio di quello degli altri membri – presidente del consiglio, ministro della difesa e capo SMD compresi [tabb. Gr/8, Se/7, Sa/7, Le/7, Pe/8].

Tra gli interventi del capo dello stato vi sono certamente *interventi di natura tecnica (o procedimentale) [It]*, quali il conferimento della parola ai componenti, le sollecitazioni, le semplici richieste di informazioni, e altri interventi inerenti le sue funzioni di presidente dell'organo; tuttavia la percentuale di *interventi di natura politica [Ip]* – ovvero di manifestazioni di giudizio tese a condizionare il contenuto della deliberazione finale del consiglio – assume proporzioni ragguardevoli. Unitamente agli interventi sono altresì da considerare le *proposte di natura politica [Pp]*, come delineate in precedenza.

La partecipazione politica del capo dello stato, benché rappresenti una costante nella storia istituzionale del CSD, assume forme e dimensioni diverse da presidente a presidente.

Al fine di caratterizzare il differente ruolo politico assunto in CSD dai vari presidenti che si sono succeduti saranno utilizzati i seguenti criteri d'indagine:

in primo luogo, sarà preso in considerazione il numero di proposte e di interventi politici [*Pp, Ip*] rispetto a quelli tecnici [*Pt, It*];

quindi, in riferimento alla categoria delle proposte e degli interventi politici [*Pp, Ip*], sarà esaminato il loro livello di incidenza sulle deliberazioni adottate dal consiglio; e ciò in considerazione del fatto che solo una parte di questi hanno effettivamente condizionato le deliberazioni collegiali.

2.4.2.1 – Gronchi. Nel corso della presidenza Gronchi le proposte e gli interventi di natura politica sono di gran lunga superiori a quelli tecnici: 6 proposte politiche contro 1 sola tecnica; 56 interventi politici contro 23 tecnici [tab. Gr/8]. A loro volta, le proposte e gli interventi politici che incidono direttamente sul contenuto delle deliberazioni consiliari costituiscono una percentuale ragguardevole.

Si veda in dettaglio, per meglio rendersi conto della situazione.

Nelle sedute 26/27 luglio 1956 risultano due interventi politici del presidente. Nel primo il capo dello stato approva il programma di potenziamento militare

presentato dal ministro della difesa e dal capo SMD³⁹³ e, a sua volta, fatto proprio dal consiglio³⁹⁴. Nel secondo indica la posizione e le iniziative che deve seguire l'Italia nella trattativa sul disarmo³⁹⁵, ispirando il contenuto della delibera consiliare³⁹⁶.

Il 17 luglio 1957, la deliberazione consiliare sulla specializzazione militare in ambito Nato è direttamente collegata a un intervento e a una successiva proposta, entrambi di natura politica, del capo dello stato³⁹⁷. In modo analogo il contenuto della deliberazione consiliare sulla presenza italiana nei comandi Nato è direttamente proposto dal presidente³⁹⁸.

L' 11 dicembre 1957 gli interventi e le proposte di Gronchi condizionano direttamente due delle quattro deliberazioni adottate. La prima deliberazione riguarda la riforma dei comandi militari Nato: il presidente svolge due interventi e propone il contenuto dell'atto finale imponendo la propria posizione su quella, leggermente difforme, del ministro della difesa Taviani³⁹⁹. La seconda attiene al progetto trilaterale Italia-Francia-Germania per sviluppare l'arma nucleare. Il capo

393 "Il PRESIDENTE (...) ritiene che il piano di costruzione navale che si impone di non ridurre la nostra flotta a termini trascurabili e il programma "armi nuove" rappresentino una necessità." *ASPdR*, CSD, verbali.

394 "Per quanto si riferisce al programma navale il CONSIGLIO ritiene indispensabile dare inizio al programma di costruzione che consenta di sostituire le unità a mano a mano che raggiungano i limiti di età. (...) Per quanto attiene alle armi nuove, il CONSIGLIO reputa necessario promuovere l'acquisizione sul piano nazionale con uno stanziamento di 12 mld (...)." *ASPdR*, CSD, verbali.

395 "Il PRESIDENTE precisa che la questione dovrebbe presentarsi come un'iniziativa del nostro paese. Per dare un contributo effettivo alla soluzione del problema del disarmo, al punto in cui si trovano le trattative, bisognerebbe che avessimo un'idea nostra sulla possibilità e sui metodi della riduzione degli armamenti. È utile che vi sia iniziativa, ma a condizione che abbia valore e che sia diversa dalle altre e tale da poter essere in concreto accettata. (...) non sarebbe mai che un paese come il nostro che non ha i problemi della Francia, prendesse l'iniziativa per rompere la situazione psicologica presente. Non occorre che l'iniziativa abbia carattere di originalità spettacolare, ma che abbia un valore tecnico, concreto e rifletta un punto di vista che non sia quello americano né quello russo. I tecnici ci debbono dire se questo sia possibile e in che misura. Si tratta di inserire sempre più l'Italia nella discussione anche preliminarmente dei problemi." *ASPdR*, CSD, verbali.

396 "Alla fine della discussione rimane stabilito che la presidenza del CdM, il ministro della difesa ed il ministro degli esteri diano vita a un gruppo di lavoro che, nel quadro della politica sin qui seguita dal governo, studi il problema del disarmo sotto l'aspetto tecnico e formuli, in quanto possibile, un concreto piano di riduzione degli armamenti, altro da quelli proposti da USA e URSS, tale da poter costituire un effettivo contributo nostro, europeo, alla soluzione del problema." *ASPdR*, CSD, verbali.

397 "Il PRESIDENTE suggerisce come indirizzo, che si inizi una prima esplorazione fra i sei paesi per una standardizzazione della produzione, a cominciare da taluni armamenti (dai missili ad esempio), e raccomanda agli esteri e alla difesa di cominciare uno studio a fondo della questione. Il CONSIGLIO concorda." *ASPdR*, CSD, verbali.

398 "Il PRESIDENTE sottolinea come ogni sforzo debba essere fatto per rafforzare la nostra presenza in seno agli alti comandi in modo da evitare che si prendano determinazioni senza che noi abbiamo contribuito a prepararle. Il CONSIGLIO concorda." *ASPdR*, CSD, verbali.

399 "Il PRESIDENTE è dell'avviso che occorre maggior cautela, e che convenga puntare sul comando unico europeo per poi allargarlo in seguito. Ritiene che semmai in sede di consiglio atlantico affiorasse una tesi di graduale unificazione di comando, il nostro rappresentante dovrebbe appoggiarla e favorirne l'affermazione." *ASPdR*, CSD, verbali.

dello stato, nel suo intervento, mostra di condividere pienamente l'iniziativa portata avanti dal ministro della difesa e respinge i timori di irritare gli Stati Uniti espressi dal ministro degli esteri Pella⁴⁰⁰.

La deliberazione consiliare 2 maggio 1958, inerente l'aggiornamento dei piani difensivi Nato, raccoglie interamente, seppur con un chiaro effetto programmatico, le istanze politiche sollevate dal presidente sulla necessità di non trascurare il potenziamento delle forze nazionali di secondo scaglione⁴⁰¹.

La seduta 25 settembre 1958 è dedicata allo schieramento in Italia dei missili IRBM. Due sono gli interventi di Gronchi che hanno una diretta incidenza sulle tre deliberazioni finali assunte⁴⁰².

Nelle sedute 3 e 9 dicembre 1958 si hanno tre deliberazioni. Quella relativa alla continuazione delle trattative per la costruzione coordinata del missile *Hawk*⁴⁰³ è adottata sulla base di una relazione introduttiva dello stesso capo dello stato nella quale sono indicate le soluzioni da seguire⁴⁰⁴. Le altre due – una inerente

400 “Il PRESIDENTE trova razionale il criterio seguito per realizzare un pool a tre in materia di armamenti (...). Quanto alla paventata discriminazione egli crede che la preoccupazione non abbia motivo di esistere: non vi è infatti discriminazione di sorta, ma solo un'articolazione che torna a vantaggio a tutti. Il CONSIGLIO si manifesta pertanto favorevole alla continuazione delle trattative per il perfezionamento dell'accordo in questione.” *ASPdR*, CSD, verbali.

401 “Il PRESIDENTE ritiene che altra sia la questione politica. Non si tratta di porre o meno il problema della neutralità. C'è solo da rilevare come l'Italia, che ha il partito comunista più forte si trovi in una situazione particolare. Per gli altri le forze di secondo scaglione possono avere scarsa importanza; non così per noi. (...) Concludendo la discussione (...) il CONSIGLIO concorda sull'opportunità di sottolineare, negli incontri e nelle conferenze prossimi, l'importanza che ai fini della difesa nazionale e nell'interesse medesimo della difesa comune hanno le forze di secondo scaglione.” *ASPdR*, CSD, verbali.

402 “Il PRESIDENTE (...) ripete la propria perplessità circa l'utilità di accettare *sic et simpliciter* gli IRBM, e tralasciando la questione di prestigio (che non si vede come possa essere accresciuto) reputa sia necessario porre delle condizioni all'accettazione di queste telearmi, precisando come non sia possibile per parte nostra distrarre alcuna somma dal bilancio della difesa per le installazioni IRBM, come occorra provvedere al potenziamento delle armi convenzionali, come sia necessario che gli Stati Uniti riprendano a inviarci aiuti in *end items*, assolutamente indispensabili. (...) A richiesta del PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI il CSD prende quindi in considerazione: a) l'atteggiamento da seguire in sede Nato per quanto attiene all'installazione degli IRBM in Italia; b) se nelle trattative con gli USA debba avanzarsi richiesta di aiuti per il potenziamento delle armi convenzionali; c) la questione delle interpellanze sulle telearmi. Per quanto sub a) il CONSIGLIO ritiene che a determinate condizioni (prime fra tutte quelle enunciate dal capo dello stato e dal ministro della difesa: potenziamento delle armi convenzionali; insistenza presso gli USA per la ripresa degli aiuti in *end items*; nessuna distrazione di somme dal bilancio per gli IRBM) si possa dare in sede Nato la notizia della nostra adesione. (...)” *ASPdR*, CSD, verbali.

403 “Dopo discussione (...) il CONSIGLIO autorizza a proseguire le trattative avviate per attivare in Europa la produzione coordinata del missile Hawk – entro un limite di impegno previsto in 40/50 miliardi, nei prossimi cinque esercizi, e a condizione che i costi non eccedano quelli dello stesso missile prodotto dagli USA (...)” *ASPdR*, CSD, verbali.

404 “Il PRESIDENTE fa il punto sulla questione. Ricorda i precedenti e richiama le trattative in corso tra Francia, Germania e Italia per giungere a un'appropriata utilizzazione delle risorse industriali dei tre paesi nella produzione coordinata del missile <<Hawk>>. Sottolinea le ragioni positive della adesione a un accordo in materia (...); reputa che si debba chiedere un concorso più largo all'industria privata (...); precisa che a motivo dell'incertezza dei costi unitari, saremmo più

l'unificazione e il ridimensionamento delle strutture burocratiche centrali delle forze armate⁴⁰⁵; l'altra l'attuazione del programma militare Nato MC-70 – sono direttamente ispirate o fortemente condizionate da Gronchi. Nell'accesa discussione che precede la deliberazione sul MC-70 sono ben cinque gli interventi politici del presidente, e tutti finalizzati a imporre al CSD la sua posizione.

Il 26 gennaio 1960 Gronchi, dopo due interventi politici, propone il contenuto della deliberazione sull'attuazione del MC-70⁴⁰⁶.

Il 29 gennaio 1960 sono due gli interventi presidenziali inerenti la riorganizzazione dei comandi Nato e la connessa deliberazione consiliare.

Il 19 ottobre 1960, un intervento e una proposta di natura politica sono connessi alla deliberazione sulla riorganizzazione dei comandi Nato; due interventi sono correlati alla deliberazione inerente il reperimento di quadri tecnici per le forze armate; quattro interventi si collocano nella discussione sul MC-70; due attengono alle deliberazioni sulla dismissione degli immobili delle forze armate; due, infine, incidono sulla deliberazione relativa alla ripartizione in sede Nato dei costi dei missili intermedi⁴⁰⁷.

Nella seduta 9 dicembre 1960 tre degli interventi politici sono correlati alla deliberazione sul progetto di dotazione alla Nato di un armamento atomico autonomo dagli USA⁴⁰⁸.

inclinati a un impegno sul costo complessivo (40-50 mld) che non ad un determinato volume di produzione.” *ASPdR*, CSD, verbali.

405 “A suo giudizio [PRESIDENTE] si dovrebbe porre mano al riordinamento dell'amministrazione della difesa in modo da giungere ad una utilizzazione più razionale dei servizi, unificandoli. (...) Il CONSIGLIO, dopo breve discussione, riconosce la necessità di un riordinamento dell'amministrazione della difesa da attuarsi attraverso una legge delega (...) così da giungere ad una unificazione delle tre forze armate spinta al limite del possibile. Si dà incarico a un comitato di ministri, presieduto dal ministro della riforma burocratica e composto dai ministri della difesa, del tesoro e del bilancio, di affrontare il problema.” *ASPdR*, CSD, verbali.

406 “Il PRESIDENTE richiama l'attenzione del consiglio sul problema delle 5 unità di 2° scaglione. Poiché il loro potenziamento si rende necessario e poiché non abbiamo assolutamente altro mezzo per provvedervi, si dovrà avvertire Norstadt e il governo degli USA che questo inciderà sugli stanziamenti relativi alle 9 divisioni e mezza integrate Nato. Intanto converrà porre attentamente allo studio i costi relativi e fare un circostanziato piano economico finanziario. Il CONSIGLIO approva.” *ASPdR*, CSD, verbali.

407 “Il PRESIDENTE pone il quesito se sia possibile far accettare in sede Nato il principio che le spese d'esercizio dei missili non tattici i quali non riguardano la difesa nazionale, ma quella Nato, debbano far carico non già alla nazione che li ospita sibbene all'Alleanza. (...) Il PRESIDENTE ritiene convenga far valere queste ragioni in sede opportuna e anche nella prossima tornata del consiglio atlantico. (...) Il CONSIGLIO concorda, pertanto, sul fatto che il governo proponga e sostenga in sede opportuna e in seno al consiglio atlantico il principio che le spese d'esercizio dei missili non tattici (che come tali non riguardano esclusivamente la difesa nazionale, ma interessano soprattutto la difesa comune) facciano carico alla Nato. (...)” *ARPdR*, CSD, verbali.

408 “Il PRESIDENTE desidera sia chiaro come da parte nostra si riconosce necessario che la Nato abbia un armamento atomico adeguato; solo che non possiamo addossarcene il carico finanziario nemmeno in parte. Il PRESIDENTE DEL CONSIGLIO propone, ove se ne presenti l'opportunità, di sostenere al prossimo consiglio atlantico la tesi che l'armamento atomico debba essere Nato, lasciando a una decisione successiva di stabilire a chi spetti l'onere relativo. Il CONSIGLIO concorda.” *ARPdR*, CSD, verbali.

Le tre deliberazioni assunte dal CSD nelle seduta 10 dicembre 1960 sulla questione del disarmo sono condizionate da ben sei interventi e da una proposta di carattere politico del capo dello stato⁴⁰⁹.

Infine, il 7 dicembre 1961, la deliberazione di adesione alla <<forza mobile Nato>> e le connesse discussioni delle crisi di Berlino registrano sei interventi di Gronchi.

Complessivamente risultano circa 30, su un totale di 42, le deliberazioni del CSD adottate nel corso della presidenza Gronchi direttamente condizionate da interventi e proposte politiche imputabili al capo dello stato. E ciò tenendo conto che per 6 deliberazioni – non essendo disponibili i verbali delle sedute (13 dicembre 1957, 3 gennaio 1961) o essendo quest'ultimi estremamente sintetici (2 agosto 1955) – non è possibile stabilire il livello di partecipazione presidenziale.

Relativamente a Gronchi, è infine da segnalare il caso, già menzionato, in cui il capo dello stato assume una funzione referente verso il consiglio: nelle sedute 3/9 dicembre 1958 la discussione sul progetto di Italia, Germania e Francia per la produzione coordinata del missile *Hawk* prese avvio da una sua relazione introduttiva, tra l'altro di natura tecnica.

2.4.2.2 – **Segni**. Nei verbali riferiti alle sedute della breve presidenza Segni risultano 10 interventi complessivi del capo dello stato e nessuna proposta di deliberazione finale [tab. Se/7].

Tra gli interventi 3 hanno natura politica e risultano tutti svolti nella seduta 15 giugno 1962 in relazione all'attuazione del programma militare Nato implicante oneri finanziari aggiuntivi per l'Italia. Nel corso del dibattito il presidente, a fronte dei dubbi e delle resistenze di una parte dei ministri, sostiene a spada tratta le richieste avanzate dal capo SMD e dal ministro della difesa pur non riuscendo a ottenere una deliberazione conforme del consiglio⁴¹⁰.

I tre interventi, quindi, sebbene non direttamente riferibili a una deliberazione, rappresentano comunque un tentativo di condizionare l'orientamento del CSD.

2.4.2.3 – **Saragat**. Gli interventi politici del presidente Saragat – le proposte risultano tutte di natura tecnica – sono 20 su un totale di 34 [tab. Sa/7].

Si vedano nel loro contesto.

409 “Il PRESIDENTE, considerata l'importanza degli aspetti tecnici della questione, è d'avviso che lo stato maggiore senta anche, sul terreno militare, le competenti autorità tedesche. Il CONSIGLIO concorda.” *ARPdR*, CSD, verbali, seduta 10 dicembre 1960.

410 “Il PRESIDENTE osserva che le richieste avanzate dal capo SMD debbano essere prese in considerazione, tenuto conto della situazione internazionale che non è affatto tranquillante. (...) Osserva che si tratta di richieste minime che occorre trovare il modo di soddisfare. (...) Richiama l'attenzione del consiglio sulla gravissima responsabilità che ci si assumerebbe nel portare, se fosse necessario, sulla linea del fuoco uomini con mezzi inadeguati e incompleti.” *ASPdR*, CSD, verbali.

Nella seduta 14 luglio 1965 l'intervento politico del presidente condiziona direttamente la deliberazione conclusiva sulla riconferma dell'incremento progressivo annuo del 6% del bilancio della difesa⁴¹¹.

Il 1° dicembre 1965, di fronte alle titubanze di carattere politico-interno sollevate del presidente del consiglio (la contrarietà del PSI, uno dei maggiori partiti di governo non rappresentato in sede di CSD)⁴¹², Saragat – spalleggiato dal ministro della difesa Andreotti⁴¹³ – sostiene apertamente la necessità di rilanciare il progetto di FML per costituire una forza nucleare europea autonoma⁴¹⁴. Il consiglio, al termine della discussione, delibera in conformità alle posizioni del presidente della repubblica; e ciò nonostante l'evidente contrasto con gli orientamenti di politica militare emergenti nella coalizione di governo⁴¹⁵.

Due dei quattro interventi politici del capo dello stato della seduta del 27 settembre 1966 sono riferiti alla contrazione del bilancio della difesa per l'esercizio 1967, decisa dal consiglio dei ministri in deroga all'incremento del 6% annuo stabilito dal CSD. Saragat fornisce il proprio sostegno alle dure critiche sollevate dal capo SMD, dal ministro della difesa Tremelloni e dal ministro dell'industria e commercio Andreotti sulla decisione del governo; quindi prende atto – a fronte delle giustificazioni e delle assicurazioni del presidente del

411 “La necessità che si impone – afferma il PRESIDENTE – è di fare uno sforzo per mantenere in efficienza le forze armate: si tratta di una cosa preziosa che dobbiamo conservare. (...) Il CONSIGLIO, nei limiti della sua competenza, ha riconfermato la necessità di concedere al ministero della difesa per la durata di nove anni (...) un incremento progressivo annuale de 6% rispetto al precedente bilancio”. *ASPdR*, CSD, verbali.

412 “Il PRESIDENTE DEL CONSIGLIO pone a sua volta l'accento sul problema politico. Ritiene che vi siano delle difficoltà a far accettare ai maggiori alleati di governo il progetto di FML. I socialisti reputano superato il tema FML, per cui del resto si è dovuto registrare un minore interesse americano. Bisognerà semmai ravvivarlo al momento giusto, questo interesse, e l'adesione inglese sarebbe, in proposito, di grande importanza (...)” *ASPdR*, CSD, verbali.

413 “In questa fase – afferma il MINISTRO DELLA DIFESA – occorre mettere in valore gli aspetti tecnici e militari di questi progetti e non lasciare scoperta l'Italia in questo settore, ma anzi accentuare il nostro interesse alla partecipazione e all'elaborazione delle soluzioni definitive.” *ASPdR*, CSD, verbali..

414 “Il vero problema – afferma il PRESIDENTE – è quello di creare una forza navale, sottomarina o di superficie, visto che installazioni terrestri anche se mobili sarebbe difficile farle accettare. Ritorna insomma la questione della FML che è stata seppellita troppo presto. (...) Non ci si può sentire tranquilli, quanto a sicurezza nazionale, non avendo mezzi efficaci a contrastare eventuali attacchi e non avendo la sicurezza di una compartecipazione effettiva al sistema della difesa in ogni suo aspetto. Quello che occorre è che il governo intensifichi e approfondisca i contatti con il governo britannico al fine di trovare una soluzione valida al problema della forza nucleare europea. (...)” *ASPdR*, CSD, verbali.

415 “Al termine della discussione il CONSIGLIO ritiene che i motivi che spinsero a guardare, in linea di principio, con favore il progetto Kennedy di FML sussistano ancora. È pertanto interesse politico-militare dell'Italia continuare a partecipare attivamente alla ricerca di una formula di forza nucleare che soddisfi le esigenze di difesa del continente europeo, senza compromettere il principio della non proliferazione.” *ASPdR*, CSD, verbali.

consiglio Moro⁴¹⁶, del carattere eccezionale e temporaneo della contrazione del bilancio della difesa⁴¹⁷.

I due interventi politici della seduta 20 febbraio 1967 attengono alla questione del trattato di non proliferazione nucleare (TNP). Il capo dello stato manifesta la sua decisa contrarietà alla proposta statunitense avanzata nella conferenza di Ginevra⁴¹⁸; e la sua posizione incide senza dubbio sulla delibera finale del consiglio⁴¹⁹.

Nella seduta 12 luglio 1967 il CSD si divide sulla questione del ripristino dell'incremento progressivo annuo del 6% del bilancio della difesa per i successivi cinque esercizi. Saragat, con due interventi di notevole veemenza e drammaticità, si schiera apertamente a favore del ripristino, condizionando in tal senso la deliberazione finale⁴²⁰.

I due interventi politici della seduta 7 dicembre 1967 – inerenti, rispettivamente, il problema militare del Mediterraneo a seguito del ritiro francese dalla struttura militare integrata della Nato e il bilancio della difesa per l'esercizio finanziario 1968 – non sono direttamente connessi a deliberazioni del CSD⁴²¹.

416 “Il PRESIDENTE DEL CONSIGLIO tiene a dichiarare che la situazione della difesa fu esaminata attentamente prima di approvare il bilancio di cui si discute, e data la situazione generale non fu possibile per il 1967 una diversa soluzione. Del resto le riduzioni riguardano anche altri ministeri. Il solo settore in cui non si è tagliato è la scuola. Il quadro della nostra finanza pubblica è veramente pauroso. (...) Quanto al 6% progressivo, il principio non è stato toccato. Si è solo chiesto una pausa di un anno, data la situazione finanziaria generale. (...)” *ASPdR*, CSD, verbali.

417 “Il presidente prende atto che il criterio dell'incremento progressivo del 6% del bilancio della difesa rimane valido, ma ritiene che intanto le conseguenze della “passa” siano preoccupanti. (...)” *ASPdR*, CSD, verbali.

418 “(...) È superfluo dire – afferma il PRESIDENTE – che siamo favorevoli ad ogni mossa verso la non proliferazione, ma dobbiamo essere attenti che non si traduca in un vantaggio esclusivo per alcuni e in un danno per altri, tra cui noi. (...) Insomma bisogna stare attenti che non si sia noi a pagare. (...) Avevamo cercato di uscire da una situazione pesante, con la FML. Essa ci dava almeno una cogestione della strategia nucleare. Ora la FML è scomparsa e al suo posto viene fuori questo progetto di non proliferazione. (...) E poi questo progetto di trattato opera discriminazioni non accettabili. (...) Il PRESIDENTE pur convenendo sulla necessità di perseverare nella politica di non proliferazione, pensa che lo schema di trattato che si conosce discrimini, per un lato, eccessivamente e non blocchi, per l'altro, se non in modo insufficiente i paesi che hanno una evidente propensione alla proliferazione nucleare. È d'avviso che il problema debba essere ancora approfondito in ogni sua implicazione.” *ASPdR*, CSD, verbali.

419 “A conclusione del dibattito il CONSIGLIO concorda nel ritenere che si debba seguire nei lavori a Ginevra una linea di prudenza cercando di ottenere modifiche del testo che tengano conto dei nostri interessi nazionali e di quelli della integrazione europea.” *ASPdR*, CSD, verbali.

420 “Il PRESIDENTE ritiene che il problema del consolidamento delle nostre FFAA si impone. Nella costituzione sta scritto che il dovere della patria è sacro. (...) Il PRESIDENTE riprende osservando che un paese il quale perda il senso della necessità della propria difesa è finito. È d'avviso che si debba compiere un certo sforzo per essere all'altezza della situazione, ricostituendo ciò che deperisce ed ottenendo un sufficiente incremento delle capacità difensive. (...) Si dichiara anche favorevole all'effettivo ripristino dell'incremento progressivo di bilancio, nella misura del 6%, per cinque anni”. Lo stesso presidente conclude la discussione rilevando che “l'orientamento del CONSIGLIO è per la riconferma del principio dell'aumento progressivo (6%) del bilancio difesa sino al 1972.” *ASPdR*, CSD, verbali.

421 *ASPdR*, CSD, verbali.

L'intervento politico del 24 gennaio 1969 è correlato alla deliberazione sul miglioramento delle condizioni economiche del personale della forze armate. L'influenza esercitata da Saragat sulla deliberazione in questione trova una conferma indiretta nella successiva seduta 19 giugno 1969, ove il presidente del consiglio Rumor, nell'opporsi alle richieste dei militari, ricorda "che dopo l'ultima riunione del CSD si è fatto per il personale lo sforzo richiesto dal presidente della repubblica⁴²²."

Gli interventi politici della seduta 19 giugno 1969, ben cinque, sono riferiti a due diversi argomenti. Il primo riguarda il bilancio della difesa per il 1970. Sulla proposta del capo SMD di incrementare la spesa per le forze armate di 180 miliardi il consiglio si divide: a favore si schierano il ministro della difesa Gui, il ministro dell'industria e commercio Tanassi e il ministro del bilancio Preti; contrari sono invece il presidente del consiglio Rumor e il ministro degli esteri Nenni. La divisione è grave e vede il presidente del consiglio e un altro importante esponente del governo in minoranza. Il capo dello stato interviene apertamente a favore dell'incremento del bilancio della difesa e, nonostante non sia possibile giungere a una deliberazione formale per l'opposizione del presidente del consiglio, ammonisce quest'ultimo a trarre in sede di governo le dovute conclusioni dell'esito della discussione⁴²³. Gli altri quattro interventi politici riguardano la candidatura di Doberdò come località per la costruzione del protosincrotrone con i connessi riflessi militari. Anche su questo punto il CSD è diviso. Il presidente del consiglio e i ministri di tesoro e bilancio sollevano il problema dei costi inerenti il mutamento di strategia difensiva del confine nord-orientale che il protosincrotrone comporterebbe: il passaggio da una difesa ancorata a difesa mobile con la necessità di trasformare due divisioni di fanteria in due divisioni corazzate e meccanizzate per un costo di 210 miliardi⁴²⁴. Il ministro della difesa, il ministro degli esteri e il ministro degli interni sono comunque a favore della candidatura e, fortemente sostenuti dal capo dello stato⁴²⁵, impongono al consiglio una deliberazione in tal senso⁴²⁶.

422 *ASPdR*, CSD, verbali.

423 "A suo giudizio [PRESIDENTE] il problema della difesa è da porre tra quelli che hanno una priorità assoluta. È quindi necessario che il presidente del consiglio tragga in sede di governo le conclusioni della odierna discussione. Le cifre di cui si è parlato, a proposito di bilancio, non gli paiono eccessive se il reddito nazionale aumenta." *ASPdR*, CSD, verbali.

424 "Il PRESIDENTE DEL CONSIGLIO informa di aver provocato a fine maggio una riunione per l'esame del problema della costruzione dell'impianto di Doberdò. Tesoro e bilancio sostengono che non è possibile sostenere una spesa per la trasformazione delle tre divisioni di fanteria in divisioni corazzate (...)" *ASPdR*, CSD, verbali.

425 "(...) Doberdò – afferma il PRESIDENTE – potrebbe diventare la capitale della ricerca nucleare del mondo. Il contributo che l'Italia darebbe alla costruzione è pari a quello delle altre nazioni che vi partecipano, ma il nostro paese avrebbe sul suo territorio gli impianti. Nella regione, l'attesa al riguardo è molto viva. (...) Il PRESIDENTE pur comprendendo la obiezione del presidente del consiglio, osserva che l'impianto darebbe oltretutto all'Italia un enorme prestigio internazionale." *ASPdR*, CSD, verbali.

426 "Il CONSIGLIO concorda sull'opportunità di sostenere a Ginevra la candidatura del sito di Doberdò come sede del protosincrotrone da 300 Ge.V (...)" *ASPdR*, CSD, verbali.

Nel complesso gli interventi sopra riportati risultano condizionare direttamente 7 delle 15 deliberazioni assunte dal CSD nel corso del settennato di Saragat.

Anche Saragat, come Gronchi, in un caso assume funzioni referenti verso il consiglio: nella seduta 1° dicembre 1965, in riferimento alla politica nucleare dell'Italia a seguito dell'accantonamento del progetto di Forza multilaterale (FML)⁴²⁷.

2.4.2.3 – **Leone**. Durante la presidenza Leone, su un totale di 38 interventi, solo 6 hanno carattere politico; a quest'ultimi è tuttavia da aggiungere 1 proposta di deliberazione avente la stessa natura [tab. *Le/7*].

Le proposte e gli interventi politici di cui sopra riescono a condizionare il contenuto di 4 delle 10 deliberazioni assunte dal CSD durante la presidenza. Due

427 “Nel dare inizio alla discussione il presidente osserva che la politica nucleare condiziona ormai la politica estera. Limitandoci all'Europa, e considerando le potenze che hanno un peso simile, l'Italia è il solo paese che potendo avere l'arma nucleare non l'avrà. La Germania non può averla. La Francia e l'Inghilterra la possiedono, sia pure in forma diversa. La forza multilaterale, di cui tanto s'è discusso, è accantonata; è affiorato successivamente il progetto britannico; eppoi la proposta del direttorio Nato di cui, se si costituisce, non è pensabile che l'Italia non faccia parte. Per quanto mi riguarda la forza nucleare europea, l'atteggiamento del programma di governo (...) è superato. Sarebbe quindi bene che l'Italia precisasse il proprio punto di vista in materia.” *ASPdR*, CSD, verbale.

a favore della costituzione di un fondo promozionale industriale per la difesa⁴²⁸.
Le altre due in relazione alla costruzione di alloggi demaniali per i militari⁴²⁹.

2.4.2.4 – **Pertini**. Nel corso della presidenza Pertini, su un totale di 11 interventi verbalizzati, 7 hanno natura tecnica e solo 4 politica [tab. Pe/8]; e dei 4 interventi politici, solo 1 costituisce un tentativo presidenziale, tra l'altro non andato a buon fine, di incidere sul contenuto della deliberazione consiliare, condizionando così la politica di sicurezza nazionale.

L'intervento in questione si ha nella seduta 24 novembre 1983 in riferimento al contingente italiano in Libano: il capo dello stato preme per un ritiro, ma il CSD decide per la permanenza⁴³⁰.

428 “Il PRESIDENTE chiede che si concentri l'attenzione su quanto viene proposto e si rifà a un suggerimento avanzato nell'ultima riunione del consesso dal presidente del consiglio dei ministri pro tempore, il quale osservando che siamo tutti interessati a rendere credibile lo strumento militare mantenendolo allineato allo sviluppo tecnologico e dotandolo dei mezzi più avanzati, e che un uguale interesse hanno le industrie nazionali, propone di studiare la possibilità di dar vita ad un fondo promozionale industriale, magari iscritto nel bilancio della difesa, che fosse destinato alle ricerche e servisse come sostegno all'industria, con una certa elasticità di tempi così da poter fronteggiare momenti congiunturali. Lo studio potrebbe essere approfondito da parte delle amministrazioni interessate (tesoro e difesa). Il CONSIGLIO concorda.” *ASPdR*, CSD, verbali, 3 agosto 1973. “Il PRESIDENTE richiama l'attenzione del consiglio sull'orientamento che la proposta di costituire un fondo di promozione industriale viene a dare alle spese per la difesa. Oltre a risolvere il problema del finanziamento di un adeguato programma navale, aeronautico e di meccanizzazione dell'esercito, assicurerebbe la possibilità di impiego a non meno di 12.000 operai per dieci anni e porrebbe le industrie cantieristica navale, aeronautica, automobilistica ed elettronica, nonché altre collegate, in grado di aumentare le proprie capacità, di proporre progetti originali, di prevedere produzioni di serie a prezzi competitivi. Talune delle spese che l'am. Henke ha chiamato di mantenimento e che sono di rinnovo ordinario potrebbero essere incanalate verso il fondo promozionale che serve a due scopi. Qui non si tratta infatti di sole spese di difesa, ma anche di spese di produzione industriale. È l'apertura di un nuovo capitolo per l'avvenire. Propone al punto in cui è giunta la discussione, di sentire i ministri del tesoro e del bilancio. (...) In conclusione il CONSIGLIO è d'avviso che le amministrazioni del tesoro, del bilancio e della difesa approfondiscano ulteriormente, anche sotto l'aspetto tecnico, lo studio del problema della costituzione di un fondo di promozione industriale iscritto nel bilancio della difesa, destinato alle ricerche e a servire come sostegno all'industria, con una certa elasticità di tempi, così da poter fronteggiare momenti congiunturali.” *ASPdR*, CSD, verbali, 18 luglio 1974.

429 “Il PRESIDENTE rinnova al governo la preghiera di avere a cuore quest'ultimo problema, e all'amministrazione militare raccomanda di predisporre in tempo progetti di edilizia e costituire cooperative interforze per la costruzione di case d'abitazione. (...) Il VICE-PRESIDENTE DEL CONSIGLIO [La Malfa] confortato dall'unanime consenso dei colleghi, si ripromette di mettere a disposizione delle FFAA una parte degli stanziamenti relativi all'edilizia convenzionata compresi nel pacchetto congiunturale che il consiglio dei ministri discuterà dopodomani.” *ASPdR*, CSD, verbali, 6 agosto 1975.

430 “Il PRESIDENTE (...) per quanto attiene al Libano ripete che non si sente di assumersi la responsabilità se il nostro contingente fosse colpito per colpa altrui. Il CONSIGLIO ha altresì convenuto che i dati obiettivi della situazione non consentirebbero un nostro immediato unilaterale ritiro, non essendo esaurito il compito affidato dal Parlamento. Un vuoto improvviso a Beirut potrebbe innescare incontrollate reazioni e provocare addirittura il fallimento della conferenza di Ginevra, conferenza che non sarebbe mai stata possibile senza l'azione efficace della forza multinazionale di pace. L'auspicato esito positivo della conferenza o un suo malaugurato

2.4.2.5 – **Conclusioni.** Quanto sopra riportato mostra che il ruolo politico esercitato dal capo dello stato in sede di CSD raggiunse i massimi livelli durante le presidenze Gronchi, Segni e Saragat, per decrescere progressivamente durante i mandati Leone e Pertini.

PdR	(I)	(Ip)	(It)	(P)	(Pp)	(Pt)	Ip e Pp su totale I e P	Ip e Pp per seduta
Gronchi	79	56	23	7	6	1	73,3%	2,3
Segni	10	3	7	0	0	0	30%	0,6
Saragat	34	20	14	4	0	4	52,6%	2
Leone	38	6	32	2	1	1	17,5%	1,4
Pertini	11	4	7	0	0	0	36,4%	0,8

Il diverso livello di interferenza presidenziale sull'attività e, in particolare, sulle deliberazioni del CSD dipese da vari fattori, tra i quali il diverso ruolo che i presidenti attribuirono al consiglio, argomento che sarà trattato più avanti più diffusamente (cap. 5).

Per il momento preme rilevare la stretta connessione tra l'effettivo ruolo che il CSD ha rivestito nel sistema costituzionale e l'interferenza presidenziale nelle attività dello stesso.

I presidenti (in particolare Gronchi e Saragat; Segni non ha avuto il tempo) che più hanno valorizzato il CSD per condizionare la politica di sicurezza nazionale (tramite convocazioni frequenti, ponendo all'ordine del giorno questioni politiche di rilievo, imponendo che le discussioni terminassero con l'adozione di specifici atti d'indirizzo politico), sono gli stessi che maggiormente sono intervenuti in consiglio con l'intento di condizionarne l'attività.

All'opposto i presidenti che hanno fatto un uso più limitato dell'organo – sedute poco frequenti e ridotta rilevanza politica degli argomenti all'ordine del giorno e delle deliberazioni assunte (poche, vaghe e con scarsa capacità di incidere sull'indirizzo di sicurezza nazionale) – hanno assunto un profilo più distaccato e meno invasivo in sede di consiglio; e questo perché hanno dedicato mano attenzione alla politica di sicurezza nazionale (Leone) o perché, diversamente, hanno preferito utilizzare altri strumenti per interferire in essa: esternazioni, legami diretti e confidenziali con esponenti del governo, e così via (Pertini).

irreparabile fallimento configurerebbero in modo diverso le premesse per fare considerare esaurito il nostro compito, secondo quanto hanno affermato in parlamento i ministri degli esteri e della difesa.” *ASPdR*, CSD, verbali.

3 - I rappresentanti del governo in consiglio

3.1 – Il dato normativo dei primi anni '50 e le questioni irrisolte. La legge istitutiva non disciplina in modo specifico la partecipazione dei membri dell'esecutivo alle varie fasi dell'attività del CSD. Si limita ad individuare i sei ministri componenti ordinari del consiglio, ovvero il presidente del consiglio dei ministri, il ministro della difesa, il ministro del tesoro, il ministro degli esteri, il ministro dell'interno e il ministro di industria e commercio (art. 2); e attribuisce al presidente del consiglio le funzioni di vice-presidente (art. 2), senza però specificarne i poteri, tranne quello di proporre al presidente la convocazione dell'organo (art. 7.2).

Il regolamento del '51 non aggiunge molto. Il presidente del consiglio dei ministri mai rileva come figura autonoma titolare di particolari prerogative e poteri inerenti il funzionamento del CSD. Gli altri cinque ministri sono implicitamente menzionati – tramite appellativi alquanto vaghi del tipo “organi competenti” o “componenti del consiglio” – in ordine all'attività istruttoria e attuativa dell'organo: risultano destinatari delle comunicazioni del segretario e del presidente; hanno la facoltà di segnalare eventuali argomenti da inserire all'ordine del giorno e di integrare il materiale raccolto dal segretario con informazioni e dati necessari allo svolgimento dell'attività consiliare; sono i principali, ma non esclusivi, destinatari delle deliberazioni (il regolamento parla di “ministri e altri organi competenti”).

Le questioni sollevate dalla dottrina sulla posizione dei membri governativi (e in particolare di quella del presidente del consiglio) rimangono quindi tutte aperte.

- Il presidente del consiglio, in qualità di vice-presidente, può assumere poteri di vicarianza, supplenza e codirezione del CSD?
- Il titolo della partecipazione dei membri governativi ordinari differisce da quello dei membri governativi straordinari? Partecipano tutti con gli stessi poteri alle adunanze del CSD e all'adozione delle deliberazioni?
- Il vincolo di solidarietà ministeriale permane in sede di CSD, o i ministri sono liberi di assumere posizioni autonome (e tra loro anche divergenti) nell'interesse del loro dicastero o del partito politico di cui sono esponenti? È configurabile un ruolo di direzione o primazia politica del presidente del consiglio sugli altri membri governativi del CSD?

3.2 – Il ruolo del presidente del consiglio dei ministri. La posizione in CSD del presidente del consiglio può essere valutata secondo due prospettive; in modo simile per quanto si è fatto con il capo dello stato:

- (a) in primo luogo rileva il suo coinvolgimento, in qualità di vice-presidente, nell'attività strumentale al funzionamento del CSD; in tale contesto saranno esaminati i rapporti tra presidente del consiglio e capo dello stato;

(b) in secondo luogo emerge il ruolo politico assunto dal presidente del consiglio all'interno dell'organo, in relazione alle deliberazioni assunte e in rapporto agli altri membri governativi.

3.2.1 – Funzioni strumentali all'attività consiliare: la prassi. L'esame della prassi, si è visto, mostra che nella maggior parte dei casi i poteri strumentali al corretto svolgimento dell'attività del consiglio (convocazione delle sedute, fissazione dell'ordine del giorno, invito dei membri straordinari e direzione della seduta) sono esercitati dal capo dello stato, seppur tramite atti formalmente imputabili al segretario.

Un esame più approfondito della documentazione lascia tuttavia trasparire un ruolo significativo del presidente del consiglio. Si tratta ora di valutare in che termini e con quali modalità abbia esercitato tali poteri.

3.2.1.1 – Convocazione della seduta e fissazione dell'ordine del giorno. La circostanza che l'atto di convocazione della seduta con l'indicazione dell'ordine del giorno sia formalmente predisposto dal segretario "d'ordine" del capo dello stato, non esclude che vi sia a monte una proposta del presidente del consiglio; ipotesi, tra l'altro, espressamente prevista dalla legge istitutiva (art. 7.2).

I casi in cui il presidente del consiglio ha assunto l'iniziativa di richiedere la convocazione del CSD non sono di facile decifrazione: la proposta del presidente del consiglio non acquisisce necessariamente i caratteri dell'ufficialità (spesso è redatta e trasmessa in modo informale); la convocazione della seduta è sempre predisposta con atto del segretario e la formula utilizzata (sempre la stessa) non dà atto di chi – tra capo dello stato e presidente del consiglio – abbia effettivamente esercitato il potere di iniziativa.

A titolo esemplificativo si riportano due casi in cui l'iniziativa di convocazione è imputabile con certezza al presidente del consiglio.

Il primo si ha durante la presidenza Gronchi in relazione alla decisione di schierare in Italia i missili IRBM (seduta 25 settembre 1958). Il governo Fanfani, prima di impegnarsi formalmente con gli Stati Uniti e i comandi Nato sull'avvio delle trattative, ritenne opportuno, data l'importanza della decisione, convocare il CSD per una deliberazione formale sulla questione; e a tal fine si attese il rientro del capo dello stato dal viaggio in Sud America⁴³¹.

Il secondo caso si ha nel settennato di Pertini, in occasione dello schieramento in Italia degli "Euromissili" (seduta 26 ottobre 1979). Il presidente del consiglio Cossiga, d'intesa con i ministri di esteri e difesa, chiese formalmente al presidente della repubblica la convocazione del CSD indicando non solo l'argomento da trattare, ma anche la data della seduta⁴³².

431 L. NUTI [1996, 104-105].

432 Nota del PdC Cossiga al PdR Pertini, 19 ottobre 1979. In *ASPdR*, Cerimoniale.

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

È evidente come in ambedue le ipotesi il governo abbia ritenuto opportuno convocare il CSD per ottenere, tramite una deliberazione formale del consiglio, un avallo su decisioni di politica militare di primaria importanza, coinvolgendo formalmente anche il capo dello stato.

3.2.1.2 – Invito dei membri straordinari. L'eventualità che il presidente del consiglio proponga al capo dello stato l'invito di determinati membri straordinari, pur non essendo contemplata espressamente dalla legge istitutiva, rappresenta un caso simile alla proposta di convocazione della seduta; e quindi può trovare copertura, in via analogica, nell'art. 7.2.

La documentazione sul punto tace; è tuttavia innegabile che determinati membri straordinari presenti alle sedute del consiglio non possano che essere stati convocati su proposta del presidente del consiglio. Tra questi vi sono senza dubbio i suoi più stretti collaboratori politici e tecnici, quali il sottosegretario alla presidenza del consiglio/segretario del consiglio dei ministri e il segretario generale della presidenza del consiglio [tabb. Co/6, Sc/6, Ci/5, Na/6]. L'iniziativa del capo dello stato per tali soggetti non avrebbe alcuna motivazione.

Nelle due ipotesi di convocazione della seduta e di invito di membri straordinari su proposta del presidente del consiglio, il potere è sostanzialmente imputabile al presidente del consiglio, mentre il ruolo del capo dello stato assume i caratteri di un'adesione formale e vincolata in funzione di controllo, che si concretizza nella trasmissione della proposta al segretario del consiglio.

3.2.1.3 – Funzioni di supplenza. Dal 1950 a oggi il presidente del consiglio non ha mai assunto le funzioni di presidenza del CSD in sostituzione del capo dello stato. Il presidente della repubblica, si è visto, ha preso parte e presieduto tutte le sedute del CSD; e non si hanno quindi casi di supplenza o vicarianza del vicepresidente.

3.2.1.4 – Direzione delle sedute. Il capo dello stato, nella sua qualità di presidente del CSD, ha effettivamente esercitato la funzione di introdurre le sedute, dare la parola ai membri, indirizzare la discussione e proporre il contenuto della deliberazione conclusiva sulla base delle risultante del dibattito.

Il rilevante potere di chiudere la discussione proponendo il contenuto della deliberazione finale non era però un'esclusiva del capo dello stato: per le cinque presidenze di cui sono disponibili i verbali, su un totale di 16 deliberazioni

consiliari imputabili a proposte tecniche [Pt], ben 8 sono riconducibili all'iniziativa del presidente del consiglio⁴³³.

A queste sono poi da aggiungere 6 proposte di natura politica [Pp]⁴³⁴.

433 *Presidenza Gronchi*. “A richiesta del PDC [Fanfani] il consiglio supremo di difesa prende quindi in considerazione (...)” *ASPdR*, CSD, verbali, 25 settembre 1958. “Il PDC [Fanfani] ritiene che l'impostazione del problema abbia da essere la seguente: (...). Il CONSIGLIO concorda.” *ASPdR*, CSD, verbali, 3/9 dicembre 1958. “Il PDC [Fanfani] propone che i ministri del bilancio, del tesoro e della difesa esaminino congiuntamente l'inventario dei beni suscettibili d'essere dismessi e trovino il modo più acconcio per opere le dismissioni. (...) Il CONSIGLIO, aderendo alla proposta del presidente del consiglio dei ministri, concorda sulla necessità che si costituisca una commissione ad hoc (...)” *ASPdR*, CSD, verbali, 19 ottobre 1960. “Il PDC [Fanfani] desiderando concludere su uno dei punti della discussione, avanza la proposta che si costituisca un terzo comitato di ministri con il compito di studiare il problema della progettazione e produzione per la difesa. (...) Il CONSIGLIO concorda.” *ASPdR*, CSD, verbali, 9 dicembre 1960. “Il PDC [Fanfani] propone – ove se ne presenti l'opportunità – di sostenere al prossimo consiglio atlantico la tesi che l'armamento atomico debba essere Nato, lasciando ad una decisione successiva di stabilire a chi spetti l'onere relativo. Il CONSIGLIO concorda.” *ASPdR*, CSD, verbali, 9 dicembre 1960. “Il PDC [Fanfani] propone, a sua volta, che si dia incarico allo stato maggiore di fornire, per la prossima seduta, una visione precisa di quel che occorre garantire per la difesa del nostro paese nel quadro di un piano destinato a far procedere la causa del disarmo. Il CONSIGLIO concorda.” *ASPdR*, CSD, verbali, 10 dicembre 1960. *Presidenza Saragat*. “Il richiesto aumento del 10% del bilancio di difesa – afferma il PDC [Colombo] – pone un problema che dovrà essere esaminato da un ristretto gruppo di ministri per trovare una soluzione. Si tratta di trovare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze; di operare una sintesi difficile tra due estremi: l'obiettivo dell'efficienza militare da raggiungere e l'equilibrio economico e finanziario da assicurare. Il problema sarà esaminato a fondo.” *ASPdR*, CSD, verbali, 16 aprile 1971. *Presidenza Leone*. “Il PDC [Rumor] (...) non vorrebbe tralasciar di sottolineare, prima che la discussione si chiuda, due punti. Il primo è l'inquadramento delle esigenze della difesa in una prospettiva di sviluppo produttivo ed economico. Il secondo è che il regolamento di disciplina sia opportunamente aggiornato secondo i principi di una disciplina moderna e umana.” *ASPdR*, CSD, verbali, 3 agosto 1973.

434 *Presidenza Gronchi*. “Prima della riunione decembrina del consiglio atlantico – afferma il PDC [Fanfani] – ci si potrebbe ancora riunire per l'esame degli elementi acquisiti a questo riguardo e per le conseguenti determinazioni. (...) Il CONSIGLIO concorda di rinviare ad una prossima tornata (da tenersi prima della convocazione del consiglio atlantico) il seguito della discussione sul problema di fondo quale è stato delineato dal capo dello stato.” *ASPdR*, CSD, verbali, 19 ottobre 1960. “Il PDC [Fanfani] trova che la logica soluzione sarebbe quella di un comando del sud-Europa che comprendesse anche il Mediterraneo. A sostenere una tesi tecnicamente valida abbiamo tutto da guadagnare. (...) Il CONSIGLIO ritiene che la logica soluzione del problema sia quella di un comando del sud-Europa che comprenda il mare Mediterraneo.” *ASPdR*, CSD, verbali, 25 novembre 1960. *Presidenza Segni*. “Il PDC [Fanfani] trova che è la migliore delle tre; che con uno stanziamento in più di 14 miliardi sulla “previsione” che andrà al consiglio dei ministri domani, si possono raggiungere gli obiettivi concordati con SHAPE per l'anno 1964. È quindi favorevole al sistema di finanziamento proposto. Il CONSIGLIO concorda all'unanimità sul fatto che resti acquisito al bilancio della difesa un aumento del 6% progressivo per nove anni.” *ASPdR*, CSD, verbali, 15 giugno 1962. *Presidenza Saragat*. “Il PDC ritiene che la firma di un trattato che sia articolato come lo schema di cui si ha conoscenza chiuderebbe la possibilità di espansione in senso europeo. La condizione di disparità fatto dallo schema ai paesi non nucleari rende inaccettabile il trattato. (...) A suo giudizio la linea di condotta da seguire nel comitato dei 18 dovrebbe essere la seguente: non diniego assoluto, ma azione prudente e insistenza per ottenere la modifica dei punti che ci interessano.” (...) A conclusione del dibattito il CONSIGLIO concorda nel ritenere che si debba seguire nei lavori a Ginevra una linea di prudenza

Quindi la funzione di sintetizzare e concretizzare la volontà del CSD nella deliberazione finale operando una mediazione tra i diversi interessi presenti (funzione di grande rilevanza e come tale solitamente connessa alla figura del presidente del collegio) era ripartita tra capo dello stato e presidente del consiglio. Da ciò è possibile avanzare l'ipotesi che in determinati contesti politico-istituzionali all'interno del consiglio si poteva avere una sostanziale codirezione – capo dello stato/presidente del consiglio – della parte conclusiva della seduta.

Tali ipotesi di cogestione collegiale hanno assunto un certo rilievo durante la presidenza Gronchi, in occasione del II e III governo Fanfani, in due contesti politico-costituzionali simili, caratterizzati dalla partecipazione del CSD alla determinazione della politica militare e da una forte e autorevole *leadership* del presidente del consiglio [tab. Gr/8].

3.2.2 – (segue): il regolamento del '90. Il D.P.R. 4 agosto 1990, n. 251 – a differenza della legge istitutiva e del primo regolamento – disciplina in maniera approfondita ed estesa la partecipazione del presidente del consiglio, in qualità di vice-presidente, alla direzione del CSD.

La disciplina del regolamento risulta altresì estremamente innovativa, se non di vera e propria rottura, sia nei confronti della normativa dei primi anni '50 sia, in parte, verso la prassi instaurata nel quarantennio precedente.

Il D.P.R. 251/1990 stabilisce, infatti, la necessaria compartecipazione del presidente del consiglio all'esercizio di tutti quei poteri strumentali al funzionamento dell'organo che la legge istitutiva, il regolamento del '51 e la prassi dei primi quarant'anni di attività consiliare – in conformità ai principi che regolano gli organi collegiali – avevano attribuito al solo presidente.

La convocazione delle sedute (art.2.1)⁴³⁵, la fissazione dell'ordine del giorno (art.3.1)⁴³⁶, la trattazione dei “fuori sacco” (3.2)⁴³⁷, la secretazione degli

cercando di ottenere modifiche del testo che tengano conto dei nostri interessi nazionali e di quelli dell'integrazione europea.” *ASPdR*, CSD, verbali, 20 febbraio 1967. *Presidenza Leone*. “Il CONSIGLIO concorda pertanto sulla proposta del presidente del consiglio [Andreotti] di affidare allo studio e all'approfondimento da parte del ministro del tesoro il problema della creazione di un fondo di promozione industriale che trovi idonea collocazione nel bilancio della difesa.” *ASPdR*, CSD, verbali, 20 luglio 1972. *Presidenza Pertini*. “Il PDC [Cossiga] dopo meditate valutazioni ritiene che da parte nostra si debba consentire l'ammodernamento delle forze nucleari a lungo raggio da parte della Nato, nell'auspicio che un mutamento della situazione, per effetto di negoziati, renda almeno in parte non necessaria la decisione di produrre e quindi schierare i nuovi sistemi d'arma.” *ASPdR*, CSD, verbali, 26 ottobre 1979.

435 “Il consiglio si riunisce almeno due volte l'anno, di norma nei mesi di ottobre e giugno. È inoltre convocato, tutte le volte che se ne ravvisi la necessità, dal presidente della repubblica, di propria iniziativa, previa intesa con il presidente del consiglio dei ministri, ovvero su proposta dello stesso presidente del consiglio dei ministri.”

436 “Il segretario del consiglio sottopone al presidente della repubblica l'ordine del giorno di ciascuna seduta del consiglio, formato sulla base delle istruzioni impartite dallo stesso presidente, d'intesa con il presidente del consiglio dei ministri, nonché delle richieste formulate dal presidente del consiglio dei ministri o, per suo tramite, dal ministro della difesa e dagli altri componenti ordinari del consiglio medesimo.”

argomenti esaminati (art.4)⁴³⁸, l'invito dei membri straordinari (art. 7)⁴³⁹, la decisione di comunicare o pubblicare il verbale della riunione (artt. 11.3, 11.4)⁴⁴⁰, l'approvazione del comunicato finale della seduta (art. 11.7)⁴⁴¹ – sono tutte prerogative che il capo dello stato non può esercitare in modo autonomo, a propria discrezione, ma solo “previa intesa col presidente del consiglio dei ministri”.

All'istituto dell'intesa preventiva si affiancano altre forme di ingerenza e coinvolgimento del presidente del consiglio in ogni minimo aspetto del funzionamento del collegio.

Ai fini della validità del processo verbale delle sedute, redatto e firmato dal segretario, occorre l'approvazione e la sottoscrizione sia del presidente della repubblica sia del presidente del consiglio (art.11.5).

È il solo presidente del consiglio che decide sul tipo di classificazione da attribuire al processo verbale delle sedute e alla documentazione connessa (artt. 11.1, 11.2)⁴⁴².

Il segretario e l'ufficio di segreteria – come sarà approfondito nel par. 6 – vengono a dipendere, da un punto di vista organizzativo e funzionale, dal presidente del consiglio (artt. 6, 12, 13, 14).

437 “Argomenti non posti all’ordine del giorno possono essere esaminati e discussi solo in caso di assoluta urgenza, con l’approvazione del presidente della repubblica, il quale ne dispone la trattazione d’intesa con il presidente del consiglio dei ministri.”

438 “1. Il presidente della repubblica, d’intesa con il presidente del consiglio dei ministri, può disporre che singoli argomenti iscritti all’ordine del giorno non siano indicati nell’atto di convocazione. In tal caso l’ordine del giorno è classificato <<riservato>> ed è come tale conservato presso la segreteria del consiglio. 2. Il regime di segretezza delle singole sedute o di parte di esse è stabilito ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, in relazione alle materie od oggetti trattati. Detto regime sarà indicato dal presidente della repubblica all’inizio di ogni seduta. (...)”

439 “1. La facoltà di convocare ministri che non siano componenti ordinari del consiglio è esercitata dal presidente della repubblica d’intesa con il presidente del consiglio dei ministri o su richiesta di questo. 2. La facoltà di convocare i militari è esercitata dal presidente della repubblica d’intesa con il presidente del consiglio e con il ministro della difesa, o su richiesta di questi ultimi. 3. Le altre personalità previste dalla legge sono convocate dal presidente della repubblica d’intesa con il presidente del consiglio dei ministri e, quando si tratti di autorità o funzionari che dipendono da un ministro che sia componente ordinario del consiglio, con il consenso di questo.”

440 “3. La comunicazione del verbale o di parte di esso ad autorità civili e militari che non siano componenti ordinarie del consiglio può essere disposta soltanto dal presidente della repubblica, d’intesa con il presidente del consiglio dei ministri. 4. La pubblicazione del verbale o di parte di esso può essere disposta dal presidente della repubblica, d’intesa con il presidente del consiglio dei ministri e con i ministri degli affari esteri, dell’interno e della difesa.”

441 “Per ciascuna seduta il segretario provvede alla predisposizione di uno schema di comunicato, che è approvato dal consiglio o per suo mandato dal presidente della repubblica, d’intesa con il presidente del consiglio dei ministri.”

442 “1. (...) Il processo verbale, ai fini e per gli effetti della tutela del segreto di stato, è classificato <<riservato>>, salvo diversa classificazione disposta dal presidente del consiglio dei ministri, che può riguardare anche singole parti del documento. 2. La declassificazione del verbale, o di parte di esso, è di competenza del presidente del consiglio dei ministri a norma della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sentiti, per quanto di loro competenza, i ministri degli affari esteri, dell’interno e della difesa.”

È conferita al presidente del consiglio la facoltà di presiedere il CSD in sostituzione del capo dello stato non solo nelle ipotesi di assenza o impedimento di quest'ultimo, ma anche per delega, benché temporanea e revocabile (art.5)⁴⁴³. In altre parole il regolamento del '90 impone una co-direzione tra presidente della repubblica e presidente del consiglio, una co-gestione paritaria di tutti i poteri e le prerogative inerenti il funzionamento dell'organo consiliare, sia nella fase istruttoria che in quella dell'adunanza.

Tale potenziamento del ruolo del presidente del consiglio è avvenuto in totale difformità con le disposizioni e la *ratio* della legge istitutiva che, in modo evidente, aveva inteso attribuire al capo dello stato la presidenza effettiva ed esclusiva del CSD.

Il contrasto tra la legge istitutiva e il DPR del '90 è stato rilevato e ampiamente evidenziato dalla dottrina⁴⁴⁴ e dalla commissione istituita con DPR del '92, previa deliberazione del CSD, proprio al fine di valutarne la legittimità⁴⁴⁵.

Le parole della commissione presidenziale non lasciano margine a dubbi:

“(...) anche nel caso si voglia considerare (...) la legge 624/1950 come una legge <<di principi>> o recante norme di principio o <<norme generali regolatrici della materia>>, il regolamento d'attuazione *ex* DPR 251/1990 solleva notevoli e diffusi dubbi di quanto alla sua legittimità perché (...) esso per molti aspetti stabilisce o implica principi che sembrano assumere significato abrogativo o derogatorio rispetto a quelli desumibili dalla legge sulla quale pretende fondarsi. Per altro verso, poiché in tale legge manca ogni espressa autorizzazione per il regolamento a derogare od abrogare la materia individuata e da considerare coperta quanto meno da riserva relativa, (...) balza evidente lo spostamento prodotto a vantaggio della sfera di attribuzioni governative del CSD, prevedendo il regolamento una sorta di cogestione o gestione paritetica del collegio tra capo dello stato e presidente del consiglio, di cui non si rinviene traccia o indicazione nella legge istitutiva e tanto meno nella Costituzione.”

La stessa prassi dei primi quattro decenni di attività consiliare – lo si è appena accertato – aveva registrato una direzione effettiva del CSD da parte del capo dello stato, il quale, in sostanziale autonomia e piena discrezionalità, faceva uso di tutti i poteri direttivi strumentali al funzionamento dell'organo.

Gli unici spazi che in tale ambito si era ritagliato il presidente del consiglio atenevano al potere di proporre al capo dello stato la convocazione dell'organo (come del resto previsto dalla legge istitutiva all'art. 7.2) e l'invito dei membri straordinari, nonché quello di chiudere la discussione proponendo la deliberazione conclusiva sulla base degli esiti della discussione.

443 “1. Il presidente del consiglio dei ministri, a norma dell'art. 2 della legge 28 luglio 1950, n. 624, è vice presidente del consiglio e presiede lo stesso consiglio in sostituzione del presidente della repubblica assente o impedito o per delega temporanea e revocabile, sempre che non si dia luogo alla supplenza prevista dall'art. 86 della costituzione.”

444 Cfr: G. GUIGLIA [1991, 124 ss; 1994, p. 275 ss].

445 La commissione, istituita con DPR 22 gennaio 1992 a seguito della delibera del CSD del 31 luglio 1991 per la verifica delle legittimità del regolamento n. 251/1990, era composta dai professori G. MOTZO, S. FOIS, G. DE VERGOTTINI [1993, p. 275 ss], e presieduta dallo stesso capo dello stato Cossiga.

Il “bicefalismo”⁴⁴⁶ introdotto dal D.P.R. 251/1990 nella gestione del CSD costituisce quindi una netta rottura con il passato, di assai dubbia legittimità.

3.2.3 – Partecipazione politica: la prassi e il regolamento del '90. Il presidente del consiglio risulta presente a tutte le riunioni del CSD dal 1950 ad oggi [tabb. Ei/6, Gr/6, Se/5, Sa/5, Le/5, Pe/6, Co/6, Sc/6, Ci/5, Na/6].

Sulla base dei verbali disponibili, il presidente del consiglio è altresì intervenuto in quasi tutte le sedute. Solo in quattro adunanze risulta che non abbia preso la parola o comunque che non abbia svolto interventi significativi e meritevoli di verbalizzazione [tabb. Gr/8, Se/7, Sa/7, Le/7, Pe/8]⁴⁴⁷.

Il numero dei suoi interventi è tendenzialmente simile a quello del ministro della difesa e di poco superiore a quello degli altri membri governativi; comunque molto al di sotto di quello del capo dello stato e del capo SMD.

Non risulta che il presidente del consiglio abbia svolto una significativa attività referente verso il CSD. Le relazioni introduttive sono prevalentemente del capo SMD e del ministro della difesa.

Rilevante è invece la sua attività di mediazione tra le varie posizioni emerse all'interno del consiglio, con la proposta di soluzioni di natura sia tecnica [*Pt*] sia politica [*Pp*] che assurgono a deliberazione finale.

L'attività del presidente del consiglio all'interno del CSD non è tuttavia costante nel corso dei vari settennati presidenziali, ma varia notevolmente da governo a governo, e da seduta a seduta.

A titolo esemplificativo, nel corso del mandato Gronchi [tab. Gr/8] gli interventi di Segni e Zoli risultano limitati e del tutto assenti le proposte che assurgono a delibere consiliari; al contrario Fanfani, soprattutto nel suo III governo, è molto più attivo sia in termini di interventi che di proposte, configurando nei fatti una sostanziale codirezione dell'organo; indice senza dubbio di una sua maggiore forza all'interno della compagine governativa.

Il ruolo politico del presidente del consiglio in CSD sarà ripreso e approfondito avanti, in rapporto alla partecipazione degli altri membri governativi.

Un'ultima osservazione. Il D.P.R. 251/1990 si occupa in prevalenza dei meccanismi di funzionamento del CSD e dei connessi poteri direttivi di presidente e vicepresidente. Alcune disposizioni, tuttavia, affrontano, seppur incidentalmente, il ruolo politico del presidente del consiglio; e come tali saranno anch'esse prese in considerazione più avanti.

3.3 – Il ruolo degli altri membri governativi in consiglio. Nell'affrontare la questione occorre focalizzare l'attenzione sui seguenti punti:

(a) le dimensioni della partecipazione alle sedute consiliari dei “ministri membri ordinari” e dei “ministri membri straordinari”;

446 Espressione utilizzata da G. GUIGLIA [1991, 135].

447 Le sedute in cui non risultano interventi del presidente del consiglio sono: 26/27 luglio 1956 (PdC Segni), 17 luglio 1957 (PdC Zoli) durante la presidenza Gronchi [tab. Gr/8]; e 6 agosto 1975 (PdC Moro) nel settennato di Leone [tab. Le/8].

- (b) le ragioni che hanno spinto alla convocazione dei “ministri membri straordinari”;
- (c) le eventuali differenze del titolo di partecipazione delle due categorie di membri governativi;
- (d) la sussistenza, in sede di CSD, del vincolo di solidarietà ministeriale e del potere direttivo del presidente del consiglio sui membri governativi.

3.3.1 – La partecipazione dei “ministri membri ordinari”. Il ministro della difesa. L'unico ministro componente di diritto presente a tutte le sedute – assieme al capo dello stato e al presidente del consiglio – è il ministro della difesa.

Gli altri (ministro degli esteri, ministro del tesoro, ministro degli interni, ministro dell'industria e commercio) presentano alcune assenze distribuite nel corso degli oltre cinquant'anni di attività. Per il numero di assenze spicca in particolare il ministro degli esteri: 13 complessive, a fronte delle 4 del ministro dell'interno, delle 7 del ministro del tesoro e delle 8 del ministro di industria e commercio [tabb. Ei/6, Gr/6, Se/5, Sa/5, Le/5, Pe/6, Co/6, Sc/6, Ci/5, Na/6].

Tenendo conto che le sedute dal 1950 al 2009 sono 97, il livello di partecipazione dei membri governativi è piuttosto alto. Quanto al numero elevato di assenze del ministro degli esteri, esso è imputabile – come risulta dai verbali – alle frequenti e lunghe missioni all'estero.

Valutando poi il livello di partecipazione dei singoli ministri, i verbali mostrano una sostanziale uniformità: gli interventi risultano numericamente limitati, se paragonati a quelli del capo dello stato o del capo SMD, ma distribuiti in modo regolare nel corso degli anni [tabb. Gr/8, Se/7, Sa/7, Le/7, Pe/8].

Quindi, tenuti presenti i casi di *interim* e di assenza (in particolare per il ministro degli esteri), non vi sono particolari considerazioni da proporre, se non la circostanza che il grado di partecipazione dei ministri dipende da molteplici variabili, tra cui risaltano la competenza in relazione alla materia trattata e l'autorevolezza politica del ministro (a prescindere dal dicastero diretto).

A titolo esemplificativo, la circostanza che uno degli argomenti maggiormente affrontati dal CSD è l'adozione/attuazione dei programmi militari con i conseguenti oneri finanziari, rende automaticamente il ministro del tesoro uno dei principali protagonisti dei dibattiti. A sua volta il fatto che le tematiche della difesa civile sono trattate episodicamente e incidentalmente giustifica lo scarso attivismo del ministro dell'interno. La circostanza, infine, che nelle sedute del biennio '66-'67 (presidenza Saragat, governo Moro III) il ministro di industria e commercio – ministro solitamente tra i meno intraprendenti, assieme a quello dell'interno – risulta particolarmente attivo è imputabile all'uomo politico che ricopriva la carica: Andreotti, esponente di punta della DC e ministro della difesa nei sette anni precedenti (1959/1966).

Un discorso a parte merita, ovviamente, il ministro della difesa.

Partecipa attivamente a tutte le riunioni e il numero complessivo dei suoi interventi, relazioni introduttive e proposte di deliberazione è di tutto rilievo:

secondo solo al capo dello stato e al capo SMD, e superiore a tutti gli altri ministri, presidente del consiglio compreso.

Il peso del ministro della difesa all'interno del CSD dipende ovviamente dalla specifica competenza sugli argomenti trattati: la politica militare.

È altresì da considerare che per almeno vent'anni (dal 1948 al 1966 – il periodo coincidente con la massima partecipazione del CSD alla determinazione della politica di sicurezza nazionale) il vertice politico della difesa è stato una delle poche figure ministeriali che, nonostante la mutevolezza dei governi, abbia goduto di un'insolita stabilità e autorevolezza degli uomini politici che hanno ricoperto la carica. Il dicastero è stato infatti ininterrottamente tenuto per cinque anni da Pacciardi (1948/1953), per i successivi cinque da Taviani (1953/1958) e per i seguenti sette, salvo una breve parentesi di Segni, da Andreotti (1959/1966).

La nota caratteristica della partecipazione del ministro della difesa al CSD, come sarà evidenziato (par. 4), è la sostanziale e pressoché totale unità di vedute con il capo SMD. Il rappresentante tecnico e quello politico delle forze armate si muovono compatti nel sostenere le ragioni della difesa. Il loro principale obiettivo è la richiesta di maggiori stanziamenti per attuare i programmi militari adottati dai comandi Nato, e ciò anche forzando e condizionando la politica generale portata avanti dall'esecutivo sulla base dell'accordo di coalizione e del programma di governo.

3.3.2 – La partecipazione dei ministri membri straordinari. Sino alla presidenza Pertini compresa (1985), la presenza dei ministri non componenti di diritto è essenzialmente limitata al ministro del bilancio e, in maniera molto più episodica, al vice-presidente del consiglio dei ministri.

Il ministro del bilancio è convocato e partecipa a quasi tutte le sedute dal 1950 sino al 1996, anno dell'accorpamento dei dicasteri di bilancio e tesoro. Su un totale di 73 sedute, esclusi i casi di *interim* con il ministro del tesoro e con il presidente del consiglio, risultano solo 14 assenze.

La motivazione dell'assidua presenza del ministro economico è evidente: uno degli ambiti materiali più importanti di competenza del CSD, come sarà approfondito (cap. 4/II), riguarda la programmazione economica e finanziaria delle spese per la difesa.

Diverso è il caso del vice-presidente del consiglio dei ministri.

La sua prima partecipazione si ha nella seduta 6 agosto 1975, presidenza Leone, governo Moro IV, vice-presidente del consiglio La Malfa. Le ragioni della convocazione sono evidenziate nell'intervento introduttivo del capo dello stato e attengono alla particolare competenza di La Malfa:

“Il presidente (...) rivolge un caloroso saluto anche al vice-presidente del consiglio la cui partecipazione ai lavori del consesso, anche se non prevista dalla legge istitutiva, è stata richiesta e per l'autorità personale e per la particolare responsabilità che il vice-presidente del consiglio esercita nel settore dell'economia e delle misure anticrisi⁴⁴⁸.”

448 ASPdR, CSD, verbali.

La partecipazione del 1975 rimane tuttavia un caso episodico. Solo dal 1983 (presidenza Pertini, I governo Craxi) la partecipazione del vice-presidente del consiglio assume carattere di stabilità e continuità sino al 1990, per tutta la stagione del “pentapartito”, ovvero della coalizione di governo fondata sull'accordo DC, PSI, PRI, PLI e PSDI.

Le motivazioni della partecipazione però mutano: perdono il connotato di apporto di competenza tecnica assumendo carattere politico. In tale contesto, infatti, il vice-presidente del consiglio partecipa alle sedute del CSD nella veste politica di capo delegazione di uno dei due maggiori partiti della coalizione di governo privo della presidenza del consiglio: dal 1983 al 1987 la DC; dal 1987 al 1990 il PSI⁴⁴⁹. Con la fine del “pentapartito” la partecipazione del vice-presidente del consiglio perde carattere di stabilità e torna ad essere episodica.

A partire dalla presidenza Cossiga (1985) la presenza dei ministri membri straordinari si arricchisce [tab. Co/6]. Oltre al ministro del bilancio e al vice-presidente del consiglio, sono convocati per la prima volta: il ministro per le partecipazioni statali e il ministro per la ricerca scientifica e tecnologica (sedute 16 aprile e 15 ottobre 1986); il ministro delle finanze e il ministro della marina mercantile (sedute 31 luglio e 5 novembre 1991); il ministro per i rapporti con il parlamento (seduta 31 luglio 1991).

La ragione della convocazione torna ad essere di natura tecnica: i ministri non sono invitati per il ruolo politico rivestito, ma a motivo degli argomenti posti all'ordine del giorno, inerenti settori materiali di loro competenza. A titolo esemplificativo, la presenza del ministro della marina mercantile nelle due sedute del 1991 è motivata dalla costituzione in seno al CSD di un comitato interministeriale per l'organizzazione dei servizi di guardia costiera.

Con la presidenza Scalfaro la presenza dei ministri membri straordinari torna ad essere limitata al ministro del bilancio, almeno sino all'accorpamento con il ministero del tesoro del '96 [tab. Sc/6].

Tuttavia nel settennato dell'ultimo presidente democristiano si registra per la prima volta la partecipazione del “sottosegretario alla presidenza del consiglio/segretario del consiglio dei ministri”, nella persona di Gianni Letta (seduta 13 luglio 1994, governo Berlusconi I).

Sempre nel settennato di Scalfaro la presenza del sottosegretario alla presidenza del consiglio tornerà con il governo Prodi I (seduta 18 giugno 1997), per diventare una costante con le presidenze Ciampi e Napolitano: dal 1999 al 2008, sotto i governi sia di centro-sinistra che di centro-destra, il sottosegretario partecipa a tutte le sedute del CSD.

Le motivazioni della partecipazione sono da ricondurre all'accresciuto peso politico assunto dalla figura governativa nel nostro ordinamento costituzionale. Una prassi decennale e recenti disposizioni normative (essenzialmente il regolamento interno del consiglio dei ministri del '93) lo hanno reso uno degli uomini chiave del governo, con un ruolo politico-istituzionale paragonabile, se

449 Per il contesto politico dei governi del “pentapartito” cfr P. CALANDRA [1996, 391- 471].

non più importante, a molti ministri: segretario del consiglio dei ministri con significativi poteri di coordinamento, di informativa e di certificazione che, di fatto, gli consentono di partecipare – al di là del formale esercizio del diritto di voto sulle deliberazioni consiliari – ai processi decisionali del governo (tanto da essere definito “membro aggiunto del consiglio dei ministri”); tributario di importanti deleghe governative in settori strategici come la presidenza del comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza (CESIS); uomo di fiducia, *alter ego*, portavoce e supplente informale del presidente del consiglio⁴⁵⁰.

La presenza con carattere di stabilità e continuità del sottosegretario si deve alla volontà del presidente del consiglio (è già stato evidenziato come non avrebbe ragione politico-istituzionale un invito del sottosegretario su iniziativa del capo dello stato); e può esser letto come un rafforzamento della posizione dello stesso presidente del consiglio all'interno del CSD, soprattutto verso gli altri ministri: è indice del tentativo di riaffermare il vincolo di solidarietà ministeriale, di cui il sottosegretario – in quanto segretario del consiglio dei ministri con vasti poteri di coordinamento, certificativi e di informativa – è, in un certo senso, il garante.

Nel corso della presidenza Ciampi si ha una seduta in cui la partecipazione è estesa al vice-presidente del consiglio e, per la prima volta, al ministro per le politiche comunitarie (seduta 19 marzo 2003) [tab.Ci/5]. In tale ipotesi la presenza straordinaria dei due membri del governo riveste un evidente carattere politico.

Il capo dello stato convocò il CSD per definire la posizione dell'Italia nei confronti della guerra promossa da una coalizione internazionale guidata dagli USA contro l'Iraq di Saddam Hussein. I ministri membri ordinari del CSD appartenevano tutti allo stesso partito, Forza Italia, apertamente a favore dell'intervento americano [tab. Ci/6]. Tuttavia altri partiti della coalizione di governo, in particolare l'UDC, avevano pubblicamente manifestato opinioni divergenti. Dato tale contesto, il capo dello stato, a sua volta contrario a un eccessivo coinvolgimento dell'Italia nel conflitto (anche solo in termini di supporto logistico), ritenne opportuno coinvolgere nella discussione due ulteriori ministri nella loro qualità di capidelegazione dei partiti che sostenevano la coalizione di governo ma privi di rappresentanza in CSD: il vice-presidente del consiglio Fini (AN) e il ministro delle politiche comunitarie Buttiglione (UDC). L'intento del capo dello stato era ovviamente responsabilizzare i maggiori partiti di governo, conferendo maggior forza politica alla decisione che doveva essere presa in sede di consiglio. Secondo la stampa, inoltre, egli avrebbe inteso avere una sponda politica nel ministro dell'UDC per condizionare la decisione finale rispetto all'orientamento del partito di maggioranza relativa⁴⁵¹.

In conclusione, le ragioni che hanno spinto ad allargare la partecipazione del CSD ai ministri non componenti ordinari possono avere natura tecnica o politica.

450 Sulla figura del sottosegretario alla presidenza del consiglio/segretario del consiglio dei ministri, oltre ai manuali, si rinvia a: A. RUGGERI [1981, 197-203], G. GUIGLIA [1994/b; 1996].

451 L'episodio sarà ripreso e approfondito sotto vari punti di vista nel proseguo del lavoro (cap. 4/II e cap. 5).

La motivazione tecnica risponde all'esigenza di utilizzare la specifica competenza di cui sono portatori determinati ministri in relazione agli argomenti trattati.

Quella politica, può avere una duplice finalità: coinvolgere e vincolare alle decisioni del CSD esponenti dei partiti della coalizione di governo non altrimenti rappresentati in consiglio (spesso gli stessi capi delegazione); garantire una sponda politica in sede di CSD alle posizioni del capo dello stato.

3.3.3 – Il titolo di partecipazione dei “ministri membri ordinari” e straordinari. Esaminate le dimensioni della presenza dei rappresentanti del governo in CSD, occorre accertare se il titolo di partecipazione dei “ministri membri ordinari” sia identico o meno a quello dei “ministri membri straordinari”. A fronte del silenzio del legislatore, la dottrina ha avanzato varie e divergenti ipotesi (cap. 3). Per alcuni autori tutti i ministri presenti in consiglio, a prescindere dal loro titolo di partecipazione, hanno la stessa posizione e gli stessi diritti. Per altri solo i ministri membri ordinari hanno facoltà di partecipare all'adozione delle eventuali deliberazioni consiliari, mentre gli altri intervengono solo a titolo consultivo.

L'esame dei lavori preparatori della legge istitutiva propende a favore della prima soluzione, ovvero per la piena parità tra i membri governativi.

I regolamenti attuativi del '51 e del '90, come la legge istitutiva, non affrontano la problematica.

La risposta definitiva al quesito non può che provenire dalla prassi.

L'esame dei verbali non lascia margine a dubbi, almeno per i primi 35 anni di attività del CSD: il ministro del bilancio e il vice-presidente del consiglio partecipano attivamente alla discussione e al processo decisionale del CSD con pari dignità e diritti degli altri membri. Tra l'altro il numero di interventi è simile a quello degli altri ministri.

In particolare, il vice-presidente del consiglio La Malfa – nella seduta cui prese parte (6 agosto 1975), durante il settennato di Leone – esercitò un ruolo da protagonista con ben quattro interventi e una proposta di deliberazione conclusiva di natura tecnica⁴⁵²; e ciò a fronte di una totale passività del presidente del consiglio Moro, del quale non risultano prese di posizioni verbalizzate [tab. Le/7].

3.3.4 – Il rapporto tra presidente del consiglio e ministri: la permanenza o meno del vincolo di solidarietà ministeriale in sede di CSD. Sulla questione la legge istitutiva e il regolamento interno del '51 tacciono.

Più incisivo, benché in modo indiretto, è il D.P.R. 251/1990.

In nessuna parte del regolamento è espressamente affermato che i ministri devono attenersi alle direttive del presidente del consiglio in sede di CSD, né che le

452 “Il VICE-PRESIDENTE CDM, confortato dall'unanime consenso dei colleghi, si ripromette di mettere a disposizione delle forze armate una parte degli stanziamenti relativi all'edilizia convenzionata compresi nel pacchetto congiunturale che il consiglio dei ministri discuterà dopodomani.” *ASPdR*, CSD, verbali.

questioni all'esame devono essere prima affrontate in consiglio dei ministri per garantire una posizione unitaria e coesa.

Tuttavia il regolamento, rafforzando notevolmente la posizione del presidente del consiglio all'interno del CSD, indirettamente favorisce le sue capacità di *leadership* verso gli altri membri governativi. Senza dubbio un presidente del consiglio autorizzato a co-dirigere a fianco del capo dello stato tutte le fasi dell'attività consiliare – dalla convocazione delle sedute alla fissazione dell'ordine del giorno, dall'invito dei membri straordinari alla verbalizzazione delle riunioni, dall'esternalizzazione della volontà consiliare alla classificazione degli atti – è posto nelle condizioni giuridiche di indirizzare e condizionare con maggior forza la posizione dei singoli ministri.

Una specifica disposizione assume particolare rilevanza. Si tratta dell'art. 8, ove è stabilito che il CSD svolge la sua attività

“su relazione del presidente del consiglio dei ministri e, secondo le rispettive competenze, su relazione del ministro degli affari esteri, del ministro della difesa, del ministro dell'interno, degli altri ministri componenti ordinari o invitati alla seduta, i quali ne siano stati incaricati (...).”

La norma lascia intendere che il titolare della funzione referente verso il CSD sia il presidente del consiglio, e solo su espresso incarico di quest'ultimo potrà essere esercitata dagli altri ministri⁴⁵³.

La funzione referente implica lo svolgimento di una relazione introduttiva al consiglio sull'argomento all'ordine del giorno, con l'eventuale indicazione di proposte di deliberazione; e in quanto tale assume un valore strategico nella dinamica del processo di formazione della volontà consiliare. Il presidente del consiglio, controllando l'attività referente, controlla l'impostazione della discussione e le prese di posizione dei singoli ministri. In altri termini può impedire che il ministro della difesa e il capo SMD – complice il capo dello stato – portino in discussione, tramite le loro relazioni, proposte di deliberazioni in contrasto con la politica generale del governo di cui il presidente del consiglio è responsabile. Fenomeno, come si vedrà, molto frequente nei primi decenni di attività del CSD⁴⁵⁴.

Il D.P.R. del '90 offre però una lettura parziale e incompleta dei reali rapporti esistenti tra il presidente del consiglio e i singoli ministri all'interno del CSD.

Le ragioni sono molteplici. Interviene dopo cinquant'anni di attività del CSD, quando già una prassi pluridecennale si è consolidata. Molte sue disposizioni,

453 Benché quella riportata sia la lettura più conforme alla *ratio* complessiva del regolamento e risulti avallata dalla stessa dottrina che si è occupata della questione (G. Guiglia), la disposizione in oggetto non esclude espressamente che sia il capo dello stato ad incaricare i ministri competenti a svolgere la relazione introduttiva.

454 “L'attribuzione della “funzione referente”, in primo luogo al presidente del consiglio dei ministri, e in secondo luogo ai ministri-componenti ordinari dell'organo, <<secondo le rispettive competenze>>” esalta quindi “il collegamento con il consiglio dei ministri, proprio tramite il suo presidente: in funzione di coordinamento con la politica generale del governo, e per mantenere <<l'unità d'indirizzo politico ed amministrativo>>”. G. GUIGLIA [1991, 129].

proprio quelle tese a incrementare i poteri del presidente del consiglio, costituiscono forzature contrarie alla prassi e, soprattutto, alla legge istitutiva: causa la dubbia legittimità – accertata anche dalla commissione del 1992 – il regolamento è rimasto lettera morta o è stato presto disapplicato in alcune sue parti, come quella relativa alla collocazione dell'ufficio di segreteria.

Ciò premesso, è il momento di esaminare le indicazioni che emergono dalla prassi.

Nell'arco temporale 1954-1985 i ministri si sono mossi in sostanziale autonomia all'interno del CSD: hanno assunto posizioni divergenti tra loro e non di rado si sono contrapposti agli orientamenti espressi dal presidente del consiglio. A sua volta il presidente del consiglio, più che proporre e sostenere l'indirizzo politico deliberato dal consiglio dei ministri, si è trovato a dover mediare tra i mutevoli orientamenti che si formavano in sede di CSD.

In molte sedute – soprattutto nei primi due decenni di attività, fase in cui il CSD partecipò attivamente alla determinazione della politica militare nazionale – il consiglio si divise di fronte alle richieste di incremento delle spese militari avanzate dal capo SMD. Le richieste dei militari, se da una parte trovavano il sostegno incondizionato del ministro della difesa e spesso quello del capo dello stato, dall'altra erano osteggiate dai ministri economici (tesoro e bilancio), attenti alla tenuta dei conti pubblici. Gli altri ministri oscillavano tra le due posizioni, in modo variabile e contingente. Mentre il presidente del consiglio, il più delle volte, si trovava a dover mediare, cercando soluzioni di compromesso tra le sollecitazioni dei militari, forti dei vincoli atlantici, e la politica generale del governo, raramente rappresentato in tutte le sue componenti politiche in sede di CSD.

Per meglio comprendere il fenomeno si riportano, suddivise per mandati presidenziali, le più significative situazioni di frattura registrate all'interno del CSD tra i membri governativi dal 1955 a al 1985.

Presidenza Gronchi.

- Nella seduta 11 dicembre 1957, riguardo alla riforma dei comandi Nato, il ministro della difesa Taviani e il capo dello stato propongono di seguire strategie diverse. Alla fine il CSD concorda sull'impostazione proposta dal presidente⁴⁵⁵. Nella stessa seduta si assiste a un contrasto tra il ministro della difesa e il ministro del tesoro Medici sull'ammontare degli stanziamenti per la difesa negli esercizi finanziari 1958/59 e 1959/60. Al termine della discussione prevale la posizione di

455 “Il PRESIDENTE (...) ritiene (...) che si debba provvedere alla costituzione di un comando unico europeo. Il MINISTRO DELLA DIFESA pensa che non sia agevole ottenere la costituzione di un tale comando; equivarrebbe infatti a chiedere la testa del comandante inglese. È invece più propenso alla formazione di un comando unico generale che abbia però la propria sede in Europa. Il PRESIDENTE è dell'avviso che occorra maggiore cautela, e che convenga puntare sul comando unico europeo per poi allargarlo in seguito. Ritiene che semmai in sede di consiglio atlantico affiorasse una tesi di graduale unificazione di comando, il nostro rappresentante dovrebbe appoggiarla e favorirne l'affermazione. Il CONSIGLIO approva.” *ASPdR*, CSD, verbali.

Taviani che ottiene il sostegno di Zoli, presidente del consiglio e ministro del bilancio *ad interim*⁴⁵⁶.

- Nelle sedute del 3 e 9 dicembre 1958, il consiglio si divide sull'attuazione del MC-70, il programma Nato di potenziamento delle forze armate nazionali per il quinquennio 1959-1963. Il MC-70 prevede di concentrare tutte le risorse disponibili per l'esercito nel potenziamento delle sole forze di 1° scaglione, ovvero le nove divisioni dislocate alla frontiera nord-orientale e integrate nei piani militari Nato; mentre trascura completamente il rafforzamento delle forze di 2° scaglione, le cinque divisioni destinate a garantire la sicurezza del territorio nazionale al di fuori della pianificazione Nato, in caso di conflitti regionali. Una parte dei membri del consiglio – guidata dal presidente Gronchi e di cui fanno parte il ministro del Tesoro Andreotti e il capo di stato maggiore dell'esercito Liuzzi – critica apertamente la strategia indicata dai comandi Nato e rileva la necessità di dirottare, in difformità al MC-70, una parte dei finanziamenti anche alle forze di 2° scaglione. Il capo SMD Mancinelli e il ministro della difesa Segni difendono invece la programmazione Nato. Il presidente del consiglio Fanfani media tra le due soluzioni e propone un compromesso, che diventerà deliberazione, in parziale accoglimento della tesi del capo dello stato⁴⁵⁷.

456 “Il PDC e MINISTRO DEL BILANCIO dichiara di non condividere la drasticità della tesi del ministro del tesoro e ritiene sia possibile mantenere gli stanziamenti per la difesa sul livello attuale.” *ASPdR*, CSD, Verbalì.

457 “Il CONSIGLIO concorda con il presidente del consiglio dei ministri nel ritenere che il problema del potenziamento delle forze integrate e nazionali abbia da essere, impostato con Norstadt e con il governo USA, nel modo seguente: 1) prospettare le necessità di un simultaneo potenziamento delle forze integrate e delle forze cosiddette nazionali; 2) far presente che non possiamo spendere, allo scopo, più del 4% per cento (progressivi per cinque esercizi finanziari, dal luglio '59 al giugno '64) del previsto incremento dell'entrata; 3) sottolineare peraltro che detto ulteriore apporto al bilancio della difesa non basta a potenziare simultaneamente e integralmente le forze integrate e le forze nazionali; 4) ove si riconosca, da parte degli interlocutori, la necessità del simultaneo potenziamento delle anzidette forze e si riscontri esatto che le considerate maggiori assegnazioni di bilancio non sono bastevoli al raggiungimento dello scopo, si giungerà alla conclusione che un'integrazione alleata in aiuti sia necessaria e debba esser tale da consentire al previsto incremento di bilancio di raggiungere lo scopo prefisso; 5) nell'ipotesi che non si giunga ad una siffatta conclusione, avvertire che saremmo costretti a sottoporre i criteri di impiego delle maggiori assegnazioni di bilancio all'esigenza di dare priorità al potenziamento delle forze integrate, senza lasciare le cosiddette forze nazionali in tale stato di arretrata impreparazione da essere pressoché inutilizzabili con efficacia; 6) se quest'avvertimento sarà accolto, si conseguirà l'effetto e l'obiettivo prefisso; in caso contrario, i nostri stati maggiori affronteranno sul piano tecnico il problema di come conciliare il potenziamento delle forze integrate con il progresso di quelle nazionali.” *ASPdR*, CSD, verbalì. La questione sarà ripresa dopo un anno, nella successiva seduta del 26 gennaio 1960. Eccetto il capo dello stato, gli altri protagonisti del dicembre 1958 sono cambiati o hanno cambiato ruolo: Rossi ha sostituito Macinelli come nuovo capo SMD; il capo di stato maggiore dell'esercito non è presente; Segni è nel diverso ruolo di presidente del consiglio e Andreotti in quello di ministro della difesa. Dopo una relazione introduttiva del capo SMD, in cui si evidenzia l'importanza per la sicurezza nazionale dei compiti attribuiti alle forze nazionali di 2° scaglione e si rileva il totale disinteresse da parte degli USA e i comandi Nato alla questione, il presidente Gronchi, richiamata la deliberazione del dicembre '58, rimarcata l'importanza di potenziare le 5 divisioni nazionali destinate alla difesa nazionale e, constatato

- Il 7 dicembre 1961, il ministro degli esteri Segni si dichiara contrario alla proposta di adesione alla *forza mobile Nato* avanzata dal capo SMD e sostenuta dal ministro della difesa Andreotti e, pur a determinate condizioni, dal presidente del consiglio Fanfani e del capo dello stato. Il consiglio, al termine della discussione, decide per un'adesione condizionata all'iniziativa Nato⁴⁵⁸.

Presidenza Segni.

- Il 28 gennaio 1963, il ministro del tesoro Tremelloni si oppone alla richiesta avanzata dal capo SMD di incrementare il bilancio della difesa di un 6% progressivo annuo per nove esercizi finanziari⁴⁵⁹. Al termine della discussione l'obiezione del ministro del tesoro viene però superata e il CSD accoglie all'unanimità la proposta dei militari⁴⁶⁰.

Presidenza Saragat.

- Il 27 settembre 1966 il capo SMD, il ministro della difesa Tremelloni, il ministro di industria e commercio Andreotti, il ministro degli esteri Fanfani e lo stesso capo dello stato sottopongono a dura critica la scelta compiuta dal consiglio dei ministri di contrarre il bilancio della difesa per l'esercizio 1966/67, tramite la sospensione del meccanismo dell'incremento del 6% progressivo annuo. Il presidente del consiglio Moro difende la decisione del consiglio dei ministri motivando sulla base della pessima situazione finanziaria generale e garantendo il ripristino dell'incremento del 6% dall'esercizio successivo⁴⁶¹. Il CSD, per bocca

l'impossibilità di incrementare il bilancio della difesa, propone di dirottare, in difformità agli obiettivi Nato del MC-70, parte dei finanziamenti destinati alle 9 divisioni integrate del 1° scaglione alle forze nazionali di 2° scaglione. Le proposte presidenziali raccolgono il consenso di tutti gli altri membri, compreso il presidente del consiglio Segni che muta parere, e diventa una deliberazione formale del CSD: "Riconosciuto che il potenziamento delle cinque unità di secondo scaglione si rende necessario e constatato che non si ha a disposizione alcun mezzo per provvedervi, il consiglio è d'avviso che convenga avvertire il gen. Norstadt e il governo USA che il soddisfacimento di detta esigenza non potrà non incidere sugli stanziamenti relativi alle divisioni integrate Nato. Il consiglio ritiene inoltre che convenga porre attentamente allo studio i costi relativi al cennato potenziamento e fare, al riguardo, un circostanziato piano economico-finanziario." *ASPdR*, CSD, verbali.

458 *ASPdR*, CSD, verbali.

459 "Il MINISTRO DEL TESORO osserva che ci troviamo di fronte a un livello di spesa pubblica (5.640 mld) che non è assolutamente superabile. (...) Il problema delle spese per la difesa, va posto in questo quadro generale. Per dare alla difesa bisogna togliere ad altri ministeri. Tutto il sopravanzo va ad indebitamento e quindi pesa sul mercato finanziario, sul quale, almeno per tutto il '63, non dobbiamo gravare." *ASPdR*, CSD, verbali.

460 "Il CONSIGLIO concorda all'unanimità sul fatto che resti acquisito al bilancio della difesa un aumento del 6% progressivo per nove anni" *ASPdR*, CSD, verbali, 28 gennaio 1963.

461 "Il PDC tiene a dichiarare che la situazione della difesa fu esaminata attentamente prima di approvare il bilancio di cui si discute, e data la situazione generale non fu possibile per il 1967 una diversa soluzione. Il solo settore in cui non si sia tagliato proporzionalmente è quello della scuola. Il quadro della nostra finanza pubblica è veramente pauroso. Ci troviamo di fronte al problema del riassetto con tutto l'insieme di richieste e rivendicazioni che questo comporta. Bisognerà pure che a un certo momento tutto il problema della spesa pubblica sia riesaminato e allora le spese non istituzionali dovranno essere passate ai loro bilanci naturali. Quanto al 6% progressivo, il principio non è stato toccato. Si è solo chiesta una pausa di un anno, data la situazione finanziaria generale. (...)" *ASPdR*, CSD, verbali.

del capo dello stato, si limita a prendere atto delle dichiarazioni del presidente del consiglio.

- Il 12 luglio 1967, il presidente del consiglio Moro appoggia la richiesta del capo SMD e del ministro della difesa – sostenuta anche dal capo dello stato e dal ministro di industria e commercio⁴⁶² – di ripristinare l'incremento progressivo annuo del 6% per il bilancio della difesa⁴⁶³; e ciò nonostante le resistenze dei ministri del bilancio⁴⁶⁴, del tesoro⁴⁶⁵ e dell'interno⁴⁶⁶. Il CSD decide quindi in tal senso⁴⁶⁷.
- Nella seduta 19 giugno 1969, a fronte della richiesta del capo SMD e del ministro della difesa Gui di un incremento del bilancio della difesa di 181 mld, il ministro degli esteri Nenni ribatte che “il problema del bilancio difesa non si pon[e] per la seduta odierna, sarà infatti discusso dal governo a tempo debito ed è prematuro occuparsene”, e che comunque “gli sembra difficile ipotizzare un incremento del bilancio di previsione della difesa pari a 181 mld.” Il ministro del bilancio Preti si mostra più possibilista: “sul terreno della difesa, e degli oneri finanziari che esso comporta, dovremo fare anche noi ogni sforzo. Non sa se si possa arrivare ai 181 mld richiesti dalla difesa, ma tenendo presente che il bilancio 1970 sarà di 11 mila mld e che si avrà un incremento del 10% rispetto al bilancio precedente, sembra ragionevole prevedere che lo stato di previsione della difesa possa venire incrementato del 10%”. Il presidente del consiglio propone alcune osservazioni senza però sbilanciarsi nel prendere impegni di sorta sulla

462 “La conclusione è una – afferma il MINISTRO DI INDUSTRIA E COMMERCIO: l'incremento del 6% progressivo, con carattere di spesa fissa e obbligatoria, così da non doverne ridiscutere, deve essere ribadito sino al 1972.” *ASPdR*, CSD, verbali.

463 “Il PDC osserva che le cose dette dal ministro della difesa e dal capo di stato maggiore sono cose serie e le esigenze avanzate sono esigenze da soddisfare. Le spese prospettate sono spese necessarie ed assicurare un ammodernamento delle nostre forze armate che è evidentemente necessario. Se dovremo confrontare queste esigenze con la realtà del bilancio lo faremo, ma partendo da queste posizioni di principio che si debbono tener ferme.” *ASPdR*, CSD, verbali.

464 “Il bilancio di quest'anno – afferma il MINISTRO DEL BILANCIO – presenta gravissime difficoltà sotto il profilo politico. Vi sono infatti delle priorità difficilmente rinunciabili, e sarebbe politicamente insostenibile presentare un bilancio con una contrazione delle spese produttive e un visibile incremento delle spese per la difesa.” *ASPdR*, CSD, verbali.

465 “Per quanto riguarda l'incremento progressivo del bilancio della difesa nella misura del 6%, bisognerà pur dire che esso risulta difficilmente sopportabile per il bilancio nazionale. (...) La considerazione del MINISTRO DEL TESORO è dunque che prima di decidere se operare un aumento degli stanziamenti a favore della difesa si esamini a fondo l'attuale bilancio di competenza per destinare somme al vero potenziamento e ad una efficace utilizzazione dei mezzi.” *ASPdR*, CSD, verbali.

466 “Il MINISTRO DELL'INTERNO pensa che non si possa in alcun modo aumentare il deficit del bilancio. I problemi della difesa vanno perciò affrontati tenendo fermo tale principio.” *ASPdR*, CSD, verbali.

467 “Il PRESIDENTE rileva che l'orientamento del CONSIGLIO è per la riconferma del principio dell'aumento progressivo (6%) del bilancio della difesa fino al 1972.” *ASPdR*, CSD, verbali.

questione⁴⁶⁸. Il capo dello stato invita il presidente del consiglio a tener conto, in sede di consiglio dei ministri, delle richieste della difesa e degli orientamenti emersi nel dibattito; senza però proporre alcuna deliberazione formale⁴⁶⁹.

- Nella seduta 16 aprile 1971, il capo SMD e il ministro della difesa Tanassi propongono un aumento del bilancio della difesa per l'esercizio 1972 del 32%. La richiesta è sostenuta dal ministro degli esteri Moro⁴⁷⁰, dal ministro di industria e commercio Gava e dal ministro dell'interno Restivo⁴⁷¹. È invece osteggiata dal ministro del bilancio Giolitti e dal ministro del tesoro Ferrari Aggradi⁴⁷². Il contrasto tra i cinque ministri del CSD è sottolineato dal capo dello stato, il quale invita il presidente del consiglio a trovare la “soluzione mediana” e propone un rinvio della decisione⁴⁷³. Il presidente del consiglio accoglie la soluzione del capo dello stato e suggerisce la costituzione di un comitato di ministri per esaminare la questione e “trovare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze”⁴⁷⁴.

Presidenza Leone.

- Il 18 luglio 1974, il presidente del consiglio Rumor, a fronte delle ingenti richieste (circa mille miliardi) di incremento del bilancio della difesa per il 1975 e delle riserve sollevate dai ministri del tesoro Colombo e del bilancio Giolitti, assume un atteggiamento dilatorio e preferisce non sbilanciarsi, manifestando la necessità che “si presenti in parlamento un bilancio di competenza che possa – tenuto conto di tutte le esigenze – essere giudicato accettabile”⁴⁷⁵.

468 “Il PDC sottolinea l'estrema elasticità del nostro bilancio e senza voler far obiezioni nel merito osserva che 18 mld di aumento gli paiono eccessivi. Come ipotesi di bilancio si trova più vicino alla proposta fatta dal ministro del bilancio.” *ASPdR*, CSD, verbali.

469 “A suo [PRESIDENTE] giudizio il problema della difesa è da porre tra quelli che hanno una priorità assoluta. È quindi necessario che il presidente del consiglio tragga in sede di governo le conclusioni della odierna discussione. Le cifre di cui si è parlato, a proposito del bilancio, non gli paiono eccessive se il reddito nazionale aumenta.” *ASPdR*, CSD, verbali.

470 “Il MINISTRO DEGLI ESTERI condivide la posizione del ministro della difesa sia per quanto riguarda gli impegni Nato che per quanto si riferisce alla necessità di assicurare un'adeguata efficienza delle nostre forze armate” *ASPdR*, CSD, verbali.

471 “Il MINISTRO DELL'INTERNO concorda sostanzialmente con la posizione del ministro della difesa.” *ASPdR*, CSD, verbali.

472 “Il problema della difesa è comunque un problema di programmazione generale – afferma a il MINISTRO DEL TESORO – e va visto nel quadro delle nostre scelte relative alla scuola, alle spese sociali ed economiche.” *ASPdR*, CSD, verbali.

473 “Il PRESIDENTE constata come tre membri del consiglio (ministro della difesa, ministro degli esteri, ministro di industria e commercio) hanno appoggiato le esigenze della difesa, mentre due (ministro del tesoro e ministro del bilancio) hanno giustamente difeso l'equilibrio del bilancio generale. Tocca al presidente del consiglio dei ministri di trovare una soluzione mediana. Il presidente ritiene, per parte sua, che il problema debba essere approfondito in ogni aspetto e che dopo un ragionevole lasso di tempo il consiglio possa riunirsi ancora per definire delle direttive valide.” *ASPdR*, CSD, verbali.

474 *ASPdR*, CSD, verbali.

475 “Il PDC dichiara di essere pienamente consapevole delle esigenze prospettate dal capo di stato maggiore della difesa; ha nondimeno la preoccupazione che si presenti in parlamento un bilancio di competenza che possa – tenuto conto di tutte le esigenze – essere giudicato accettabile. Concorda ovviamente sulla soluzione indicata dai ministri finanziari: di fare tutto ciò che sia possibile.” *ASPdR*, CSD, verbali.

Presidenza Pertini.

• Nella seduta 28 gennaio 1981, il ministro del tesoro Andreatta e il ministro del bilancio La Malfa sollevano dubbi sul <<piano di ammodernamento delle forze armate>> presentato dal capo SMD e dal ministro della difesa Lagorio⁴⁷⁶. Il presidente del consiglio Forlani appoggia comunque la richiesta dei militari – “approva la relazione del capo di stato maggiore della difesa e le considerazioni del ministro Lagorio. Il governo è molto sensibile alle esigenze delle forze armate pur nell'equilibrio con le altre esigenze della nazione” – e apre le porte a una deliberazione consiliare in tal senso, seppur vaga e con effetto chiaramente programmatico⁴⁷⁷.

Quanto appena illustrato porta alle seguenti conclusioni.

(a) Non sempre il governo si presenta compatto sulle scelte di politica di sicurezza affrontate in CSD, lasciando che gli indirizzi scaturiscano direttamente in sede di CSD, con la partecipazione del capo dello stato e del capo SMD.

(b) All'interno del CSD il vincolo di solidarietà ministeriale si allenta notevolmente e i singoli ministri, pur nell'alveo dell'indirizzo di politica generale seguito dalla maggioranza di governo, assumono sovente posizioni divergenti su singole questioni di politica di sicurezza, sostenendo le ragioni delle strutture tecniche di cui sono al vertice (in particolare il ministro della difesa) e coalizzandosi di volta in volta in maggioranze eterogenee e mutevoli che comprendono sia il capo dello stato sia il capo SMD.

(c) Le questioni su cui si manifestano i maggiori attriti tra i membri governativi del CSD attengono alle somme da destinare al bilancio della difesa.

(d) Il presidente del consiglio, pur non riuscendo sempre a garantire in sede di CSD l'unità dell'indirizzo politico del governo, svolge un decisivo ruolo di mediazione tra i diversi interessi, e la sua posizione è determinante al fine di giungere a una deliberazione conclusiva del consiglio. Non si registrano infatti deliberazioni assunte contro la volontà del presidente del consiglio.

Davanti ad una divisione del CSD, il presidente del consiglio ha due opzioni: (1) appoggiare una delle soluzioni emerse, avallando l'adozione della deliberazione finale; (2) rinviare la decisione, magari promuovendo la costituzione di un comitato di ministri per approfondire la questione. Di norma il presidente del consiglio adotta la prima soluzione quando è consapevole della “praticabilità politica” della deliberazione consiliare, ovvero quando ritiene che la decisione assunta dal CSD ottenga l'approvazione di tutte le forze politiche della coalizione di governo rappresentate in consiglio dei ministri, e sia quindi suscettibile di avere concreta attuazione. Non va infatti dimenticato, come sarà approfondito avanti, che raramente vi è coincidenza tra le forze politiche rappresentate in CSD e quelle

476 “Il MINISTRO DEL TESORO osserva che il piano di difesa dal punto di vista degli equilibri di bilancio, pone problemi di compatibilità piuttosto seri.” *ASPdR*, CSD, verbali.

477 “Riguardo al modello di difesa, è stato riconosciuto valido quanto era stato ipotizzato nel 1975, si è tuttavia sottolineato che sono emerse esigenze aggiuntive soprattutto nell'area meridionale, comportanti ampliamenti qualitativi e quantitativi e la necessità di non ritardare ulteriormente il processo di ristrutturazione delle forze armate.” *ASPdR*, CSD, verbali.

presenti in consiglio dei ministri espressione della coalizione di governo. Quando, all'opposto, il presidente del consiglio reputa che alcune forze politiche rappresentate in consiglio dei ministri e fondamentali per la tenuta della coalizione di governo si opporranno all'attuazione della delibera consiliare, tendenzialmente preferisce soprassedere e rinviare la decisione.

La forza del presidente del consiglio all'interno del CSD deriva quindi dal suo ruolo di perno di collegamento con il consiglio di ministri e con la coalizione politica che sostiene il governo: egli è il garante della compatibilità delle decisioni assunte dal CSD con l'indirizzo politico del governo e della maggioranza parlamentare che lo sostiene.

(e) Le divergenze tra ministri all'interno del CSD, frequenti e dai toni aspri durante le presidenze Gronchi, Segni e Saragat, si attenuano progressivamente con le presidenze Leone e Pertini, segno emblematico che ormai la politica di difesa nazionale è decisa in altre sedi.

presidenza	episodi di divergenze tra membri ministeriali	livello di conflittualità inter-ministeriale
Gronchi	4	alta
Segni	1	medio/alta ⁽⁴⁷⁸⁾
Saragat	4	alta
Leone	1	bassa
Pertini	1	bassa

Un'ultima considerazione.

Non desta meraviglia la circostanza che i ministri in sede di CSD assumano posizioni autonome, anche slegate dalla politica generale del governo; e che il presidente del consiglio non riesca sempre a svolgere un ruolo direttivo tale da garantire l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo del governo, limitandosi ad esercitare una funzione mediatrice, con l'unico effettivo potere di bloccare le proposte di deliberazione consiliare non in linea con la politica del governo e potenzialmente idonee a minare la coalizione politica che lo sostiene.

Una situazione simile si verifica – o almeno si è verificata nei primi cinquant'anni di storia repubblicana – anche all'interno dello stesso consiglio dei ministri ove da più parti, sino all'inizio degli anni '90, si è parlato di “governo per ministeri”, “governo a direzione plurima dissociata”, registrando “lo

478 Il mandato effettivo durò 2 anni e 2 mesi.

scadimento della funzione direzionale del presidente del consiglio in mera funzione mediatrice”⁴⁷⁹.

479 E. CHELI, V. SPEZIANTE [1977, 41-60]. Cfr sul punto: P. BARILE [1991, 5-7], L. PALADIN [1970, 698-706], P.A. CAPOTOSTI [1986, 146-150].

4 – Il capo SMD (e gli altri vertici tecnico/militari) in consiglio.

4.1 – La legge 624/1950 nel contesto del nuovo ordinamento delle forze armate. La legge istitutiva annovera tra i membri ordinari del CSD un solo esponente tecnico⁴⁸⁰, appartenente alle forze armate: il capo di stato maggiore della difesa, carica istituita e disciplinata dal decreto legislativo 21 aprile 1948, n. 955⁴⁸¹.

La scelta del legislatore del '50 era in sintonia con l'unificazione della direzione politica delle forze armate ottenuta tramite la costituzione – ad opera del D.Lgs. 4 febbraio 1947, n.17 – del nuovo ministero della difesa (in sostituzione dei tre ministeri di guerra, marina e aeronautica) e con la volontà manifestata dal governo dell'epoca di procedere all'accorpamento anche dei servizi amministrativi delle tre forze armate.

Tale processo di riorganizzazione e unificazione delle forze armate era fortemente osteggiato da buona parte dei vertici militari, gelosi della propria autonomia. Gli stessi vertici che tramite l'influente gen. Marras avevano premuto per far rientrare tra i membri ordinari del CSD anche i capi delle tre forze armate. Il loro obiettivo non era solo di riequilibrare la componente tecnico-militare con quella politica, ma anche di impedire che il capo SMD, in forza della posizione in seno al nuovo organo, acquisisse eccessivo potere nei confronti dei vertici delle tre forze armate. La partecipazione al CSD lo avrebbe infatti posto in una posizione privilegiata, di rapporto diretto con gli organi di governo e di partecipazione alle più importanti decisioni di politica militare; e con ciò rompendo l'equilibrio di compromesso raggiunto dal decreto legislativo del 1948, ove i capi delle tre forze armate avevano mantenuto un'ampia autonomia e il loro rapporto di dipendenza gerarchica verso il capo SMD era strettamente limitato alle materie indicate nel decreto⁴⁸².

In definitiva il legislatore del '50, superando le resistenze di una parte dell'apparato militare, annoverò tra i membri di diritto del nuovo consiglio il solo capo SMD e relegò i capi di stato maggiore delle tre forze armate alla condizione di membri straordinari ed eventuali.

480 Per un quadro generale sul ruolo dei “tecnici” nella gestione della cosa pubblica si veda G. GUARINO [1963].

481 *Gazz. Uff.*, 1948, n. 170.

482 Art. 3, D.Lg 955/1948: “Il capo di stato maggiore della difesa dipende direttamente dal ministro per la difesa, cui risponde dell'esecuzione delle direttive ricevute. I capi di stato maggiore delle tre forze armate dipendono direttamente dal capo di stato maggiore della difesa, nell'ambito delle attribuzioni e dei poteri a lui conferiti dal presente decreto.” Per l'evoluzione delle attribuzioni e della figura del capo SMD nella storia repubblicana, dall'istituzione del 1948 all'ultima riforma del 1997, nel più ampio quadro dell'assetto dei vertici militari cfr: P. BONETTI [2000, 78-92], A. BALDANZA [2003, 315-318, 326-327], V. ILARI [1989, 97-111], P. DAMIANI [1998, 601-606], A. MONTEROSSO [1994, 68-78], G. LANDI [1963, 45-53], R. RIVELLO [2000, 299-303].

La legge istitutiva, tuttavia, non precisa il titolo della partecipazione al consiglio dell'unico membro militare, lasciando un alone di incertezza su importanti questioni:

- il capo SMD ha diritto di partecipare alla formazione della volontà del CSD (eventualmente esercitando anche il diritto di voto) o svolge solo un ruolo consultivo e ausiliario?
- il capo SMD assume una posizione di autonomia all'interno del CSD o permangono i vincoli di gerarchia che lo legano al ministro della difesa?

Nel capitolo precedente si è visto che la dottrina, pur con importanti sfumature, propende per riconoscere un ruolo di tutto rilievo al capo SMD in consiglio, equiparandolo di fatto agli altri membri ordinari. Non mancano tuttavia autori (de Vergottini) che stigmatizzano la decisione del legislatore di aver inserito il vertice tecnico delle forze armate nell'area di indirizzo politico di esclusiva competenza degli organi di governo.

4.2 – Gli interventi normativi successivi alla legge istitutiva. Data la laconicità della legge istitutiva e l'astrattezza delle ricostruzioni dottrinali, occorre valutare se la normativa regolamentare fornisce eventuali indicazioni, anche indirette, sul ruolo del capo SMD in CSD.

In primo luogo saranno esaminati i regolamenti interni; successivamente le disposizioni che dal 1948 ad oggi hanno regolato l'ordinamento del vertice tecnico-militare delle forze armate e i suoi rapporti con gli organi di governo.

4.2.1 – I regolamenti interni del consiglio. Né il regolamento del 1951 né i successivi decreti dei primi anni '90 affrontano il tema della posizione del capo SMD e degli altri vertici militari all'interno del collegio.

L'unico riferimento alla questione è rinvenibile nell'art. 8 del DPR 251/1990 relativo agli "organi referenti" del CSD.

Nella disposizione è contemplata la possibilità che il capo SMD e i capi di stato maggiore delle tre forze armate, "d'ordine del ministro della difesa" svolgano dei "rapporti" al CSD.

La circostanza che le relazioni dei vertici militari al consiglio possano avvenire solo su espresso ordine del ministro della difesa sembra far desumere che in sede di consiglio non si attenui il loro rapporto di subordinazione gerarchica. Da ciò la posizione di membro ordinario del capo SMD non potrebbe essere equiparata a quella degli altri membri politici del consiglio, ma risentirebbe del rapporto di gerarchia che lo lega al ministro della difesa.

4.2.2 – Le disposizione sull'ordinamento dei vertici della forze armate. Nel corso della storia della Repubblica la figura del capo SMD, già prevista in epoca statutaria con il diverso nome di "capo di stato maggiore generale", ha subito tre importanti interventi normativi che ne hanno definito le attribuzioni e i rapporti sia con gli stati maggiori delle tre forze armate sia con i vertici politico/militari (con particolare riferimento al ministro della difesa): il già citato D.Lgs 21 aprile

1948, n. 955 – Istituzione della carica di capo di stato maggiore della difesa e sue attribuzioni; il successivo D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1477 – Ordinamento dello stato maggiore della difesa e degli stati maggiori dell'esercito, della marina e dell'aeronautica, in tempo di pace⁴⁸³ (integrato dall'art. 1, L. 8 marzo 1968, n. 200 – Istituzione del comitato dei capi di stato maggiore⁴⁸⁴); e, infine, la L. 18 febbraio 1997, n. 25 – Attribuzioni del ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle forze armate e dell'amministrazione della difesa⁴⁸⁵.

Non è questa la sede per esaminare in dettaglio l'evoluzione storico/giuridica del capo SMD nella Repubblica italiana. Quel che interessa è accertare se tra le disposizioni sopra richiamate vi siano dei riferimenti diretti o indiretti alla sua partecipazione in CSD.

Le tre disposizioni, con formule normative tra loro simili, sottopongono il capo SMD alla dipendenza gerarchica del ministro della difesa⁴⁸⁶. Le stesse normative non specificano però se tale rapporto di gerarchia in sede di CSD subisca delle alterazioni, razionalizzandosi e allargandosi agli altri membri politici del consiglio (tra i quali il capo dello stato) o addirittura allentandosi per lasciare un certo margine di autonomia al rappresentante delle forze armate⁴⁸⁷.

Un espresso riferimento alla partecipazione dell'alto ufficiale al CSD, ancorché stringato, è presente nel solo DPR del '65 (art.1/g):

“il capo di stato maggiore della difesa (...) fa parte, in qualità di membro, del consiglio supremo di difesa”.

La disposizione, di per sé, non aggiunge niente rispetto alla legge 624/1950; tuttavia se esaminata con occhio sistematico, nel contesto complessivo della norma, può assumere maggior significato. È infatti pur vero che il DPR del 1965, come gli altri due interventi del '48 e del '97, afferma la dipendenza gerarchica del capo SMD dal ministro della difesa; ma è altrettanto vero che il legislatore del '65, nel prevedere la partecipazione dell'alto ufficiale agli organismi militari

483 *Gazz. Uff.*, 1966, n. 11.

484 *Gazz. Uff.*, 1968, n. 78.

485 *Gazz. Uff.*, 1997, n. 45.

486 Il DLgs 21 aprile 1948, n. 955 (art.3) stabilisce che “il capo di stato maggiore della difesa dipende direttamente dal ministro per la difesa, cui risponde dell'esecuzione delle direttive ricevute”. Il successivo DPR 18 novembre 1965, n. 1477 (art.1/c:), a sua volta, afferma che “il capo di stato maggiore della difesa (...) dipende direttamente dal ministro per la difesa, di cui è l'alto consigliere tecnico-militare per i problemi interessanti la difesa e al quale risponde della attuazione delle direttive ricevute.” Infine la L. 18 febbraio 1997, n. 25 precisa che “il capo di stato maggiore della difesa dipende direttamente dal ministro della difesa” (art. 3.), definendo quest'ultimo come “preposto all'amministrazione militare e civile della difesa e massimo organo gerarchico e disciplinare” (art. 1.1).

487 La dottrina che si è occupata della questione (Motzo, Predieri, Labriola) ha rilevato come le alterazioni del rapporto di gerarchia tra ministro e capo SMD che potrebbero verificarsi in CSD, almeno teoricamente, siano sempre conformi al principio costituzionale (imprescindibile in uno stato democratico) della sottoposizione del potere tecnico-militare a quello politico-civile; in quanto il membro militare, ancorché svincolato dal rapporto gerarchico diretto col ministro della difesa, si trova pur sempre in un collegio largamente dominato dalla componente politica. Per approfondire tali argomentazioni si rinvia al cap. 3.

internazionali di cui l'Italia fa parte, afferma espressamente il suo dovere di seguire le direttive o di agire a nome del ministro⁴⁸⁸. Da ciò si potrebbe dedurre che se il legislatore del '65 avesse voluto differenziare la posizione del capo SMD al CSD rispetto a quella degli altri membri (facendo permanere anche in tale consesso il suo rapporto di gerarchia con il ministro), lo avrebbe espressamente affermato, come nel caso della partecipazione agli organismi militari internazionali, non limitandosi a stabilire unicamente la sua qualità di membro. Anche la legge del '97 contiene un riferimento al CSD, ma in un contesto diverso, che ha attinenza con le attribuzioni esercitate dal consiglio e col suo grado di partecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico di sicurezza. Niente di nuovo è invece aggiunto, rispetto alle precedenti norme del '48 e del '65, sulla posizione in consiglio del capo SMD⁴⁸⁹. Né, d'altro canto, la normativa del '97 molto aggiunge sui rapporti intercorrenti tra ministro della difesa e capo SMD; il suo principale elemento di novità riguarda l'organizzazione interna dei vertici tecnici (operativi e amministrativi) della difesa, prevedendo il rafforzamento del capo di stato maggiore e del segretario generale della difesa rispettivamente nei confronti dei capi di stato maggiore delle tre forze armate e dei direttori generali del ministero⁴⁹⁰.

488 DPR 1477/1965, Art. 5 (Attribuzioni e attività nel campo internazionale) - Il capo di stato maggiore della difesa: a) mantiene con gli alti comandi militari alleati i rapporti attinenti ai problemi militari di difesa comune; b) dichiara, *a nome del ministro per la difesa*, l'indirizzo nazionale presso gli alti consessi militari istituiti nel quadro degli accordi internazionali di difesa; c) partecipa alla formulazione delle direttive per la pianificazione difensiva comune, per l'addestramento e per i programmi che derivano dalle rispettive pianificazioni, *in aderenza alle direttive del ministro per la difesa* e tenuto conto degli impegni militari esistenti; d) impartisce alle tre forze armate e agli enti civili che vi prendono parte le istruzioni per lo svolgimento delle maggiori esercitazioni internazionali che interessano la difesa; e) dichiara, *a nome del ministro per la difesa*, nei consessi militari internazionali, l'indirizzo nazionale nel campo delle attività tecnico-scientifiche ai fini della difesa; f) è consultato dal ministro per la difesa sulle questioni concernenti i rapporti internazionali interessanti la difesa; g) è consultato dal ministro per la difesa sulla destinazione ad incarichi in campo internazionale degli ufficiali indicati dai capi di stato maggiore di forza armata.

489 Di avviso contrario è P. BONETTI [2000, 217-220]. L'autore ritiene infatti che la L. 25/1997 chiarisca in modo inequivocabile come la subordinazione gerarchica del capo SMD verso il ministro della difesa permanga anche in sede di CSD. E ciò sulla base degli artt.1.3 e 3.3 (che affermano l'obbligo del capo SMD di attenersi alle direttive del ministro della difesa, definito espressamente suo superiore gerarchico) e degli artt. 3.3 e 3.4 che attribuiscono al capo SMD la responsabilità tecnico-operativa-amministrativa, ma non politica della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego della forze armate. "Pur nella consapevolezza della grande rilevanza politica, anche nell'ambito delle relazioni internazionali, delle attribuzioni conferite dalla legge 25/97 al capo SMD, occorre dunque ricordare che a differenza degli altri membri del CSD, egli è l'unico membro del consiglio a trovarsi in posizione di subordinazione gerarchica nei confronti di due membri del consiglio, cioè sia nei confronti del ministro della difesa del quale deve attuare le direttive ai sensi della legge citata (...) sia nei confronti del presidente della repubblica comandante supremo delle forze armate ai sensi dell'art.87 Cost."

490 Sui contenuti della riorganizzazione del ministero della difesa disposta dalla legge 25/1997 cfr: P. DAMIANI [1998].

Nel complesso il dato positivo successivo alla legge istitutiva del '50 non consente di individuare il ruolo rivestito dal capo SMD in consiglio.

Maggiori risposte sulla questione non possono che scaturire dall'esame della prassi.

4.3 – Il capo SMD in consiglio: la prassi. Il capo SMD, in qualità di membro ordinario, ha partecipato alla quasi totalità delle sedute del CSD, dall'anno dell'istituzione a oggi. L'unica assenza si registra nella seduta 14 febbraio 1952; nell'occasione venne sostituito dal gen. Pezzi, capo dell'ufficio di gabinetto della difesa [tab. Ei/6].

Accertata l'assidua presenza, occorre esaminare il ruolo effettivamente assunto dal militare nell'ambito del CSD.

Il primo dato che rileva è di ordine quantitativo. Tra relazioni introduttive al consiglio e interventi nel corso del dibattito, è uno dei membri più attivi, secondo solo al capo dello stato; e ciò in modo costante nel corso di tutti i mandati presidenziali dei quali sono disponibili i verbali [tabb. Gr/8, Se/7, Sa/7, Le/7, Pe/8].

Ma l'aspetto quantitativo non è il più significativo.

La lettura dei verbali mostra infatti che l'alto ufficiale rivestì un ruolo di primo piano in molta parte delle sedute del CSD. Soprattutto per le questioni di politica militare, le sue relazioni introduttive – ampie e articolate tanto da occupare buona parte del verbale – costituivano la base per le successive discussioni; e spesso contenevano non solo l'illustrazione delle problematiche, ma anche le soluzioni per farvi fronte; soluzioni anche di natura prettamente politica che il più delle volte erano fatte proprie dal consiglio sotto forma di deliberazione⁴⁹¹.

All'opposto le relazioni del ministro della difesa non di rado costituivano delle semplici introduzioni o dei brevi commenti alla relazione del militare.

Ma vi è di più. Il ruolo del capo SMD non si esauriva nell'esposizione della propria relazione, ma in vari casi proseguiva nel corso della seduta: non era inusuale che partecipasse attivamente alla discussione, entrasse nel merito degli argomenti, anche di natura prettamente politica, e sostenesse determinate soluzioni.

491 Sul punto è interessante riportare la relazione scritta che il capo di stato maggiore della difesa Marchesi illustrò al CSD del 20 luglio 1972. La relazione termina con la formale proposta di una serie di provvedimenti da assumere per venire incontro alle esigenze delle forze armate. "Riepilogando, dunque, per togliere le forze armate dal presente stato di pura sopravvivenza e di progressiva paralisi, la soluzione minima che ho il dovere di sottoporre e raccomandare all'attenzione di questo alto consesso è rappresentata da: 1) approvazione di un bilancio per l'anno 1973 dell'ordine di 2.500 mld, così come prospettato dal comitato dei capi di stato maggiore (...); 2) impegno da parte dell'autorità di governo a concedere per il quinquennio 1974-78 un progressivo incremento annuo del 10% in termini reali (...). Ho proposto i provvedimenti correttivi che, alla luce di una responsabile ed equilibrata valutazione della situazione economico-sociale del paese, ritengo possano e debbano essere adottati." *Archivio storico Fondazione Luigi Einaudi per studi di politica ed economia (Roma)*, Fondo Malagodi.

L'unico limite che incontrava era quello della proposta di deliberazione conclusiva: dai verbali non risultano deliberazioni consiliari adottate su diretta e formarle proposta del capo SMD.

Naturalmente il peso assunto dal membro militare muta da seduta a seduta, poiché soggetto a una serie di variabili quali, in particolare, l'autorevolezza di chi ricopre l'incarico, la compattezza del governo, la forza del ministro della difesa, l'interessamento del capo dello stato alla politica di sicurezza, la forza delle pressioni esterne esercitate dai comandi militari Nato e Usa.

Di tutto rilievo fu il ruolo assunto dal gen. Mancinelli, capo SMD per cinque anni (dall'aprile 1954 al marzo 1959) e presidente del comitato militare Nato nel biennio 1956/57.

A titolo esemplificativo, nelle sedute 3 e 9 dicembre 1958, la discussione sull'attuazione del programma militare Nato MC-70 prese avvio da un'ampia relazione del capo SMD nella quale si indicavano gli obiettivi di potenziamento delle forze armate nell'ambito della strategia atlantica e le soluzioni finanziarie per farvi fronte. Il dibattito che seguì, già menzionato, fu animato e vide lo stesso gen. Mancinelli – sostenuto dal ministro della difesa Segni – difendere l'attuazione del programma atlantico contro le critiche del capo dello stato Gronchi e del capo di stato maggiore dell'esercito Liuzzi⁴⁹².

Il ruolo svolto dal gen. Rossi, capo SMD per quasi sette anni (dall'aprile 1959 al gennaio 1966) non fu da meno.

Nell'arco temporale coperto dai verbali disponibili (1955-1985), nessun altro raggiunse il numero dei suoi interventi e relazioni [tabb. Gr/8, Se/7, Sa/7]. Le sue proposte e opinioni erano tenute in grande considerazione dai membri politici del CSD e difficilmente erano respinte o sottoposte a critica.

A titolo esemplificativo si riporta il dibattito svoltosi in consiglio (7 dicembre 1961) sull'adesione dell'Italia alla "Forza mobile Nato", un contingente aeroterrestre formato da unità assegnate dai vari paesi dell'Alleanza a diretta disposizione del SACEUR e da impiegare, previa autorizzazione del consiglio atlantico, per fronteggiare azioni locali nel settore balcanico e scandinavo. Sulla questione il capo SMD non si limitò, come il suo ruolo imponeva, a illustrare la questione da un punto di vista tecnico indicando vantaggi e svantaggi della partecipazione, ma terminò la relazione dichiarandosi favorevole all'adesione con motivazioni anche di carattere politico⁴⁹³. Inoltre, a seguito dei dubbi sollevati da alcuni ministri, intervenne più volte nel corso del dibattito argomentando e premendo per l'adesione all'iniziativa⁴⁹⁴.

492 *ASPdR*, CSD, verbali.

493 "(...) Il CAPO SMD si dichiara favorevole all'adesione, soprattutto per l'opportunità che l'Italia sia presente, anche per ragioni di prestigio, in un organismo militare Nato di previsto impiego soprattutto nella Regione Sud." *ASPdR*, CSD, verbali.

494 "(...) L'idea della costituzione di una Forza mobile – afferma CAPO SMD – è nata in funzione della debolezza del settore sud sud-est europeo e, in linea subordinata, di quello nord europeo. Siccome interessa prevalentemente la regione del sud Europa non è opportuno essere assenti. Tutto ciò che riguarda questa regione interessa, infatti, l'Italia." Successivamente lo stesso "CAPO SMD fa presente che l'impiego, anche parziale, della Forza mobile non può aver luogo senza

Significativa è anche la seduta 28 gennaio 1963, durante la presidenza Segni. Il capo SMD riferì che nell'ultima sessione del consiglio atlantico il governo statunitense (sull'onda della crisi cubana e preso atto dell'estrema debolezza delle forze convenzionali europee) aveva richiesto ai governi alleati un accrescimento dei loro stanziamenti per la difesa di almeno il 20% per cinque anni. Quindi, a fronte dei dubbi sollevati dal ministro del tesoro Tremelloni sulla sostenibilità dello sforzo⁴⁹⁵, replicò ribadendo la necessità di raggiungere gli obiettivi di potenziamento militare concordati in sede Nato e propose un incremento del bilancio della difesa di un 6% progressivo annuo per nove anni⁴⁹⁶. La proposta ottenne l'avallo del presidente del consiglio Fanfani e divenne deliberazione del CSD⁴⁹⁷.

In modo simile nelle successive sedute 14 e 18 ottobre 1963, in merito al progetto Nato di costituzione della Forza multilaterale (FML), il capo SMD “conclu[s]e la sua esposizione consigliando non solo l'approvazione della costituzione della FML, ma anche una nostra partecipazione”⁴⁹⁸. Il consiglio deliberò la partecipazione dell'Italia all'iniziativa, confermando l'adesione di principio già data agli Stati Uniti dal precedente governo Fanfani⁴⁹⁹.

La situazione non mutò nella seconda metà degli anni '60 sotto la presidenza Saragat, con i capi di stato maggiore Aloja e Vedovato.

Il 12 luglio 1967 il capo SMD terminò la sua relazione sullo stato della forze armate chiedendo il ripristino e la proroga sino al 1975 dell'incremento progressivo annuo del 6% del bilancio della difesa, deliberato nel 1963 dal CSD e sospeso dal consiglio dei ministri negli ultimi esercizi. Nonostante le riserve dei ministri del tesoro Colombo⁵⁰⁰ e del bilancio Pieraccini⁵⁰¹, la maggioranza dei

l'autorizzazione della Nato, ossia senza una decisione presa all'unanimità (come tutte le decisioni del consiglio atlantico).” *ASPdR*, CSD, verbali.

495 “Il MINISTRO DEL TESORO osserva che ci troviamo di fronte ad un livello di spesa pubblica (5.640 miliardi) che non è assolutamente superabile. (...) Il problema delle spese per la difesa, va posto in questo quadro generale. Per dare alla difesa bisogna togliere ad altri ministeri. Tutto il sopravanzo va ad indebitamento e quindi pesa sul mercato finanziario, sul quale almeno per tutto il '63 non dobbiamo gravare.” *ASPdR*, CSD, verbali.

496 “Il CAPO SMD ricorda che il raggiungimento degli obiettivi concordati con lo SHAPE per l'anno 1964 (potenziamento quantitativo e qualitativo) ha la caratteristica di prima priorità. Se non si tiene conto dei nuovi costi e dell'integrazione di 63 ml che ne discende, non si possono raggiungere tali obiettivi.” Sottopone quindi al consiglio un piano finanziario “che prevede un incremento del 6% progressivo per nove anni, ritarda di uno o due anni il raggiungimento degli obiettivi 1946, che potranno però essere accelerati, ma consente di soddisfare le esigenze prospettate.” *ASPdR*, CSD, verbali.

497 “Il CONSIGLIO concorda all'unanimità sul fatto che resti acquisito al bilancio della difesa un aumento del 6% progressivo per nove anni.” *ASPdR*, CSD, verbali.

498 *ASPdR*, CSD, verbali.

499 “Concludendo, il CONSIGLIO conferma l'adesione già data dal governo alla costituzione della Forza multilaterale, lasciando che si approfondiscano, nelle previste sedi, l'esame tecnico della questione e le incidenza finanziarie.” *ASPdR*, CSD, verbali.

500 “(...) Per quanto riguarda l'incremento progressivo del bilancio della difesa nella misura del 6%, bisognerà pur dire che esso risulta difficilmente sopportabile per il bilancio nazionale. (...) La considerazione del MINISTRO DEL TESORO e dunque che prima di decidere se operare un aumento

membri del consiglio (tra i quali il capo dello stato Saragat, il presidente del consiglio Moro, il ministro degli esteri Fanfani, il ministro dell'industria e commercio Andreotti e, naturalmente, il ministro della difesa Tremelloni) si dichiarò espressamente a favore della proposta del capo SMD⁵⁰².

L'anno precedente si era verificato un altro episodio che mostra il ruolo determinante del capo SMD in sede di CSD. Nella seduta 27 settembre 1966, riguardo alla candidatura di Doberdò come località per la costruzione di un protosincrotone, il presidente del consiglio Moro e gli altri membri politici del consiglio, a fronte delle obiezioni di carattere militare del gen. Alojja (inapplicabilità della strategia di difesa ancorata e necessità dell'adozione di una nuova strategia di difesa mobile manovrata con unità motorizzate e corazzate)⁵⁰³, si videro costretti a soprassedere e rinviare la decisione; e ciò nonostante la candidatura fosse fortemente voluta dal governo e dallo stesso capo dello stato⁵⁰⁴. Infine, il 19 giugno 1969 al rifiuto del ministro degli esteri Nenni di incrementare il bilancio della difesa replicò direttamente il capo SMD Vedovato⁵⁰⁵.

degli stanziamenti a favore della difesa si esamini a fondo l'attuazione del bilancio di competenza per destinare somme al vero potenziamento e ad una efficace utilizzazione dei mezzi.” *ASPdR*, CSD, verbali.

501 “(...) Il bilancio di quest'anno – argomenta il MINISTRO DEL BILANCIO – presenta gravissime difficoltà sotto il profilo politico. Vi sono infatti delle priorità difficilmente rinunciabili, e sarebbe politicamente insostenibile presentare un bilancio con una contrazione delle spese produttive e un visibile incremento delle spese per la difesa. (...)” *ASPdR*, CSD, verbali.

502 “Il PRESIDENTE rileva che l'orientamento del CONSIGLIO è per la riconferma del principio dell'aumento progressivo (6%) del bilancio della difesa fino al 1972.” *ASPdR*, CSD, verbali.

503 “Lo stato maggiore italiano – argomentava il gen. Alojja – ha adottato il concetto di strategia avanzata difendendo perciò le posizioni più avanzate del confine. Il Cardo di Monfalcone rappresenta un punto estremamente importante della nostra difesa. L'eventuale costruzione del protosincrotone di cui si tratta nella zona del Carso di Doberdò crea un vuoto sul davanti del sistema difensivo e determina un vuoto sul rovescio di Monfalcone per cui non si riesce a trovare fino ai monti Lessini punti forti su cui arroccare la posizione di difesa. Lasciare il Carso di Monfalcone significherebbe frangere la nostra difesa al confine. Inoltre lo status internazionale di cui gode in tempo di pace il protosincrotone impedisce di fare persino semplici ricognizioni. La strategia avanzata, che è l'attuale, sarebbe resa impossibile, come pure sarebbe resa impossibile una difesa ancorata poco a ridosso di Monfalcone, che quella concepita dallo stato maggiore. Si sarebbe perciò costretti, come soluzione sostitutiva, ad una difesa mobile manovrata con unità motorizzate e corazzate; il che richiede una ristrutturazione delle FFAA che comporta nuovi oneri finanziari (...)” *ASPdR*, CSD, verbali.

504 “Il PDC osserva a sua volta che non è in grado di optare per una difesa mobile che si sostituisca alla difesa fissa adottata dallo stato maggiore della difesa; gli mancano gli elementi di giudizio e poi non vorrebbe che una scelta del genere potesse domani essere imputata ai politici; è una scelta tecnica. (...) Propone una parentesi di esame.” Successivamente nel corso del dibattito lo stesso “PDC osserva che il governo non potrebbe politicamente prendere la decisione di abbandonare la difesa ancorata per adottare il principio della difesa mobile con le sue implicazioni. È lo stato maggiore che deve operare la scelta secondo il criterio della migliore rispondenza alle esigenze della difesa.” *ASPdR*, CSD, verbali.

505 “Il MINISTRO DEGLI ESTERI ritiene che il problema del bilancio difesa non si ponga per la seduta odierna; sarà infatti discusso dal governo a tempo debito ed è prematuro occuparsene. (...) Gli sembra difficile ipotizzare un incremento del bilancio di previsione della difesa pari a 181 miliardi. Le proposte avanzate dal ministro Tremelloni nel 1967 potrebbero consentire notevoli

Nel corso della presidenza Leone l'attivismo del capo SMD non venne meno [tab. Le/7]; ma, come si vedrà avanti, la drastica riduzione della frequenza delle riunioni, la trattazione più superficiale e sporadica delle questioni militari – in altre parole la minor incisività del CSD nella determinazione dell'indirizzo di sicurezza nazionale, fenomeno che prese avvio già negli ultimi anni della presidenza Saragat – conferì minor rilievo politico anche al protagonismo del membro militare del consiglio.

La presidenza Pertini, in linea con quella Leone, mostra uno scenario di ancor maggiore emarginazione del CSD e, di conseguenza, del ruolo del capo SMD al suo interno. In riunioni con una durata media di un'ora e mezza [tab. Pe/4] che si limitavano a ratificare decisioni assunte in altre sedi (consiglio dei ministri e consiglio di gabinetto), gli interventi del membro militare calarono drasticamente: in ben tre sedute delle cinque complessive di Pertini non ne risulta alcuno [tab. Pe/8].

In conclusione negli anni 50 e '60 – fase in cui il CSD, come si vedrà, partecipò attivamente alla determinazione dell'indirizzo di sicurezza nazionale – il capo SMD ebbe un ruolo di primo piano all'interno del consiglio: benché unico membro esponente delle forze armate (si vedrà a breve che negli anni '50 e '60 raramente i capi di stato maggiore delle tre forze armate parteciparono alle sedute) e teoricamente confinato – in quanto tecnico – a un ruolo di mero supporto e consulenza ai componenti politici; nella realtà esercitò un'influenza e un peso politico che trascendevano la sua carica formale. Sfruttando le divisioni tra i membri politici, forte del sostegno incondizionato del ministro della difesa – rarissimi sono i casi di divergenza all'interno del consiglio tra capo SMD e ministro della difesa⁵⁰⁶ – e spesso trovando sponda nel capo dello stato (in

economie. Il CAPO SMD replica che tali economie sono più apparenti che reali. La difesa spende 40 milioni, ad esempio, per la scuola di educazione di Orvieto e se non li spendesse la difesa la scuola cesserebbe di funzionare. In teoria, ma solo in teoria, tale spesa potrebbe risparmiarsi.” *ASPdR*, CSD, verbali.

506 Due sono i casi di contrasto rinvenuti nei verbali tra capo di stato maggiore e ministro della difesa. Il primo, su una questione del tutto secondaria, si verifica nella seduta del 26 gennaio 1960 tra il gen. Rossi e Andreotti. A seguito della relazione del capo di stato maggiore della difesa, “Il MINISTRO DELLA DIFESA trova oscuro il fatto che all'Italia si rivolgano elogi, in sede Nato, quando la situazione è quella che risulta dalla esposizione del capo di stato maggiore della difesa. Il CAPO SMD precisa che gli elogi sono tributati alla decisa volontà di raggiungere gli obiettivi concordati (...)”. *ASPdR*, CSD, verbali, 26 gennaio 1960. Il secondo, ben più rilevante, si ha tra il gen. Aloja e Tremelloni nella seduta 20 febbraio 1967 a proposito dell'adesione dell'Italia al trattato di non proliferazione nucleare (TNP). “Il CAPO SMD osserva che il progetto di accordo sulla non proliferazione rappresenta un rafforzamento del controllo sovietico sui paesi del patto di Varsavia; porta ad una possibile mortificazione del progresso tecnico in diversi paesi, tra cui il nostro; ci impedisce di conseguire lo stato di opzione nucleare che potrebbe costituire uno dei nostri obiettivi; toglie competenze all'Euratom per trasferirle all'Agenzia di Vienna; dà alla Francia una posizione di preminenza rispetto agli altri cinque membri della Comunità europea. Il MINISTRO DELLA DIFESA ritiene che il pericolo di proliferazione nucleare esiste ed è molto grave e va continuamente crescendo. Ritiene quindi che si possa pagare un certo prezzo per scongiurarlo. Questo prezzo però non deve essere eccessivo e si deve essere prudenti.” *ASPdR*, CSD, verbali, 20 febbraio 1967.

particolare Segni e Saragat), riuscì sovente a condizionare in modo significativo la politica militare nazionale.

Nel complesso la forza politica del capo SMD in consiglio è riconducibile a tre fattori:

- padronanza tecnica delle questioni all'ordine del giorno;
- stabilità della carica: dal 1950 al 1966 Marras, Mancinelli e Rossi rimasero in carica dai 4 ai 6 anni; solo a partire dal '66, con Aloja, la sostituzione al vertice della difesa avvenne di media ogni 2/3 anni;
- partecipazione al *comitato militare* e agli altri organi tecnici della Nato competenti ad elaborare le strategie politico/militari dell'Alleanza (le cd. *dottrine strategiche*) e i conseguenti programmi di potenziamento delle singole forze armate nazionali.

Il terzo punto merita un approfondimento.

Le dottrine strategiche, i programmi di armamento, i piani finanziari per farvi fronte e in generale tutte le opzioni di politica militare che il capo SMD illustrava in CSD per l' "approvazione" o per una semplice "presa d'atto", nella quasi totalità dei casi non erano il frutto di elaborazioni dell'apparato militare nazionale, ma costituivano forme, più o meno dirette, di attuazione di raccomandazioni, decisioni, pianificazioni assunte dagli organi militari della Nato, dei quali lo stesso capo SMD era parte, o comunque in un rapporto di stretta e quotidiana collaborazione.

Tutti gli atti di indirizzo politico/militare della Nato, benché formalmente adottati dagli organi politici dell'Alleanza – quali il *consiglio atlantico* e il *comitato di difesa* (costituiti dai rappresentanti dei governi degli stati membri) – in realtà erano predisposti e approvati in sostanziale autonomia dagli organi militari della stessa; ovvero, in ordine di rilevanza del potere decisionale: dal *comandante supremo alleato in Europa* (SACEUR), il generale statunitense responsabile delle forze armate USA in Europa; dallo *standing group*, il comitato dei capi di stato maggiore dei tre stati membri più importanti (Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia), titolare dell'alta direzione e pianificazione strategica dell'Alleanza, e rimasto operativo sino al ritiro francese dalla struttura militare integrata (1966); e dal *comitato militare*, formato dai capi di stato maggiore di tutti gli stati membri, tra cui l'Italia⁵⁰⁷.

Di qui il capo SMD, in qualità di membro del *comitato militare*, aveva stretti e diretti rapporti con lo *standing group* e con il *comandante supremo alleato in Europa*; e di fatto rappresentava l'organo nazionale maggiormente coinvolto nell'elaborazione della politica militare Nato – pur se in modo del tutto marginale rispetto ai colleghi britannico, francese e, soprattutto, statunitense.

Ora, considerato che nella fase storica presa in esame (e soprattutto negli anni '50 e '60) la politica di sicurezza dell'Italia aveva ridottissimi margini di autonomia

507 In merito alla natura giuridica, all'ordinamento interno e ai meccanismi di funzionamento della NATO, si veda: G. DE VERGOTTINI [1974/b, 409-450], "Manuale Nato", 2001, www.nato.int; G. CASSONI [1967], F. DURANTE [1981]; A. MIELE [1965], P. TORIELLO [1984], CANNIZZARO [1995].

rispetto agli indirizzi proposti dagli Stati Uniti e assunti dall'Alleanza atlantica, è comprensibile come il capo SMD, nel ruolo di diretto rappresentante dei comandi militari Nato in Italia, acquisiva nell'ambito del CSD, di fronte ai membri del governo e al capo dello stato, una forza e un'autorevolezza politiche che trascendevano la sua funzione tecnica.

L'esame dei verbali mostra che in sede di consiglio il capo SMD era il più strenuo sostenitore dell'indirizzo atlantico – in talune occasioni paragonabile a vero e proprio portavoce della Nato⁵⁰⁸ – e, con il sostegno del ministro della difesa e talvolta del capo dello stato, si batteva contro le resistenze dei ministri economici (tesoro e bilancio) per ottenere i finanziamenti necessari alla piena attuazione dei programmi militari adottati dalla Nato⁵⁰⁹.

È bene evidenziare che il ruolo internazionale assunto in via di fatto dal capo SMD nell'ambito dell'Alleanza atlantica è stato riconosciuto formalmente e a più riprese dalla normativa sull'ordinamento dei vertici delle forze armate. Mentre il D.Lgs. 955/1948 non prevedeva alcunché al riguardo (la struttura militare integrata della Nato con tutta la rete di comandi militari fu istituita a partire dal 1950), i successivi interventi normativi in materia contemplavano diffusamente il fenomeno. Il D.P.R. 1477/1965 dedicava un intero articolo alle attribuzioni e alle attività nel campo internazionale del capo SMD, disciplinandole sin nei minimi dettagli⁵¹⁰. La successiva L. 25/1997, in modo più sintetico ma con maggior attenzione alla distinzione tra competenze tecniche e politiche, stabilisce che “il capo di stato maggiore della difesa, in base alle direttive impartite dal ministro della difesa (...) assicura i rapporti con le corrispondenti autorità militari degli altri stati” (art. 3/b), oltre a consentire al ministro della difesa di delegare allo stesso capo SMD la partecipazione “a tutti gli organismi internazionali ed europei competenti in materia di difesa e sicurezza militare o le cui deliberazioni comportino effetti sulla difesa nazionale” (art. 1/c)⁵¹¹.

508 È significativo al riguardo che nella sua prima seduta il nuovo capo di stato maggiore della difesa gen. Rossi – succeduto a Mancinelli, strenuo sostenitore delle scelte strategiche Nato avendo anche ricoperto il ruolo di presidente del comitato militare atlantico – manifesti espressamente l'intenzione di perseguire l'interesse della difesa nazionale e solo in subordine quello della difesa collettiva. “Il CAPO SMD chiede ancora la parola per precisare al presidente del consiglio che quando pensa alla difesa, pensa sempre prima al paese e poi alla Nato, di cui l'Italia è parte, e che il problema ha sempre cercato di risolverlo sul piano nazionale. (...)” *ASPdR*, CSD, verbali, seduta 26 gennaio 1960.

509 “Protetti dal principio di apoliticità e rafforzati nei confronti della classe politica dall'integrazione militare atlantica e dal lobbismo industriale, gli stati maggiori accrebbero in qualche misura il loro potere decisionale sulla pianificazione della difesa e sull'ordinamento delle forze armate: tutte le volte che la rivalità <<interforze>> non impedirono loro di presentare una proposta di pianificazione e bilancio unitaria, questa fu sempre ratificata senza obiezioni dal ministro della difesa. Il volume del bilancio fu talora contestato o ridotto dal ministro del tesoro: mai dall'unico parlamento occidentale che non ha mani apportato tagli alle spese militari, e anzi spesso approvato mozioni che ne richiedevano l'aumento.” V. ILARI [1994, 9].

510 DPR 1477/1965, art. 5 - Attribuzioni e attività nel campo internazionale, riportato in nota 40.

511 Sul ruolo internazionale del capo di stato maggiore della difesa ai sensi della normativa del '65 e del '97 cfr: P. BONETTI [2000, 84-87], P. DAMIANI [1998, 586-596].

Ciò che emerge dal dato positivo è l'obbligo del capo SMD di svolgere il suo ruolo in ambito Nato secondo le istruzioni, le direttive e gli indirizzi del ministro della difesa e degli altri organi politici competenti in materia di sicurezza come il CSD.

L'esame dei verbali mostra che ciò avveniva: non di rado il CSD era chiamato a deliberare la posizione che l'Italia – tramite i suoi rappresentanti (tra cui lo stesso capo SMD) – avrebbe dovuto assumere in sede atlantica su determinate questioni di politica militare.

Tuttavia dai verbali emerge anche che il CSD spesso era chiamato a “prendere atto” o “ratificare” dottrine strategiche e programmi militari adottati in piena autonomia dai comandi militari Nato con la sola collaborazione dello stato maggiore italiano; senza quindi che su tali questioni vi fossero state preventive direttive dei competenti organi politici nazionali.

Tali dottrine strategiche e programmi militari, benché arrivassero al CSD (e agli altri organi di governo nazionali) sotto forma di “raccomandazioni” teoricamente non vincolanti, in realtà, dato il contesto internazionale, condizionavano in modo significativo non solo la politica militare, ma anche la complessiva politica di bilancio dell'Italia; e al CSD, incalzato al suo interno dal capo SMD, residuava il solo potere di graduarne l'attuazione, secondo le possibilità finanziarie del paese⁵¹².

Nel capitolo precedente si è visto che la dottrina, a fronte del silenzio della legge istitutiva, si era posta la questione se il vincolo gerarchico che lega il capo SMD al ministro della difesa permanesse o meno in sede di CSD.

L'esame dei verbali mostra chiaramente che tale vincolo si allentava fortemente sino a consentire al militare di assumere all'interno del consiglio una posizione di sostanziale autonomia politica, in modo simile agli altri membri; un'autonomia

512 Gli effetti provocati in Italia sulla determinazione della politica di sicurezza a seguito dell'adesione al Patto atlantico sono ben evidenziati da G. DE VERGOTTINI [1974/b, 409-450]. Anche C. JEAN [1989, 43-50]. ritiene che la partecipazione all'Alleanza atlantica abbia determinato consistenti “implicazioni di fatto” sull'ordinamento della difesa dell'Italia, tra le quali l'accrescimento del ruolo politico del capo di stato maggiore della difesa: “la partecipazione del capo di stato maggiore al comitato militare, come vertice nazionale, ha indotto ad attribuirgli precise responsabilità in campo internazionale rafforzandone così i poteri anche nazionali.” In tal senso: P. BONETTI [2000, 84-86], M. CERMEL [2004, 17-20]. Di contrario avviso pare invece G. MOTZO [1964, 707; 1957, 18-29], pur basando la sua riflessione unicamente sui dati formali del trattato e dei suoi atti esecutivi. “La struttura delle entità organizzative previste dal Trattato e le disposizioni che ne disciplinano le attribuzioni – considerate entro i limiti delle clausole rese pubbliche – non paiono tuttavia incidere in misura notevole – e in tempo di pace – sulla configurazione dei rapporti costituzionali interni tra organi di direzione politica e di condotta tecnica militare delle forze armate, sottraendo piuttosto ai poteri di disposizione e di impiego delle autorità nazionali i contingenti italiani assegnati all'organizzazione.” L'autore, nel valutare i rapporti tra comandi militari Nato, organi di governo nazionali e vertici militari nazionali, riferisce, pur se in forma dubitativa (“pare”), che “il capo di stato maggiore della difesa abbia il dovere di consultarsi con il ministro della difesa prima di procedere alla deliberazione in sede di comitato della Nato di <<raccomandazioni>> da formulare al consiglio di quell'ente, e che egli debba agire nei limiti delle direttive ricevute dal proprio ministro e, comunque, in conformità alle deliberazioni del consiglio supremo di difesa.”

che per competenza tecnica e rapporti diretti con i comandi Nato e Usa, in particolari contesti di tensione internazionale e di debolezza della compagine governativa, poteva assumere connotati di preminenza sugli altri membri. Del resto la legge istitutiva non differenzia in alcun modo, rispetto agli altri componenti ordinari, la posizione del capo SMD in consiglio, vietandone, ad esempio, la partecipazione all'adozione delle deliberazioni o affermandone il ruolo meramente consultivo. E quando non è il titolo d'investitura – nel caso di specie la legge istitutiva o, al limite, le norme attuative sul funzionamento interno – a differenziare la posizione soggettiva dei membri del collegio, le dinamiche che caratterizzano gli organi collegiali portano inesorabilmente ad equiparare i suoi membri, annullando gli eventuali rapporti di tipo gerarchico tra essi sussistenti all'esterno⁵¹³.

Date queste conclusioni, non possono non apparire fondati i dubbi sollevati da de Vergottini sull'opportunità e la legittimità costituzionale dell'inserimento del vertice tecnico delle forze armate in un organo titolare – da un punto di vista sia formale (ai sensi della sua legge istitutiva) sia effettivo (almeno per alcune fasi della sua esistenza, come si approfondirà avanti) – dell'indirizzo di sicurezza nazionale, o almeno di quella parte non ancora delegata agli organismi internazionali cui l'Italia si era legata dopo la II guerra mondiale.

4.4 – Gli altri vertici tecnico/militari in consiglio: la prassi. Discontinua e diversificata appare la presenza in CSD degli altri esponenti delle forze armate, ovvero dei capi di stato maggiore delle tre forze armate, del segretario generale della difesa (istituito nel 1965), del comandante dei carabinieri, del comandante della guardia di finanza e del direttore dei servizi di informazione.

Al riguardo è possibile individuare tre fasi distinte.

Nella prima fase, dal 1950 al 1972, la partecipazione dei membri straordinari di natura militare riveste carattere eccezionale e riguarda i soli capi delle tre forze armate, presenti nelle uniche sedute 22 novembre 1950 (presidenza Einaudi) e 3/9 dicembre 1958 (presidenza Gronchi) [tabb. Ei/6, Gr/6, Se/5, Sa/5].

Nella seconda fase – che prende avvio dal mandato Leone (1972) e arriva sino alla presidenza Scalfaro compresa (1999) – la situazione muta radicalmente: i tre capi di stato maggiore e il segretario generale della difesa risultano presenti in quasi tutte le sedute del consiglio [tabb. Le/5, Pe/6, Co/6, Sc/6]. Il 31 luglio e il 5 novembre 1991 (presidenza Cossiga) si registra per la prima volta la partecipazione del comandante dei carabinieri, del comandante della guardia di finanza e del direttore del servizio informativo militare (SISMI).

La terza fase ha inizio con il settennato di Ciampi e prosegue con la presidenza Napolitano. Dal 1999 si ha, infatti, un'inversione di tendenza rispetto al recente passato: i quattro membri straordinari delle forze armate partecipano solo a tre

513 Sulla posizione paritaria dei componenti di un collegio e sulla attenuazione in seno al collegio dei vincoli gerarchici correnti tra i suoi componenti si veda S. VALENTINI [1980, 129-133], G.B. VERBARI [1981, 70], R. VILLATA. Di avviso contrario è F. ZUELLI [1985, 79-87].

delle dodici sedute complessive di Ciampi e a nessuna delle otto riunioni presiedute sino ad oggi da Napolitano [tabb. Ci/5, Na/6].

Le ragioni della partecipazione dei membri militari straordinari sono molteplici, spesso concomitanti e non sempre evidenti. Sinteticamente e sulla base della documentazione disponibile è possibile rinvenire le seguenti:

- particolare autorevolezza dei militari che ricoprono l'incarico;
- esigenza da parte degli organi politici (essenzialmente del capo dello stato) di sentire posizioni diverse rispetto a quella del capo SMD in caso di questioni controverse e di contrasto di vedute tra gli stessi vertici militari;
- esame di tematiche strettamente connesse al settore di competenza dello specifico vertice militare.

Alle tre motivazioni specifiche di cui sopra se ne aggiunge un'altra di carattere generale e sistematico, che caratterizza le singole fasi sopra illustrate: il diverso ruolo del CSD nel sistema costituzionale.

Si veda in dettaglio.

Nella prima fase (1950-1975) i vertici delle tre forze armate furono convocati in sole tre occasioni. L'esame dei verbali consente di valutare le specifiche ragioni di tale allargamento.

Il 22 novembre 1950 vi era la necessità di coinvolgere nella discussione il capo di stato maggiore dell'esercito Marras, per la sua autorevolezza, per il fatto che di lì a pochi giorni avrebbe assunto l'incarico di capo SMD (2 dicembre 1950) e per la circostanza che la discussione del CSD riguardava essenzialmente il potenziamento dell'esercito. Non a caso Marras risultò il relatore principale della seduta, partecipando in modo attivo alla discussione, ben più dell'allora capo SMD Trezzani⁵¹⁴.

Il 3 e 9 dicembre 1958 le ragioni erano tutt'altre, pur se connesse all'esigenza di sentire il punto di vista del capo di stato maggiore dell'esercito Liuzzi. All'interno delle forze armate si era creata una frattura tra i sostenitori delle strategie militari elaborate in sede atlantica e coloro che optavano per intraprendere una politica militare maggiormente autonoma e incentrata su una diversa concezione dell'interesse nazionale. I sostenitori dell'ortodossia atlantica erano guidati dal capo SMD Mancinelli, presidente uscente del comitato militare Nato che aveva diretto dal 1956 al 1957. L'esponente di punta dei fautori di una politica militare più autonoma era il capo SME Liuzzi. Nel dicembre 1958 lo scontro tra le due correnti di pensiero si concretizzò sull'attuazione del MC-70. Mentre Mancinelli, come già riferito, sosteneva la necessità di dare piena attuazione al MC-70, Liuzzi poneva delle riserve proponendo di dirottare una parte delle risorse anche al potenziamento delle forze di 2° scaglione. Il presidente Gronchi era a sua volta un convinto sostenitore dell'esigenza di rafforzare le cinque divisioni "nazionali" di 2° scaglione che, a suo dire, rappresentavano un argine contro eventuali sollevazioni comuniste. Quindi, consapevole delle diverse idee di Mancinelli e Liuzzi, e intenzionato a dare un sostegno tecnico alle sue posizioni, pensò bene di

⁵¹⁴ Archivio storico Istituto Europeo di Fiesole, Fondo De Gasperi.

invitare il capo SME alle sedute del 3/9 dicembre, destinate ad esaminare proprio l'attuazione del MC-70⁵¹⁵.

A partire dalla presidenza Leone la partecipazione dei tre capi di stato maggiore e del segretario generale della difesa si intensificò sino a divenire stabile.

Si valutino in primo luogo le particolari motivazioni del coinvolgimento dei membri straordinari delle forze armate.

Nelle sedute 6 agosto 1975 e 20 settembre 1976 (presidenza Leone) i tre capi di stato maggiore vennero invitati per esporre il loro punto di vista in merito ai progetti di ristrutturazione delle rispettive forze armate e alle connesse leggi promozionali⁵¹⁶.

La prima seduta di Pertini (31 luglio 1978) fu breve – 45 minuti [tab. Pe/4] – e di natura interlocutoria: i tre vertici delle forze armate furono invitati solo per la presentazione al nuovo capo dello stato⁵¹⁷. Nelle successive tre riunioni – 28 gennaio 1981, 24 novembre 1983 e 16 novembre 1984 – non appaiono particolari ragioni della presenza dei tre capi delle forze armate e del segretario generale della difesa: è il solo capo SMD che relaziona al CSD e partecipa alla discussione; i verbali non riportano né relazioni né interventi degli altri componenti militari [tab. Pe/8].

Durante le presidenze Cossiga e Scalfaro le specifiche motivazioni della presenza dei membri straordinari militari sono ignote, non essendo disponibili i verbali.

515 “Il CAPO SMD ritiene convenga far massa su un potenziamento delle unità di frontiera con armi di tipo analogo a quelle che si troveranno di fronte in caso di necessità. Le forze di difesa interna sono sufficienti, il nostro obiettivo è il potenziarle per renderle intercambiabili con quelle di difesa alla frontiera. Il PRESIDENTE osserva che dello stesso parere non è il capo di stato maggiore dell'esercito; che occorre trovare il modo di soddisfare le esigenze Nato e quelle del nostro paese, provvedendo congiuntamente alle unità di difesa verso l'esterno e quelle di difesa interna. (...) Non si tratta di mutar politica, sibbene di inquadrare i nostri interessi nazionali nel quadro degli interessi dell'alleanza. (...) Il CAPO SMD osserva che in campo Nato sarebbe male accetta una destinazione di aliquota del previsto incremento di bilancio alle forze territoriali; (...) Il CAPO SME precisa che SHAPE [Nato] si disinteressa completamente delle unità di 2° scaglione. I comandi Nato del sud-est europeo si preoccupano solo delle forze di 1° scaglione che ritengono insufficienti per la stessa difesa contro un attacco alla frontiera orientale. Ma poiché non può escludersi una minaccia portata dal nemico all'interno del paese, egli è d'avviso che non solo di debbano mantenere le unità di 2° scaglione, ma che occorra potenziarle dando loro la stessa struttura, anche ordinativa, delle altre. (...) Il CAPO SMD concorda sulla necessità di avere forze di secondo scaglione efficienti, pur senza sacrificare gli obiettivi prioritari della Nato. (...)” *ASPdR*, CSD, verbali.

516 “Il PRESIDENTE aprendo la seduta rivolge un particolare saluto al capo SMD, che partecipa per la prima volta ai lavori del consiglio, ai capi di stato maggiore delle tre forze armate e al segretario generale della difesa, che ha desiderato partecipassero questa volta ai lavori del consesso per il fatto che esso reca all'ordine del giorno i problemi della ristrutturazione dello strumento militare del nostro paese e altre questioni sulle quali è certo utile sentire il pensiero dei responsabili diretti di settore.” *ASPdR*, CSD, verbali.

517 “Il PRESIDENTE ha desiderato che oltre i membri di diritto partecipassero a questa riunione del consiglio di difesa, la prima da lui presieduta, anche gli alti vertici dell'esercito, della marina e dell'aeronautica. Rinnova, loro tramite, alle forze armate il suo saluto augurale, e sottolinea come le politiche di sicurezza e distensione debbano concordare con i nostri ideali di pace e di collaborazione tra i popoli.” *ASPdR*, CSD, verbali.

Tuttavia, al di là e in aggiunta alle specifiche ragioni che hanno portato dal 1975 al 1999 ad un allargamento del consiglio ai quattro vertici militari con carattere di stabilità e continuità, ve n'è un'altra più profonda e di carattere sistematico: il diverso ruolo del CSD all'interno del sistema costituzionale, con l'attenuazione della funzione deliberativa a vantaggio di quella consultiva e meramente informativa.

La natura della funzione svolta da un organo collegiale e la sua struttura organizzativa sono elementi tra loro strettamente legati: un collegio con funzioni decisorie tende ad assumere una dimensione numericamente contenuta, mentre un collegio con funzioni consultive e informative ammette un numero di componenti molto più ampio⁵¹⁸.

Quindi la circostanza che sino alla presidenza Saragat il CSD rivestì una funzione deliberativa di primo piano in materia di sicurezza condizionò senza dubbio la sua struttura nel senso del contenimento del numero dei suoi partecipanti.

All'opposto la successiva attenuazione dei compiti decisorii del consiglio a favore di un'attività sporadica di natura consultiva e informativa, portò all'allargamento del numero dei componenti militari; e ciò tenuto anche conto della forte autonomia di cui godevano i capi delle tre forze armate nei confronti del capo di stato maggiore della difesa.

A sua volta le motivazioni di fondo che hanno portato al successivo restringimento della presenza dei membri militari durante le presidenze Ciampi e Napolitano, molto probabilmente, sono riconducibili al concorso dei seguenti fattori:

- un'indubbia rivitalizzazione, anche se non nei termini dei decenni '50 e '60, dell'attività del CSD;
- la riforma dei vertici militari operata dalla legge 25/1997 che ha rafforzato sensibilmente la posizione del capo SMD, trasformandolo nell'organo di vertice della struttura tecnico/operativa della difesa (a cui sono subordinati, senza riserve, i capi di stato maggiore delle tre forze armate); e nell'unico referente diretto del ministro della difesa e degli altri organi politici.

Una conferma in tal senso è fornita dal resoconto di Paolo Peluffo, portavoce di Ciampi durante il mandato presidenziale:

“Negli ultimi anni il consiglio supremo (...) aveva già cambiato fisionomia. Ciampi ne aveva ridotto i partecipanti ai soli aventi diritto per legge. Per esempio, vennero esclusi i capi di stato maggiore delle singole forze armate, essendo presente il solo capo di stato maggiore della difesa. Nessuno poteva portarsi collaboratori che prendessero nota,

518 “In materia di collegi esiste (...) una duplice tendenza nei confronti del numero dei componenti: all'espansione per assicurare maggiore ponderazione, o più numerose rappresentanze, o collegamento con più enti e organi; alla contrazione per motivi di funzionalità. Premesso ciò, appare chiara la connessione tra i problemi del numero dei componenti ed i problemi della funzione in un collegio. (...) Una volta stabilita la funzione di una figura organizzativa, possono rinvenirsi tipi strutturali di collegi più idonei di altri all'assolvimento della funzione stessa; la struttura, i procedimenti interni, il funzionamento del collegio sono direttamente determinati dalla funzione.” S. VALENTINI [1980, 125, 181-189].

nemmeno il presidente della repubblica assistito dal solo segretario generale. L'unico a verbalizzare era l'ammiraglio Marini [il segretario del consiglio], per iscritto. *L'organismo aveva così assunto una caratteristica più autentica e operativa.* Era scomparso il vecchio tavolone ovale da conferenza. Era stato sostituito da un tavolo rotondo da colazione, dove tutti si ascoltavano e si guardavano negli occhi.”⁵¹⁹

519 P. PELUFFO [2007, 424-425].

5 – Gli altri membri straordinari in consiglio

5.1 – **Il dato positivo.** Nei paragrafi precedenti si sono incontrate alcune categorie di membri straordinari: i vertici tecnici della difesa (i capi di stato maggiore delle tre forze armate, il segretario generale della difesa, il comandante dei carabinieri, il direttore dei servizi informativi), i ministri non componenti di diritto il collegio e il sottosegretario di stato alla presidenza del consiglio/segretario del consiglio dei ministri.

Tali categorie, benché le più significative in termini di presenza e di apporto alle sedute, non esauriscono le ipotesi di partecipazione straordinaria.

La legge istitutiva, si è visto, non pone limiti alla convocazione di soggetti esterni alle riunioni del CSD. L'art. 3, dopo aver individuato una serie di figure che possono essere invitate (ministri, alti commissari, i capi delle tre forze armate, il presidente del CNR, il presidente dell'istituto centrale di statistica, il presidente del consiglio superiore delle forze armate), si chiude con una clausola aperta che lascia piena discrezionalità al presidente di convocare chiunque possa risultare utile, sulla base delle competenze tecniche possedute, all'espletamento dell'attività del consiglio (“persone di particolare competenza nel campo scientifico, industriale ed economico ed esperti in problemi militari”).

Il regolamento del '51 non affronta la questione.

Il DPR del '90 non aggiunge molto di più di quanto afferma la legge.

L'art.7 disciplina la procedura per la convocazione dei membri straordinari. Il potere è esercitato dal presidente d'intesa con il presidente del consiglio o su richiesta di quest'ultimo; e se si tratta di membri dell'apparato tecnico/burocratico dello stato occorre anche l'intesa del ministro competente.

In altre disposizioni sono contemplate due specifiche ipotesi di allargamento del CSD. L'art. 8.2 prevede che “con il consenso del presidente, quando ciò sia richiesto da specifiche esigenze”, i ministri che partecipano al consiglio “possono farsi assistere nel corso della seduta da propri collaboratori, civili o militari, nel numero massimo di due”. L'art. 10 consente al capo dello stato di convocare, sempre d'intesa con il presidente del consiglio, il presidente del consiglio di stato.

5.2 – **La prassi.** Esigenze espositive suggeriscono di raggruppare gli interventori straordinari rimasti da esaminare in due categorie omogenee.

5.2.1 – **I collaboratori tecnici del capo dello stato.** Nella categoria la figura più importante è senza dubbio il consigliere militare del presidente della repubblica, generalmente un militare di carriera con il grado di generale o ammiraglio. Compare per la prima volta in una seduta del 1960 (presidenza Gronchi) e risulta presente ininterrottamente a tutte le riunioni del CSD sino al 1999 [tabb. Gr/6, Se/5, Sa/5, Le/5, Co/6, Sc/6]. Durante il mandato Ciampi la documentazione ufficiale non dà più atto della sua partecipazione [tab. Ci/5]. Ricompare, infine,

nella prima seduta della presidenza Napolitano, prima dell'unificazione della carica con quella di segretario del CSD [tab Na/6].

Nella seduta 16 aprile 1986, durante la presidenza Cossiga, per la prima volta risulta presente il segretario generale della presidenza della repubblica. Da allora sino ad oggi il più alto funzionario del Quirinale parteciperà a tutte le riunioni del CSD [tabb. Sc/6, Ci/5, Na/6].

Nel corso della presidenza Scalfaro si registra un'eccezionale e inusuale partecipazione di collaboratori del capo dello stato, che non ha riscontri nelle altre presidenze [tab. Sc/6]. Addirittura in tre sedute risultano presenti, oltre il segretario generale della presidenza della repubblica e il consigliere militare, ben cinque altri consiglieri presidenziali: il consigliere per gli affari interni, il consigliere diplomatico, il consigliere per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, il consigliere per la stampa e l'informazione, il consigliere speciale. Le motivazioni di tali presenze non sono note, tuttavia appare evidente l'anomala circostanza che su un totale di venti componenti il CSD, ben sette sono collaboratori tecnici del capo dello stato.

5.2.2. – I vertici tecnico/amministrativi dei dicasteri civili. La presenza di questa categoria di interventori esterni è circoscritta al segretario generale della Farnesina (25 novembre, 9 e 10 dicembre 1960; 16 aprile e 15 ottobre 1986), al segretario generale della presidenza del consiglio dei ministri (19 ottobre 1990, 31 luglio e 5 novembre 1991, e 21 gennaio 1992) e ai comandanti della polizia di stato e della guardia di finanza (16 aprile e 15 ottobre 1986).

La convocazione dei vertici degli apparati tecnico-civili dello stato ha essenzialmente una funzione di supporto tecnico ai membri del consiglio, come avviene per tutti i membri straordinari, eccetto i ministri.

Tuttavia nelle tre sedute del 1960 la presenza del segretario generale del ministero degli affari esteri Grazzi, come vedremo, sembra avere anche un altro significato. L'assenza del ministro degli esteri (impegnato all'estero) e l'attiva partecipazione dell'ambasciatore Grazzi alla discussione (entra nel merito degli argomenti e propone soluzioni politiche⁵²⁰) portano a ipotizzare che la sua

520 “Il SEGRETARIO GENERALE DEGLI ESTERI precisa il suo pensiero. Bisognerebbe certo dire di no all'iniziativa francese, ma a che servirebbe se la volontà di De Gaulle è di darle corso? Noi pensiamo sia meglio negoziare per veder di convincere i francesi ad integrarsi. (...) Il SEGRETARIO GENERALA DEGLI ESTERI concorda nel fatto che non convenga affrontare nella prossima riunione del consiglio atlantico problemi tanto gravi e delicati; ma pensa che sui lavori del consiglio graverà nondimeno lo spettro della non integrazione francese. Per quanto riguarda il disarmo, occorre tenere anche presente il problema della Cina che quest'anno non è stata ammessa all'ONU per soli quattro voti, ma che non tarderà ad entrare nell'organizzazione.” *ASPdR*, CSD, verbali, seduta 25 novembre 1960. “IL SEGRETARIO GENERALE DEGLI ESTERI obietta [al ministro della difesa] che per saggiare qualche minore del blocco orientale bisognerebbe aver prima trovato un minimo denominatore comune tra gli occidentali, altrimenti rischiamo di essere presi alla sprovvista uno per uno e far delle magre figure, oltre non concludere nulla (...)” *ASPDR*, CSD, verbali, seduta 10 dicembre 1960.

partecipazione abbia avuto, in quell'occasione, una funzione sostitutiva del ministro.

La presenza del segretario generale della presidenza del consiglio dei ministri nelle quattro sedute dei primi anni '90 può a sua volta essere collegata all'adozione del nuovo regolamento del '90 che, come si vedrà (par. 6), ha collocato l'ufficio di segreteria del CSD presso la presidenza del consiglio dei ministri e subordinato lo stesso alla dipendenza funzionale e organizzativa del presidente del consiglio. A sua volta l'interruzione, a partire dal 1994, della partecipazione del segretario generale della presidenza del consiglio è indice del fallito tentativo di incardinare il CSD nella struttura organizzativa di Palazzo Chigi.

6 – Il segretario e l'ufficio di segreteria.

6.1 – Requisiti soggettivi, nomina e collocazione del segretario. Nel capitolo precedente si è visto che la legge istitutiva non indica i requisiti che deve avere il segretario del consiglio (tranne la circostanza che deve essere un soggetto esterno al collegio), né stabilisce la procedura per la sua nomina, limitandosi ad attribuire la competenza al consiglio (art.2.2).

Il regolamento interno del '51 non fornisce ulteriori informazioni sul punto. Tuttavia una bozza (poi modificata) dell'art. 1 del regolamento, nel fissare la composizione dell'ufficio di segreteria, contemplava la possibilità che il segretario potesse essere indifferentemente sia un civile (tecnico o politico) sia un militare⁵²¹.

Gli uomini di governo che costituirono il primo CSD non ritennero opportuno procedere immediatamente alla nomina del segretario, ma preferirono attendere l'approvazione del regolamento interno (novembre 1951).

I verbali delle cinque sedute svoltesi prima della nomina del segretario sono infatti redatti a cura dello stato maggiore della difesa, come si evince dall'intestazione dell'unico verbale noto (quello del 22 novembre 1950); e presumibilmente fu lo stesso capo SMD a svolgere le funzioni di segretario provvisorio.

Non è nota con certezza la seduta in cui fu nominato il primo segretario del CSD. Delle dodici sedute complessive della presidenza Einaudi sono infatti disponibili solo tre verbali. L'evento si verificò, presumibilmente, nella stessa riunione in cui fu adottato il regolamento interno del '51 e costituito l'ufficio di segreteria, ovvero nella seduta 14 febbraio 1952.

Gli elementi che portano a tale conclusione sono i seguenti.

3) All'interrogazione in senato di Benedetti “per sapere se, dopo un indugio incomprensibile di molti mesi, si intenda provvedere finalmente alla nomina del segretario del CSD, come dispone la legge istitutiva del medesimo”, il sottosegretario di stato per la difesa Jannuzzi, nella seduta del 29 gennaio 1952, rispose, a nome della presidenza del consiglio, che “alla nomina del segretario del CSD sarà provveduto nei prossimi giorni”⁵²². In una successiva nota del 10 febbraio 1952 il ministro della difesa informava il presidente del consiglio della risposta data al senatore Benedetti sulla prossima nomina del segretario del consiglio e sollecitava lo stesso presidente del consiglio a “dare al riguardo le necessarie disposizioni”⁵²³.

521 “Qualora il segretario del consiglio supremo di difesa sia un ufficiale, l'ufficio di segreteria è costituito da un civile e da due ufficiali appartenenti alle due forze armate diverse da quella da cui proviene il segretario. Qualora il segretario sia un civile, l'ufficio di segreteria è costituito da tre militari, rispettivamente appartenenti alle tre forze armate. Presso l'ufficio di segreteria è altresì comandato il personale necessario per i servizi contabile, d'ordine e di anticamera.”

522 *Atti senato*, assemblea, seduta 29 gennaio 1952.

523 ACS, CdM, Segreteria De Gasperi.

4) Nella documentazione ufficiale inerente la seduta 29 luglio 1952 risulta per la prima volta la presenza del segretario del CSD, il sottosegretario alla presidenza del consiglio Edoardo Angelo Martino⁵²⁴.

I membri del CSD decisero quindi di nominare un uomo politico, esponente di secondo piano della Democrazia cristiana e del VI governo De Gasperi.

Martino ricoprì l'incarico di segretario sino alla primavera 1985, quando il neoeletto presidente della repubblica Cossiga lo sostituì con il generale di corpo d'armata Pietro Corsini.

Dal 1985 sino ad oggi il ruolo di segretario è stato sempre ricoperto da un alto ufficiale delle forze armate; e tra i segretari "militari" che si sono succeduti sino a oggi quello che ha mantenuto più a lungo la carica (circa 9 anni) è stato l'ammiraglio Angelo Mariani, nominato nel 1998 dal presidente Scalfaro e confermato dal presidente Ciampi per tutto il suo mandato presidenziale [tabb. Co/6, Sc/6, Ci/5].

È altresì da rilevare come nella prima riunione presieduta da Giorgio Napolitano (18 dicembre 2006) fu nominato come nuovo segretario del CSD il consigliere militare del capo dello stato, generale Rolando Mosca Moschini, unificando per la prima volta le due cariche, sino ad allora ricoperte da persone diverse⁵²⁵.

L'esperienza di Martino rappresenta quindi un'eccezione sia per il ruolo ricoperto (uomo politico) sia per la durata dell'incarico (33 anni).

Le modalità con le quali si procedette alla nomina del primo segretario del CSD non sono note; mentre conosciute sono quelle del suo immediato successore, il generale Corsini che ricoprì l'incarico per cinque anni, dal luglio 1985 al marzo 1990.

La designazione di Corsini avvenne i primi del luglio 1985, con provvedimento del capo dello stato previo assenso del presidente del consiglio e del ministro della difesa⁵²⁶. La formalizzazione della nomina da parte del CSD si ebbe solo dopo alcune settimane, il 31 luglio 1985, in occasione della prima seduta presieduta da Cossiga⁵²⁷.

A fronte delle scarse indicazioni della legge istitutiva e del silenzio del regolamento attuativo, il segretario fu quindi nominato con un provvedimento del capo dello stato, concordato preventivamente con il presidente del consiglio e con il ministro della difesa. Il CSD, nonostante la legge istitutiva rimetta a tale organo la nomina, intervenne solo *ex post* a ratificare una decisione già formalmente adottata e comunicata alla stampa.

524 ASPdR, Diario storico.

525 Le due cariche di segretario del CSD e consigliere militare del presidente della repubblica erano già state cumulate una volta in passato, benché in via eccezionale e provvisoria. Il gen. Jean, infatti, in attesa della nuova nomina del segretario, aveva assunto le veci di segretario del CSD nella seduta 19 ottobre 1990.

526 Comunicato ufficiale della presidenza della repubblica riportato da *La Repubblica*, 12 luglio 1985, p.5.

527 "(...) il consiglio supremo di difesa ha proceduto alla nomina del nuovo segretario, nella persona del generale di corpo d'armata Pietro Corsini." ASPdR, Comunicati ufficiali.

Il DPR del 1990, all'art.12, stabilisce per la prima volta una procedura di nomina e di revoca del segretario, indicando le rispettive competenze dei soggetti coinvolti.

“Il consiglio nomina e revoca il suo segretario su proposta del presidente della repubblica, d'intesa con il presidente del consiglio dei ministri.

Il decreto del presidente della repubblica, con cui si dà attuazione alla delibera di nomina o di revoca del segretario, è controfirmato dal presidente del consiglio dei ministri.

Le dimissioni del segretario sono accolte e respinte dal presidente della repubblica con proprio decreto, d'intesa con il presidente del consiglio dei ministri.

Quando il segretario non possa assistere a una seduta del consiglio è sostituito da un funzionario civile o militare dello stato scelto dal presidente della repubblica, d'intesa con il presidente del consiglio dei ministri.”

La procedura delineata nel regolamento è articolata ma chiara: (a) proposta del presidente della repubblica d'intesa con il presidente del consiglio; (b) delibera del CSD; (c) decreto del presidente della repubblica controfirmato dal presidente del consiglio.

Rispetto alla procedura seguita nell'85, risaltano due novità: 1) l'eliminazione dell'intesa preventiva con il ministro della difesa; 2) il ruolo preponderante del presidente del consiglio, che non solo deve dare il proprio assenso alla proposta del presidente della repubblica, ma interviene anche nella fase successiva con la controfirma del decreto di nomina presidenziale, un atto per il quale – poiché assunto dal capo dello stato nella sua qualità di presidente del CSD – molta parte della dottrina non ritiene necessaria la controfirma governativa.

Il regolamento del '90, nel delineare la nuova procedura, conferma la riduzione del ruolo del CSD (già affermatosi in via di prassi) e rimette di fatto il potere decisionale nella mani del presidente della repubblica e del presidente del consiglio.

Il CSD, che ai sensi della legge dovrebbe essere il soggetto competente a nominare il segretario, è chiamato solo a ratificare una decisione sostanzialmente rimessa, a seconda dei rapporti di forza politica che si instaureranno in via di prassi, alternativamente al presidente della repubblica (nomina/revoca come atto sostanzialmente presidenziale), al presidente del consiglio (nomina/revoca come atto solo formalmente presidenziale) o a entrambi i due organi (nomina/revoca come atto complesso)⁵²⁸.

L'emarginazione del consiglio è ancora più evidente nel caso di dimissioni del segretario: l'organo è completamente escluso, confermando l'intento degli estensori del regolamento di ritenere le vicende costitutive ed estintive della

528 “Alla luce della attuali disposizioni regolamentari – precisa G. GUIGLIA [1991, 132-134] – l'unico organo che difficilmente riuscirà ad affermare la potestà di nomina del segretario, nonostante l'espresso disposto legislativo, è probabilmente lo stesso CSD: chiamato a ratificare decisioni altrui. È infatti soltanto astrattamente ipotizzabile un contrasto tra i membri ordinari di tale organo (da una parte) e il presidente del consiglio (dall'altra), da solo o con il presidente della repubblica qualora sia stata raggiunta un'intesa effettiva tra questi ultimi.”

carica di segretario una questione rimessa al presidente della repubblica e al presidente del consiglio⁵²⁹.

Il fatto è ancor più rilevante considerando che nella prassi, dal 1985 a oggi, la nomina del nuovo segretario è sempre stata preceduta dalle dimissioni volontarie del segretario uscente; mai si è fatto ricorso alla revoca, una procedura sin troppo articolata e da utilizzare solo in casi eccezionali.

Sulla questione dei requisiti soggettivi per ricoprire l'incarico di segretario il regolamento del '90 non innova la disciplina precedente lasciando piena libertà al consiglio e ai suoi membri. Il contenuto dell'art. 13, relativo a posizione e trattamento giuridico/economico del segretario, lascia intendere che tale incarico può essere ricoperto sia da un politico sia da un tecnico, militare o civile⁵³⁰.

Lo stesso art.13 del regolamento fornisce l'ultimo elemento di rilievo della nuova disciplina sul segretario del consiglio: la nuova collocazione, ai fini del trattamento economico/giuridico, presso la presidenza del consiglio dei ministri. Sino al 1990 il segretario era invece incardinato nella struttura del Quirinale.

Il nuovo legame organizzativo del segretario con la presidenza del consiglio è stato tuttavia reciso dal successivo protocollo d'intesa del 2000 che, all'art.2, prevede la ricollocazione dello stesso, sempre ai fini del trattamento economico e giuridico, presso la segreteria generale della presidenza della repubblica⁵³¹.

6.2 – Nomina, composizione e collocazione dell'ufficio di segreteria. Le scarse indicazioni fornite dalla legge istitutiva sull'argomento si trovano all'art.6.

“Presso il consiglio supremo di difesa è istituito un ufficio di segreteria che coadiuva il segretario del consiglio (...).

L'ufficio di segreteria è costituito da personale comandato, civile e militare, delle amministrazioni dello stato.

Il numero massimo di componenti dell'ufficio di segreteria sarà determinato con decreto del presidente del consiglio dei ministri di concerto con i ministri per il tesoro e per la difesa.”

529 G. GUIGLIA [1991, 134].

530 Art. 13, DPR 251/90: “Per la durata del suo mandato, il segretario del consiglio, se dipendente dello stato, è collocato fuori ruolo presso la presidenza del consiglio dei ministri dall'amministrazione di appartenenza; se militare, può essere trattenuto o richiamato in servizio; se dipendente da enti pubblici, anche economici, è posto in posizione di comando dall'ente di appartenenza presso la presidenza del consiglio dei ministri. Se estraneo all'amministrazione pubblica, il trattamento giuridico ed economico del segretario è determinato con decreto del presidente del consiglio dei ministri, di concerto con il ministro del tesoro.”

531 Art.2, Protocollo d'intesa 31.07.2000: “Per la durata del suo mandato, il segretario del consiglio, se dipendente dello stato, è collocato fuori ruolo presso il segretariato generale della presidenza della repubblica dall'amministrazione di appartenenza; se militare, può essere trattenuto o richiamato in servizio; se dipendente da enti pubblici, anche economici, è posto in posizione di comando dall'ente di appartenenza presso il segretariato generale della presidenza della repubblica. Se estraneo all'amministrazione pubblica, il trattamento giuridico ed economico del segretario è determinato con decreto del segretario generale della presidenza della repubblica.”

L'unico dato rilevante riguarda la collocazione dell'ufficio di segreteria presso il CSD, con il chiaro intento di sancire uno stretto legame tra il «comitato deliberativo» del consiglio e la sua struttura di supporto⁵³².

Il regolamento interno del '51, affronta la questione con una disposizione scarna e vaga che non aggiunge molto a quanto stabilito dalla norma primaria. L'art. 1, modificato rispetto alla versione originaria prima riportata, ha il seguente tenore.

“Il segretario del consiglio supremo di difesa è coadiuvato da un ristretto numero di persone scelte tra i competenti nei problemi sottoposti all'esame del consiglio.”

Il principale dato che emerge è la consistenza “ristretta” dell'ufficio di segreteria. In altre parole gli autori del regolamento optano per una segreteria “leggera”.

Si è più volte ripetuto che la composizione e le funzioni della segreteria sono collegate alla natura giuridica e alle funzioni esercitate dal CSD: se quest'ultimo svolge attività di natura amministrativa direttamente efficace verso gli apparati civili e militari dello stato, la segreteria tende ad avere una struttura “pesante” ed essere diretta da personale tecnico in modo da relazionarsi e assicurare l'esecuzione delle delibere consiliari da parte degli uffici che ne sono destinatari; se, invece, i compiti del CSD sono di natura politica e i suoi atti non hanno rilevanza esterna, l'ufficio di segreteria potrà avere una struttura ristretta ed essere diretto anche da personale politico, senza particolari capacità tecniche.

Gli autori del regolamento del '51 ne erano consapevoli e, non a caso, motivarono la scelta della segreteria “leggera” proprio sulla base della natura del CSD, il quale, come espressamente affermato nel preambolo del regolamento:

“non è un comitato interministeriale con attribuzioni *amministrative* concrete, bensì un organo *politico* che deve limitarsi all'esame dei problemi generali interessanti la difesa, e alla determinazione di direttive di massima, alle quali dovranno poi ispirarsi i competenti organi governativi e militari”.

Quanto appena riportato riveste grande interesse poiché indica le idee che avevano i primi membri del CSD su importanti questioni quali le attribuzioni e la natura giuridica dello stesso; concetti che saranno ripresi e approfonditi più avanti.

Tornando al dato positivo, dal combinato disposto delle due disposizioni (legge istitutiva e regolamento) emergono i seguenti punti fermi sull'ufficio di segreteria:

- è istituito presso il CSD, quindi presso la presidenza della repubblica;
- è composto da personale civile e militare comandato dalle amministrazioni dello stato, ovvero personale tecnico competente *ratione materiae*;
- il numero dei componenti deve essere ristretto.

Le due normative lasciano quindi piena libertà ai membri del CSD di determinare il numero e le caratteristiche dei componenti dell'ufficio di segreteria⁵³³.

532 L'art. 8 della legge stabilisce che “le spese per il funzionamento del consiglio supremo di difesa – comprese quindi quelle dell'ufficio di segreteria – graveranno su apposito capitolo da iscriversi nello stato di previsione della spesa del ministero della difesa”.

533 All'autore di questo studio non è nota la struttura effettivamente assunta dall'ufficio segreteria negli anni successivi al 1951.

I due regolamenti dei primi anni '90 intervengono per la prima volta sull'ufficio di segreteria con una disciplina articolata e dettagliata.

Il D.P.R. del '90, agli articoli 6 e 14⁵³⁴, stabilisce quanto segue:

- l'ufficio è “costituito” e “ha sede” presso la presidenza del consiglio, anche se il segretario dispone di un ulteriore ufficio presso la presidenza della repubblica ove, di norma, si riunisce il CSD;
- l'ufficio è posto alle dipendenze del segretario ed è guidato da un direttore nominato con decreto del presidente del consiglio, di concerto coi ministri del tesoro e della difesa, sentito il segretario del consiglio;
- l'ufficio è costituito da personale comandato su richiesta della presidenza del consiglio dei ministri.

Il successivo D.P.Cons. 389/1992, emanato in diretta attuazione dell'art. 6.3 della legge istitutiva e dell'art. 14.1 del regolamento del '90, è interamente dedicato all'ufficio di segreteria e ha come intitolazione “Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'ufficio di segreteria del consiglio supremo di difesa”.

L'ufficio è articolato in tre servizi: affari militari, affari giuridici e segreteria organizzativa (art. 2).

La composizione è stabilita in un totale di sedici unità, con i seguenti gradi e qualifiche: un generale di brigata o dirigente superiore (direttore), sei colonnelli o dirigenti 1° livello, un ufficiale inferiore (tenente/capitano/maggiore) o funzionario 7°/8° livello, otto sottufficiali o impiegati 5° livello (All. 1).

L'elemento principale che emerge della disciplina dei due regolamenti dei primi anni '90 è il collegamento organizzativo dell'ufficio di segreteria con la presidenza del consiglio⁵³⁵.

Mentre la legge istitutiva, stabilendo che l'ufficio di segreteria è istituito presso il CSD, lascia intendere l'inserimento dello stesso ufficio nella struttura della presidenza della repubblica; il D.P.R. 251/1990, in modo simile a quanto avviene per il segretario, fissa la sua principale collocazione (“ha sede” ed “è costituito”) presso la presidenza del consiglio, lasciando al Quirinale, ove di norma si

534 Art.6., DPR 251/90: “1 – Il consiglio si riunisce di norma nella sede della presidenza della repubblica o, quando presieduto dal presidente del consiglio dei ministri, presso la presidenza del consiglio dei ministri. 2 – L'ufficio di segreteria del consiglio supremo ha sede presso la presidenza della consiglio dei ministri. Il segretario dispone di un ufficio anche presso la presidenza della repubblica.” Art.14, DPR 251/90: “1 – Il segretario del consiglio si avvale per l'espletamento dei suoi compiti dell'ufficio di segreteria previsto dall'art.6 della legge 28 luglio 1950, n. 624, costituito presso la presidenza del consiglio dei ministri, di concerto con i ministri del tesoro e della difesa, che ne stabiliscono le norme di funzionamento e il numero dei componenti. 2 – L'ufficio di segreteria è posto alle dipendenze dirette del segretario (...). 3 – All'ufficio di segreteria, costituito da personale comandato, militare e civile, proveniente dall'amministrazione dello stato, è preposto un direttore nominato con decreto del presidente del consiglio dei ministri di concerto con i ministri del tesoro e della difesa, sentito il segretario del consiglio. 4 – Il personale militare e civile di cui al comma 3 è comandato su richiesta della presidenza del consiglio dei ministri.”

535 Sul punto cfr G. GUIGLIA [1991, 134].

riunisce il CSD, solo un imprecisato ufficio distaccato (“il segretario dispone di un ufficio anche presso la presidenza della repubblica”).

Il regolamento attribuisce inoltre alla presidenza del consiglio la designazione del personale comandato all'ufficio segreteria.

Infine è stabilito che la nomina del direttore dell'ufficio di segreteria, soggetto centrale nell'organizzazione della struttura di supporto, avvenga con decreto del presidente del consiglio, di concerto con i ministri del tesoro e della difesa, sentito il segretario del consiglio; senza, quindi, un diretto coinvolgimento né del CSD né del presidente della repubblica.

A seguito dell'emanazione del regolamento del '90 l'ufficio di segreteria fu effettivamente trasferito dal Quirinale a Palazzo Chigi, ma il nuovo assetto organizzativo durò solo due anni. Infatti nel 1992, anche a seguito dei dubbi di legittimità della disciplina regolamentare relativa al nuovo assetto della segreteria (di cui avanti), gli uffici furono trasferiti di nuovo alla presidenza della repubblica⁵³⁶.

Il tentativo di incardinare l'ufficio di segreteria nella presidenza del consiglio operato dal regolamento del '90, nonostante fosse naufragato in via di fatto nel giro di due anni, ebbe formale consacrazione dell'insuccesso solo alcuni anni dopo.

Il protocollo del 2000, infatti, togliendo ogni dubbio sulla questione, afferma:

“L'ufficio di segreteria del consiglio supremo di difesa (...) costituisce struttura del segretariato generale della presidenza della repubblica” (art.1);

“Il personale componente l'ufficio di segreteria del consiglio supremo di difesa, attualmente in posizione di comando dal ministero della difesa presso la presidenza del consiglio dei ministri, transita, a far data di entrata in vigore della presente convenzione, in posizione di comando presso il segretario generale della presidenza della repubblica” (art.3).

In sostanza il protocollo del 2000 ha posto formalmente fine al tentativo messo in opera coi due regolamenti dei primi anni '90 di collocare la struttura dell'ufficio di segreteria, e la stessa figura del segretario del consiglio, presso la presidenza del consiglio con il chiaro intento di allentare il legame organizzativo tra il CSD, che si riunisce presso la presidenza della repubblica, e la sua struttura operativa. Tentativo, come sarà approfondito avanti, in palese contrasto con la legge istitutiva che fissa l'istituzione dell'ufficio di segreteria presso il CSD.

Un'ulteriore innovazione nella struttura organizzativa dell'ufficio di segreteria è stata apportata dall'attuale presidente della repubblica, con l'intento di ridurre i costi della presidenza della repubblica. Giorgio Napolitano nel 2007 oltre ad aver unificato le due cariche di segretario del CSD e di consigliere per gli affari militari, ne ha integrato le rispettive strutture di supporto (ufficio di segreteria del

536 V. ILARI [1994, 228].

CSD e ufficio affari militari della presidenza della repubblica) portando l'organico complessivo della nuova struttura a 28 addetti, tra personale militare e civile⁵³⁷.

6.3 – Compiti del segretario e dell'ufficio di segreteria. Il segretario e l'ufficio di segreteria, come già indicato nel capitolo precedente, intervengono nel corso dell'intero procedimento che caratterizza l'attività del CSD: nella fase istruttoria, in cui sono poste in essere tutte le attività necessarie allo svolgimento dell'adunanza; nella fase decisoria (o costitutiva), ove si svolge la seduta del consiglio e, se del caso, sono assunte le deliberazioni; e nella fase esecutiva, inerente l'attuazione delle stesse deliberazioni da parte degli organi competenti. Di seguito si esaminerà l'evolversi del ruolo del segretario e dell'ufficio di segreteria nelle tre fasi dell'attività consiliare, tenendo conto delle normative regolamentari succedutesi e della prassi.

6.3.1 – Fase istruttoria. Prima di affrontare la disciplina regolamentare e la prassi è opportuno riprendere brevemente ciò che stabilisce sul punto la legge istitutiva (art. 5).

“Il segretario del consiglio supremo di difesa raccoglie ed elabora, secondo le direttive del consiglio, tutti gli elementi relativi alle questioni da sottoporre al consiglio stesso. (...)

A tale scopo (...) può chiedere direttamente ad amministrazioni pubbliche, enti e imprese, tutti gli elementi e i dati necessari per lo studio e la trattazione delle questioni da sottoporre al consiglio.”

L'art. 2 del regolamento del '51, già parzialmente riportato, aggiunge quanto segue.

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

Il segretario provvedere alla diramazione ai componenti del consiglio, dell'avviso di convocazione e dell'ordine del giorno corredato dagli eventuali appunti illustrativi dei singoli argomenti indicati nello stesso.”

Raffrontato alla legge istitutiva, il regolamento:

- se da una parte ribadisce l'attività istruttoria di competenza del segretario (raccolta dati) e ne integra i contenuti (comunicazione ai partecipanti al consiglio dell'avviso di convocazione con l'ordine del giorno), chiarendo altresì, come si già visto, i suoi rapporti con il consiglio e il presidente;

537 Nel 2006 il personale complessivo addetto all'ufficio di segreteria del CSD e all'ufficio affari militari della presidenza della repubblica ammontavano a 40 unità. A seguito dell'unificazione delle due strutture il numero del personale è progressivamente diminuito: 31 nel 2008 e 28 nel 2009. “Note illustrativa del bilancio di previsione per il 2007, 2008 e 2009 dell'amministrazione della presidenza della repubblica”, in www.quirinale.it.

- dall'altra riduce sensibilmente i poteri istruttori dello stesso segretario, omettendo ogni riferimento all'attività di richiesta dati agli enti pubblici e privati (potere d'informativa) e di elaborazione degli stessi; ambedue previsti dalla legge istitutiva.

Le motivazioni di tale scelta sono indicate nel preambolo:

“è da tener presente che del consiglio supremo fanno parte determinati ministri ed il capo di stato maggiore della difesa, proprio in quanto preposti ai fondamentali rami dell'amministrazione che interessano la difesa, sicché, normalmente, dovranno essere essi stessi a fornire direttamente al consiglio supremo gli elementi e i dati necessari, di propria competenza per i lavori del consiglio medesimo.”

Riguardo poi alla specifica attività di elaborazione dei dati, sempre nel preambolo si precisa che la stessa non è preclusa al segretario:

“su istruzioni del consiglio o del presidente, dovrà provvedere alla compilazione di relazioni e appunti, in cui ordinatamente e sistematicamente siano esposti, e se del caso, rielaborati tutti gli elementi raccolti per le questioni da sottoporre al consiglio”.

Tuttavia, l'eventuale attività di elaborazione del segretario non dovrà in nessun caso

“comportare diminuzione dei poteri e delle responsabilità dei singoli membri del consiglio competenti per materia.”

Delineato il quadro normativo, è il momento di esaminare la prassi seguita dall'emanazione del regolamento del '51 al successivo D.P.R. del '90, al fine di accertare l'effettivo ruolo esercitato dal segretario.

Dalla documentazione disponibile risultano i seguenti elementi.

5. Il segretario ha sempre provveduto con propria nota alla comunicazione della convocazione e dell'ordine del giorno ai membri del CSD;

6. Non risultata che il segretario abbia esercitato – come previsto dalla legge ed escluso dal regolamento – poteri di informativa direttamente nei confronti dell'amministrazione pubblica o di enti privati per la raccolta di dati e informazioni necessari allo svolgimento delle sedute del consiglio;

7. Non vi è testimonianza di un'attività di predisposizione ed elaborazione dati da parte del segretario. Le discussioni del consiglio, salvo rare eccezioni, prendevano avvio da relazioni introduttive (scritte e orali) dei membri del consiglio competenti *ratione materiae*; e solo in casi eccezionali risultava un'attività referente del segretario.

Nel complesso la prassi conferma quanto stabilito nel regolamento del '51, proponendo un ruolo depotenziato del segretario rispetto a quanto si poteva dedurre dalla legge istitutiva.

Si vedano ora le innovazioni introdotte dai regolamenti degli anni '90.

Il D.P.R. 251/1990 affronta il tema in modo lapidario:

“Gli adempimenti relativi alla formazione dell'ordine del giorno e alla preparazione delle connessa documentazione sono affidati al segretario del consiglio” (art. 2.3).

Il D.P.Cons. 389/1992 vi dedica maggior spazio, pur rivolgendosi all'attività dell'intero ufficio segreteria e utilizzando espressioni alquanto vaghe: attribuisce il compito di “assistenza al segretario per la preparazione delle riunioni del consiglio supremo di difesa (...)” senza specificare in dettaglio la natura e la tipologia di tale attività (art. 1.3/let.a); prevede una serie di mansioni di supporto conoscitivo e organizzativo all'attività del consiglio, delle commissioni di studio e dei comitati da esso istituiti (art. 1.3/lett.b,c), nonché un'imprecisata attività di predisposizione e aggiornamento di informazioni e documentazione riguardanti la situazione della sicurezza e della difesa (art. 1.3/let.e).

Di fatto nei due regolamenti degli anni '90, in modo simile a quello precedente del '51, non vi è alcun cenno ai poteri (contemplati dalla legge istitutiva) di informativa azionabili dal segretario direttamente nei confronti della pubblica amministrazione e dei privati, né tantomeno di elaborazione dati con eventuali funzioni referenti verso il CSD.

Il solo regolamento ministeriale del '92 si limita a prevedere un generico collegamento dell'ufficio di segreteria – presumibilmente anche al fine di acquisire documentazione utile per le sedute del CSD – “con le segreterie delle competenti commissioni parlamentari, coi gabinetti dei ministeri componenti e partecipanti al consiglio, con gli uffici degli stati maggiori nonché del segretario generale della difesa, del consigliere militare del presidente della repubblica” (art. 1.3/let.d).

6.3.2 – Fase decisoria. L'unico ambiguo riferimento della legge istitutiva all'attività del segretario nel corso delle sedute del CSD si ha nell'art. 5, ove gli è attribuito il compito di “coordinare” le deliberazioni del CSD.

La dottrina, si è visto, ha inteso tale espressione nel significato di “coordinamento dell'attuazione delle deliberazioni”. Un'attività, quindi, riferita alla fase esecutiva delle deliberazioni consiliari e non implicante in nessun caso il potere del segretario di entrare nel merito delle stesse, se non per aspetti meramente tecnici e formali.

La partecipazione del segretario alla fase decisoria del CSD è quindi limitata alla verbalizzazione delle sedute, senza la facoltà di partecipare alla discussione e, tantomeno, all'adozione delle eventuali deliberazioni.

Il regolamento del 1951, all'art. 3, avvalorava la lettura della dottrina.

“Il verbale delle riunioni del consiglio supremo è predisposto dal segretario e da questo sottoposto all'approvazione del presidente.

Intervenuta tale approvazione, il segretario comunica il verbale ai componenti del consiglio per l'approvazione e la firma.

Il verbale è poi firmato dal presidente e dal segretario.”

L'esame della prassi conferma a sua volta le conclusioni di cui sopra:

- (a) tutti i verbali delle sedute, a far data dalla nomina del primo segretario nel '52 sino al 1985, sono stati redatti a cura del segretario;
- (b) il segretario nella quasi totalità delle sedute non ha partecipato alla discussione del consiglio.

Sul punto vi sono delle importanti eccezioni.

In tre ipotesi risulta che il segretario abbia svolto attività referente verso il consiglio, esponendo relazioni introduttive su argomenti all'ordine del giorno. Nella seduta 9 dicembre 1960 (presidenza Gronchi) il segretario espose una relazione introduttiva sull'attività svolta da due comitati di ministri istituiti in una precedente riunione del consiglio (19 ottobre 1960) per studiare, rispettivamente, le procedure idonee per la dismissione degli immobili delle forze armate e un pacchetto di misure amministrative per la protezione civile [tab. Gr/8]⁵³⁸. Nella seduta 27 settembre 1966 (presidenza Saragat) il segretario illustrò i risultati raggiunti dal gruppo di lavoro istituito per risolvere la questione degli oneri fiscali dei carburanti utilizzati dalle forze armate [tab. Sa/7]⁵³⁹.

L'attività referente del segretario, come si vedrà, è giustificata dall'aver ricoperto il ruolo di segretario dei comitati di ministri che avevano esaminato le questioni.

Molto più interessanti sono altre due ipotesi di partecipazione del segretario alle sedute del consiglio, tramite interventi di natura non tecnica, ma politica.

Nella citata seduta 27 settembre 1966 risulta un articolato intervento del segretario sull'eventuale costruzione di un protosincrotrone in Friuli (Carso di Doberdò). Il segretario entrò nel merito della questione appoggiando la proposta di rinvio del presidente del consiglio [tab. Sa/7]⁵⁴⁰.

Nella precedente seduta 15 giugno 1962 (presidenza Segni) il segretario non si limitò a intervenire nel merito della questione in discussione (approvazione della legge sulla protezione civile), ma addirittura propose la soluzione sulla quale il collegio concordò; risultando, nei fatti, il proponente di una direttiva politica del CSD indirizzata al consiglio dei ministri [tab. Se/7]⁵⁴¹.

Il regolamento governativo del '90 non innova la disciplina del '51, limitandosi a rimarcare i compiti del segretario di redigere e sottoscrivere il processo verbale di ciascuna riunione (art.11.1), di inviarne copia a coloro che vi hanno partecipato (art. 11.6) e di predisporre, per ciascuna seduta, uno schema di comunicato finale (art.11.7).

538 *ASPdR*, CSD, verbali.

539 *ASPdR*, CSD, verbali.

540 "(...) Il sito di Doberdò, a 20 km da Trieste, – afferma il SEGRETARIO – gode dei vantaggi di una posizione geografica ottima. Il solo inconveniente, dal lato tecnico, sembra essere quello delle dimensioni piuttosto limitate. Sul sito, che avrebbe possibilità di essere scelto dal Comitato del CERN, grava la riserva delle autorità militari perché la sua internazionalizzazione renderebbe necessario l'arretramento del dispositivo di difesa della frontiera italiana o il suo mutamento, come ha detto il capo di stato maggiore della difesa. Comunque, poiché è da prevedere che la scelta da parte del CERN non sarà fatta prima di un anno, c'è tempo per la parentesi di esame cui ha fatto cenno il presidente del consiglio." *ASPdR*, CSD, verbali.

541 "Il SEGRETARIO (...) rileva che in sede Nato si è osservato che l'Italia è il solo paese dell'alleanza che manchi di una disciplina legislativa sulla protezione civile. Ritiene che il consiglio dei ministri dovrebbe intanto approvare il disegno di legge predisposto, rinunciando per il momento ad una più vasta disciplina normativa. Si tratta di fare il primo passo e questo non conviene ritardarlo se si vuole fare qualcosa prima della fine della legislatura. Il CONSIGLIO concorda." *ASPdR*, CSD, verbali. Un breve intervento del segretario al fine di precisare un dato in discussione si ha anche nella seduta del 19 giugno 1969. *ASPdR*, CSD, verbali.

Diversa è invece la procedura di perfezionamento del verbale (art.11.5).

“Il processo verbale della seduta presieduta dal presidente della repubblica, firmato dal segretario, è approvato e sottoscritto dal presidente della repubblica e dal presidente del consiglio dei ministri, nel caso abbia partecipato alla seduta. Quando la seduta non è stata presieduta dal presidente della repubblica, il processo verbale, firmato dal segretario, è approvato e sottoscritto dal presidente del consiglio dei ministri.”

Rispetto al regolamento del '51, anche in questo caso emerge il ruolo di coprotagonista del presidente del consiglio, chiamato, assieme al presidente, a validare il processo verbale della seduta.

6.3.3 – Fase attuativa. La fase successiva all'adunanza del consiglio è quella più importante e delicata, poiché investe direttamente la questione dell'efficacia dispiegata dalle deliberazioni consiliari e, quindi, quella dei rapporti tra il CSD e gli organi destinatari dei suoi atti.

La legge istitutiva attribuisce al segretario il compito di “coordinare le deliberazioni consiliari” e “predisporre l'attuazione da parte degli organi competenti” (art.5.1)

La dottrina, si è visto, ha dato tendenzialmente una lettura riduttiva di tali disposizioni, ritenendo che il compito del segretario sia limitato alle attività di: 1) estrapolare dal verbale le deliberazioni consiliari adottate nel corso della discussione conferendo loro autonoma veste formale e svolgendo un'opera di revisione meramente tecnico-formale; 2) comunicare le stesse ai destinatari per la loro attuazione.

Alcuni (Labriola) hanno contemplato la possibilità che il segretario si spinga sino a controllare il corretto adempimento delle deliberazioni da parte dei destinatari (poteri di informativa e accertamento), riferendo, se del caso, al presidente.

La dottrina ha quindi escluso le seguenti ipotesi:

6. che il segretario abbia il potere di dare diretta esecuzione alle delibere del CSD;

7. che il segretario disponga di poteri di intimazione, o altra forma di sollecito, verso gli organi di governo (essenzialmente i ministri) destinatari delle deliberazioni consiliari al fine di garantire il loro corretto e tempestivo adempimento;

8. che il segretario possa avere rapporti diretti, con facoltà di esercitare poteri di coordinamento e controllo ispettivo/sostitutivo, verso le strutture burocratiche competenti a dare attuazione agli atti del consiglio.

Il regolamento del '51 dedica l'intero art. 4 alle attribuzioni del segretario nella fase esecutiva.

“Il segretario riordina le deliberazioni e le conclusioni del consiglio supremo, allo scopo di precisare, in conformità alle direttive del consiglio, i criteri informativi dei provvedimenti concreti che dovranno essere adottati, dai competenti organi, per l'attuazione delle deliberazioni e conclusioni medesime.

Le conseguenti segnalazioni ai ministri o altri organi competenti sono fatte dal segretario, previa approvazione del presidente o del consiglio.

Il segretario, secondo le istruzioni impartitegli dal consiglio, segue, chiedendo le necessarie notizie agli organi competenti, l'attuazione delle deliberazioni e conclusioni del consiglio da parte degli organi stessi, e ne riferisce al presidente, segnalando le eventuali difformità e lacune dei provvedimenti adottati rispetto alle deliberazioni del consiglio.”

La prima disciplina regolamentare appare in linea con le conclusioni della dottrina.

Il primo compito del segretario consiste nel “riordinare” e “precisare” le deliberazioni nel loro contenuto precettivo, ovvero – come spiega il preambolo – conferire alle stesse un assetto organico. In altre parole il segretario dovrà estrapolare dai verbali le deliberazioni adottate nel corso delle sedute (determinazioni materiali) e concretizzarle in atti dotati di autonomia formale (determinazioni formali).

Successivamente il segretario avrà il compito di comunicare le deliberazioni estrapolate dal verbale delle sedute agli organi competenti per la loro attuazione, previa autorizzazione del presidente o del consiglio;

Infine dovrà controllare la corretta e tempestiva esecuzione delle deliberazioni da parte degli organi competenti, segnalando al presidente gli eventuali inadempimenti.

Il regolamento, quindi, fornisce una lettura riduttiva delle ambigue e laconiche disposizioni della legge istitutiva e, come la dottrina, esclude sia l'ipotesi che il segretario dia diretta esecuzione alle delibere del consiglio, o comunque ne coordini l'esecuzione, sia l'ipotesi che possa far uso di poteri coercitivi o sanzionatori verso gli organi inadempienti. L'unico potere riconosciuto al segretario è quello di indagine sull'effettiva attuazione da parte degli organi competenti.

L'esame della documentazione disponibile mostra il sostanziale rispetto del regolamento del '51 con, tuttavia, delle interessanti varianti.

La maggior parte delle deliberazioni consiliari adottate nel corso delle sedute e riportate nel verbale, soprattutto quelle più importanti e con effetto precettivo (e non meramente programmatico), sono trasposte, ad opera del segretario, in comunicazioni formali indirizzate ai destinatari competenti alla loro esecuzione⁵⁴². Il fenomeno è particolarmente evidente nel corso dei mandati dei presidenti Gronchi, Segni e Saragat, ove la maggior parte delle deliberazioni consiliari assume veste formalmente autonoma ed è comunicata ufficialmente ai destinatari per l'attuazione [tabb. Gr/10-11, Se/9-10, Sa/9-10]. Una minor incidenza delle deliberazioni formali rispetto a quelle materiali si registra invece durante i settennati di Leone e Pertini [tab. Le/9-10, Pe/10-11]. Per gli altri presidenti la documentazione è indisponibile o incompleta.

Riguardo al controllo sul corretto adempimento delle deliberazioni, molto rari sono i casi di sollecito, intimazione o di semplice richiesta informazioni da parte

542 La formula utilizzata nelle comunicazioni del segretario è la seguente: “Signor Ministro, mi onoro sottoporre alla sua attenzione – per il seguito di competenza – le conclusioni cui è giunto, nella seduta del (...), il consiglio supremo di difesa a riguardo dei punti seguenti: (...)”

del segretario verso i destinatari; e ciò nonostante ipotesi di atteggiamenti omissivi o dilatori.

Il primo caso si ha durante la lunga segreteria Martino. Il segretario, con nota 22 luglio 1971 (presidenza Saragat), segnalò al presidente del consiglio Colombo, con un implicito invito ad attivarsi, che la deliberazione consiliare 16 aprile 1971, con la quale si era statuito che i ministri della difesa, del tesoro e del bilancio avrebbero dovuto costituire un gruppo di lavoro per trovare, entro due mesi, un punto di equilibrio tra le esigenze della difesa e quelle dei conti pubblici, non ancora aveva trovato attuazione⁵⁴³.

Un'altra ipotesi di sollecito riscontrata riguarda l'immediato successore di Martino. Il generale Corsini, in un appunto per il presidente Cossiga relativo alla riunione del 27 gennaio 1987, fa riferimento a due lettere di sollecito inviate al presidente del consiglio e al ministro della difesa (per tramite rispettivamente del cons. Acquaviva e del gen. Giannattasio) in merito alle misure di carattere ordinativo e organizzativo della lotta al terrorismo mediorientale⁵⁴⁴.

È molto più frequente che sia lo stesso capo dello stato, in sede di consiglio, prima di affrontare i punti all'ordine del giorno, a chiedere conto dell'esecuzione delle delibere consiliari direttamente ai soggetti interessati (ministri e capo SMD).

Gli unici casi in cui il segretario risulta coinvolto in modo più diretto nell'esecuzione delle deliberazioni – con funzioni di stimolo, di coordinamento, di supporto organizzativo e di collegamento con il collegio – riguardano l'attività dei comitati di ministri istituiti con deliberazioni dello stesso CSD.

In ben tre occasioni (almeno quelle accertate) è accaduto che il segretario abbia rivestito un ruolo di primo piano in tali comitati interministeriali, assumendo, come espressamente indicato nelle deliberazioni consiliari istitutive, le funzioni di segretario dello stesso comitato. Ciò si è verificato nei due comitati per la dismissione degli immobili delle forze armate e per l'adozione di un pacchetto di misure amministrative in materia di protezione civile⁵⁴⁵, e nel comitato per risolvere la questione degli oneri fiscali sui carburanti⁵⁴⁶.

543 “Signor Presidente, con riferimento alle comunicazioni alle quali pervenne, nella sua ultima tornata il consiglio supremo di difesa (...) compio il dovere di segnalarle che a seguito di contatti stabiliti nei mesi di maggio e giugno, ed ancor oggi, con i ministri del tesoro e della difesa, risulta che non si è finora proceduto, da parte del gruppo ristretto di ministri, all'esame approfondito del problema posto dagli obiettivi di difesa, da raggiungere, e dell'equilibrio del bilancio, da assicurare. (...)” Nota del segretario CSD Martino al PdC Colombo del 22 luglio 1971, in *ASPdR*, CSD, documentazione seduta 16 aprile 1971.

544 *ASPdR*, Cerimoniale.

545 *ASPdR*, CSD, verbali, seduta 19 ottobre 1960.

546 *ASPdR*, CSD, verbali, seduta 14 luglio 1965. Il comitato per gli oneri fiscali sui carburanti fu istituito nella seduta del luglio 1965, della quale tuttavia è mancante la parte di verbale relativa. L'esistenza del comitato e il ruolo rivestito dal segretario si desume dalla successiva seduta del 27 settembre 1966, ove lo stesso segretario comunica al consiglio l'esito negativo dei lavori: “[il SEGRETARIO] informa che nel gruppo di lavoro istituito per trovare una soluzione del problema non si è potuti giungere a una conclusione accettabile (...) La questione dovrà quindi essere esaminata a livello governativo e definita dal consiglio dei ministri.”

Il segretario presenziò alle riunioni dei tre comitati con rilevanti compiti organizzativi, di supporto e di coordinamento. Testimonianza ne è data nel verbale della seduta del comitato per la dismissione degli immobili della forze armate (30 novembre 1960) ove, a seguito del dibattito, il ministro del bilancio (nella sua veste di presidente del comitato)

“conclude la discussione dando incarico al segretario del consiglio supremo di difesa: 1) di informare il ministro delle finanze [assente] della soluzione ipotizzata, sentendo se concordi con essa o quale altra soluzione, diversamente, proponga; 2) di mantenere i contatti con la difesa, il tesoro e il bilancio al fine di raccogliere ogni utile elemento per la prossima riunione del comitato⁵⁴⁷.”

Si è visto inoltre che fu il segretario a riferire in CSD (con ampie relazioni) sul lavoro svolto e sulle conclusioni raggiunte dai tre comitati (sedute 9 dicembre 1960 e 27 settembre 1966), assumendo così il ruolo di referente dei comitati nei confronti del collegio.

Il ruolo di supporto e di coordinamento organizzativo assunto dal segretario nei comitati istituiti dal CSD attiene alla fase esecutiva delle deliberazioni consiliari e costituisce senza dubbio una forma di controllo e stimolo alla loro corretta e tempestiva esecuzione. In altre parole il segretario, nel suo duplice ruolo di segretario del CSD e di segretario dei comitati ristretti, garantiva che i soggetti destinatari delle decisioni in quanto componenti i comitati stessi vi dessero corretta e pronta esecuzione.

I due regolamenti dei primi anni '90, a differenza di quello del '51, non fanno alcun cenno all'attuazione delle delibere del CSD e ai connessi compiti del segretario; lasciano che la delicata questione sia risolta in via di prassi, con regole di natura politica e non giuridica.

Risultano solo due brevi e scontati riferimenti. Il primo al compito dell'ufficio di segreteria di fornire “assistenza al segretario (...) per l'esecuzione delle determinazioni del consiglio stesso” (D.P.Cons. 289/'92, art.1.3/let.a). Il secondo all'attività di supporto organizzativo che segretario e ufficio segreteria devono garantire ai comitati di ministri e alle commissioni di studio istituite dal consiglio (art. 9.4, D.P.R. 251/'90 e art.1.3/let.c, D.P.Cons. 289/'92).

Maggior attenzione è invece dedicata all'attività, sempre imputabile al segretario e all'ufficio di segreteria, di archiviazione e conservazione del processo verbale e della documentazione inerente l'attività del consiglio⁵⁴⁸.

547 ASPdR, CSD.

548 Art.1.2, D.P.Cons. 389/'92: “Il direttore [dell'ufficio segreteria] dirige, provvede al coordinamento e alla programmazione delle attività dell'ufficio, secondo le indicazioni dei segretari del consiglio, ne controlla l'andamento e sovrintende alla tutela della sicurezza degli atti e della documentazione.” Art.1.3, D.P.Cons. 389/'92: “L'ufficio [di segreteria del CSD] provvede ai seguenti adempimenti: (...) f) tutela della riservatezza degli atti e della documentazione; g) attività strumentali al funzionamento dell'ufficio ed inerenti, in particolare, la gestione amministrativo-contabile, l'archivio, il personale e l'organizzazione.”

6.4 – Considerazioni conclusive sulla posizione del segretario in CSD. Nel capitolo precedente si è visto che il legislatore respinse l'originaria proposta dell'esecutivo di individuare quale segretario del CSD un membro del governo nella persona del ministro della difesa, stabilendo che il segretario è nominato dal consiglio (art. 2) e svolge le sue mansioni di supporto secondo le direttive dello stesso (art. 5). Con tale scelta si intese marcare l'autonomia organizzativa e funzionale del segretario dal governo e la sua dipendenza diretta ed esclusiva dal CSD quale organo collegiale, senza tuttavia individuare un suo diretto referente all'interno dello stesso.

Il regolamento del '51 intervenne a sua volta sulla posizione del segretario apportando alcune significative integrazioni. A fianco della dipendenza funzionale dal consiglio – rimarcata e precisata in più occasioni: il segretario deve seguire le direttive e le istruzioni del consiglio nella raccolta dati e informazioni precedente alla seduta (art. 2) e nel formalizzare, comunicare ai destinatari e controllare l'adempimento delle deliberazioni consiliari (art. 4) – aggiunse una nuova forma di dipendenza, diretta e stringente, verso il presidente della repubblica: il segretario segue le “istruzioni” del presidente nel raccogliere gli elementi necessari alla predisposizione dell'ordine del giorno (art. 2); comunica le deliberazioni consiliari ai destinatari “previa approvazione del presidente (art. 3)”; “riferisce” al presidente sull'attuazione delle deliberazioni consiliari da parte dei soggetti competenti, e “segnala” allo stesso eventuali inadempimenti (art. 4). Il regolamento del '51 pose quindi il presidente, a fianco del consiglio nella sua collegialità, quale referente primario del segretario.

Nel complesso la figura di segretario che emerge dalla normativa dei primi anni '50 è quella di un organo privo di autonomia politica:

- ausiliario del CSD e del suo presidente, ai quali deve rendere conto della svolgimento delle propria attività astenendosi da ogni iniziativa personale non autorizzata;
- impossibilitato a intervenire autonomamente con poteri coercitivi nei settori di competenza di altri organi.

Su quest'ultimo punto lo stesso preambolo del regolamento è chiaro nel delimitare l'attività del segretario che, soprattutto nelle fase istruttoria e attuativa, lo porta a relazionarsi coi membri governativi componenti il consiglio e con le strutture amministrative (i dicasteri) di cui sono a capo:

“(…) nell'espletamento delle sue funzioni il segretario del consiglio non deve in alcun caso sostituirsi alle attribuzioni spettanti ai singoli componenti il consiglio stesso in ragione della carica da essi ricoperta; né deve sovrapporsi o sostituirsi alle amministrazioni militari o civili, cui istituzionalmente spetta la predisposizione e l'attuazione dei provvedimenti concreti.”

L'esame della prassi sino ai primi anni '90 conferma il ruolo ausiliario del segretario e la sua dipendenza funzionale dal consiglio e, in particolare, dal suo presidente. Non sono mancati tuttavia dei casi del tutto eccezionali in cui il segretario – con probabilità coperto politicamente dal capo dello stato – ha mostrato una certa autonomia politica intervenendo nella discussione e

proponendo, con esito positivo, il contenuto delle deliberazioni finali del consiglio. Si richiamano, a titolo esemplificativo, le già menzionate questioni della legge sulla protezione civile (15 giugno 1962) e della candidatura di Doberdò per la costruzione del protosincrotrone (27 settembre 1966).

Il potenziale ruolo politico del segretario è senza dubbio correlato ai requisiti soggettivi della persona chiamata a ricoprirne l'incarico. Difficilmente, infatti, un segretario militare, come lo saranno tutti quelli dopo Martino, potrà avere una pur minima autonomia politica all'interno del consiglio. Al contrario il primo segretario del consiglio, si ricorda, oltre a ricoprire l'incarico ininterrottamente per 33 anni, fu un uomo politico del partito di maggioranza relativa.

Il DPR del '90, nel più ampio quadro del potenziamento del ruolo del presidente del consiglio all'interno del CSD (e ciò a discapito del collegio e del suo presidente, come già evidenziato), innova sensibilmente la posizione del segretario (e dell'ufficio di segreteria) accentuando, non tanto la sua autonomia politica, quanto la sua dipendenza funzionale e organizzativa dal presidente e dalla presidenza del consiglio⁵⁴⁹.

Si veda in dettaglio, richiamando anche quanto già accertato:

l'ufficio segreteria cambia sede principale: dal Quirinale a Palazzo Chigi. Presso la presidenza della repubblica rimane solo un ufficio distaccato (art. 6.2);

il presidente del consiglio, nella procedura di nomina e di revoca del segretario, partecipa sia alla fase della proposta (intesa) sia a quella esecutiva di adozione del provvedimento (controfirma), imbrigliando così sia l'autonomia presidenziale sia quella del consiglio stesso (art.12)⁵⁵⁰.

il personale civile e militare dell'ufficio segreteria è comandato su richiesta della presidenza del consiglio dei ministri; e come tale sarà personale gradito a quest'ultima, senza che il presidente e il consiglio abbiano voce in capitolo (art. 14.4);

lo stesso direttore dell'ufficio di segreteria è nominato con decreto del presidente del consiglio, di concerto coi ministri del tesoro e della difesa, e sentito il segretario; senza quindi nessun coinvolgimento del presidente e del consiglio (art. 14.3);

il segretario, ai fini del trattamento economico e giuridico, è collocato presso la presidenza del consiglio (art. 13);

l'art. 14.2, affermando espressamente che “il segretario (...) esercita le sue funzioni secondo le direttive e le istruzioni del presidente del consiglio dei ministri”, esclude ogni legame del segretario con il presidente e con il consiglio, e ne sancisce la dipendenza funzionale, diretta ed esclusiva, verso il presidente del

549 “(...) è evidente che il regolamento sottrae il segretario alla sfera d'influenza del consiglio, per attrarlo in quella del presidente del consiglio dei ministri.” G. GUIGLIA [1991, 132].

550 “Sta di fatto che le disposizioni in esame, introducendo la controfirma [del PdC] sull'atto di nomina del segretario, contribuiscono a svilire la potestà decisionale del consiglio, e <<comprimere>> nel contempo, sensibilmente, l'influenza del capo dello stato in seno all'organo.” G. GUIGLIA [1991, 134].

consiglio; e ciò in pieno contrasto non solo con il regolamento del '51, ma con la stessa legge istitutiva.

Nel complesso il regolamento attuativo del '90 – nel ricondurre il segretario nella sfera di influenza del presidente del consiglio, cancellando o riducendo al minimo ogni suo legame organizzativo e funzionale non solo con il presidente, ma anche con lo stesso consiglio – non si limita, come quello del '51, a integrare la legge istitutiva, ma, in varie parti, vi apporta delle sostanziali modificazioni.

Nel 1992, proprio al fine di verificare la legittimità del DPR 251/1990, si è visto che il CSD istituì una commissione di studio⁵⁵¹. Nel rapporto finale della commissione sono evidenziati vari profili di illegittimità del regolamento, e due di questi investono in modo specifico la disciplina regolamentare del segretario e del relativo ufficio:

- quando è stabilito che l'ufficio di segreteria è costituito e ha sede presso la presidenza del consiglio (artt. 6.2 e 14.1), a fronte della legge istitutiva che prevede espressamente la sua istituzione presso il CSD (art.6.1);
- quando stabilisce l'esclusiva dipendenza funzionale del segretario dal presidente del consiglio, stante la legge che impone al segretario di svolgere l'attività istruttoria alle sedute del CSD “secondo le direttive del consiglio” stesso (art.5.1), nonché gli stessi lavori preparatori dai quali risulta che il senato ha cassato la proposta governativa di attribuire il ruolo di segretario a un membro dell'esecutivo⁵⁵².

551 G. MOTZO, S. FOIS, G. DE VERGOTTINI [1993].

552 Sul secondo punto la commissione propone un discorso più articolato, distinguendo la fase attuativa delle deliberazioni del consiglio in due sottofasi, una attinente alla “predisposizione” all'attuazione e l'altra all'esecuzione vera e propria da parte degli organi competenti. Data questa ulteriore distinzione, la commissione ritiene che mentre nella fase istruttoria, costitutiva e di predisposizione all'attuazione delle deliberazioni consiliari il legame del segretario al presidente del consiglio è inammissibile ai sensi della legge istitutiva; nella fase esecutiva delle stesse un ruolo di coordinamento e direzione del presidente del consiglio sul segretario è configurabile, tenuto conto della natura di atti interni delle deliberazioni consiliari e del ruolo determinante del governo nella loro concreta attuazione. “Individuate correttamente le due diverse funzioni di predisposizione dell'attuazione da un canto e di attuazione dall'altro, la commissione ritiene che sia possibile far salvo il riferimento alla figura organizzativa del segretario del CSD di una dipendenza o collegamento funzionale dal presidente del consiglio commettendogli l'esercizio “secondo le direttive e le istruzioni” del presidente stesso delle sole funzioni attinenti all'attuazione delle direttive del CSD. L'interpretazione ricostruttiva che si prospetta potrebbe far salva, sotto questo profilo, la compatibilità con la legge istitutiva del DPR in esame, nella misura in cui, senza incidere sui poteri di direttiva propri del CSD, individua nell'ufficio del segretario l'organo di collegamento tra quest'ultimo e l'apparato di governo.” G. MOTZO, S. FOIS, G. DE VERGOTTINI [1993]. Un ruolo più attivo del presidente del consiglio nella fase di esecuzione delle deliberazioni del consiglio supremo, e il conseguente rafforzamento dei suoi poteri di direzione sul segretario, può essere giustificato anche sulla base del già citato ordine del giorno approvato dalla commissione difesa della camera contestualmente alla legge istitutiva, ove è fatta “presente la necessità e l'urgenza che un organo del potere esecutivo sia particolarmente e permanentemente incaricato (...) di rendere prontamente operanti i criteri e le direttive fissati dal consiglio supremo di difesa.”

Una parziale inversione di rotta rispetto al regolamento del '90 si ha con il protocollo d'intesa del 2000 sottoscritto dai segretari generali della presidenza della repubblica e del consiglio.

Seppur limitatamente alla dimensione organizzativa, il protocollo ricostituisce infatti il legame, sancito dalla legge istitutiva, tra ufficio segreteria, CSD e presidenza della repubblica, ricollocando, come si è visto, l'ufficio di segreteria e il segretario nella struttura del Quirinale.

7 – Comitati di ministri e commissioni di studio

7.1 – **La prassi dei comitati di ministri.** Sin dai primi anni della presidenza Gronchi è invalso l'uso da parte dei membri del CSD di costituire dei comitati di ministri con il compito di esaminare, studiare e risolvere determinate questioni che per varie ragioni non potevano essere affrontate dal *plenum*; e ciò nonostante la legge istitutiva e il regolamento interno del '51 niente prevedessero al riguardo. L'istituzione di tali organi assume dimensioni ragguardevoli soprattutto nel corso della presidenza Gronchi, ove si registra l'istituzione di ben sei comitati⁵⁵³. Si affievolisce invece nelle successive presidenze di Saragat⁵⁵⁴ e Leone⁵⁵⁵ con la costituzione di due comitati. Scompare infine con Pertini.

553 “Il CONSIGLIO stabilisce che un comitato di ministri, composto dai titolari dei dicasteri dell'interno, della difesa, delle finanze e del tesoro, e presieduto dal presidente del consiglio (o in sua vece dal ministro dell'interno) esamini il problema [ridimensionato delle FFAA relativamente alla sicurezza interna].” *ASPdR*, CSD, verbali, 2 agosto 1955. “Alla fine della discussione rimane stabilito che la presidenza del consiglio dei ministri, il ministro della difesa ed il ministro degli esteri diano vita a un gruppo di lavoro che, nel quadro della politica sin qui seguita dal governo, studi il problema del disarmo sotto l'aspetto tecnico e formuli, in quanto possibile, un concreto piano di riduzione degli armamenti, altro da quelli proposti da USA e URSS, tale da poter costituire un effettivo contributo, europeo, alla soluzione del problema.” *ASPdR*, CSD, verbali, 26/27 luglio 1956. “Il CONSIGLIO, dopo breve discussione, riconosce la necessità di un ridimensionamento dell'amministrazione della difesa da attuarsi attraverso una legge delega (...) così da giungere ad una unificazione delle tre forze armate spinta al limite del possibile. Si dà incarico ad un comitato di ministri, presieduto dal ministro della riforma burocratica e composto dai ministri della difesa, del tesoro e del bilancio, di affrontare il problema.” *ASPdR*, CSD, verbali, seduta 3/9 dicembre 1958. “Il CONSIGLIO, aderendo alla proposta del presidente del consiglio dei ministri concorda sulla necessità che si costituisca una commissione ad hoc presieduta dal ministro del bilancio e costituita dai ministri della difesa, del tesoro, delle finanze e di cui sia segretario il segretario del consiglio supremo medesimo. Compito della commissione: predisporre i mezzi, anche legislativi, e le procedure idonei a risolvere l'annoso problema [dismissione degli immobili e delle aree delle FFAA non più funzionali].” *ASPdR*, CSD, verbali, 18 ottobre 1960. “Su proposta del presidente del consiglio dei ministri, il CONSIGLIO concorda altresì di dare incarico ai ministri dell'interno e della difesa, fungendo da segretario il segretario del consiglio, di studiare quali misure di protezione civile possano essere prese indipendentemente dalla presentazione al parlamento di un disegno di legge in materia.” *ASPdR*, CSD, verbali, 18 ottobre 1960. “Il PDC desiderando concludere su uno dei due punti della discussione, avanza la proposta che si costituisca un terzo comitato di ministri con il compito di studiare il problema della progettazione e produzione per la difesa. Del comitato farebbero parte i ministri del bilancio (presidente) della difesa, del tesoro, dell'industria commercio, delle partecipazioni statali e, inoltre, il presidente dell'IRI. Il comitato potrebbe rivolgere invito di partecipare alle sedute – per sentire i problemi in discussione – anche ai presidenti di taluni enti e istituzioni quali l'ENI e il CNR.” *ASPdR*, CSD, verbali, 9 dicembre 1960.

554 “Il consiglio concorda sull'opportunità di costituire un <<gruppo di lavoro>> tra le amministrazioni delle finanze, del tesoro e della difesa con il compito di ricercare la soluzione più idonea a risolvere – in analogia da quanto praticato dalla marina militare, per i combustibili consumati nelle navi – il problema degli oneri fiscali sui carburanti consumati dall'esercito e dall'aeronautica per attività operative”. *ASPdR*, CSD, documentazione seduta 14 luglio 1965. “Il richiesto aumento del 10% del bilancio della difesa (...) – afferma il PDC – pone un problema che

Al fine di facilitare la comprensione del fenomeno si riporta di seguito una tabella di sintesi sui comitati istituiti nell'arco temporale 1954/1985 dal CSD.

nome	seduta di costituzione	proposta costituituz.	composizione	natura giuridica attività	riscontro attività in consiglio
comitato di ministri	2 ago. 1955 (Gronchi)		PdC, ministri difesa, finanze e tesoro	amministr.	no
gruppo di lavoro	26/27 lug. 1956 (Gronchi)		PdC, ministri difesa ed esteri	politica	no
comitato di ministri	3/9 dic. 1958 (Gronchi)		ministri riforma burocratica (presidente), difesa, tesoro e bilancio	amministr.	no
commiss. ad hoc	18 ott. 1960 (Gronchi)	PdC	ministri bilancio (presidente), difesa, tesoro, finanze, segretario CSD (segret.)	amministr.	(9 dic. 1960)
	18 ott. 1960 (Gronchi)	PdC	ministri interno, difesa, segretario CSD (segret.)	amministr.	(9 dic. 1960)
comitato di ministri	9 dic. 1960 (Gronchi)	PdC	ministri bilancio (presidente), tesoro, difesa, indust./comm., partecip. statali, presidente IRI	amministr.	no
gruppo di lavoro	14 lug. 1965 (Saragat)		ministri finanze, tesoro, difesa, segretario CSD (segret.)	amministr.	(27 set. 1966)
	16 apr. 1971 (Saragat)	PdC		amministr.	no
	18 lug. 1974 (Leone)		ministri difesa, tesoro, finanze, segretario gen.le della programmazione, IRI, EFIM	amministr.	no
gruppo di lavoro	20 set. 1976 (Leone)	PdR	ministri difesa, interno, tesoro, finanze e lavori pubblici	amministr.	no

Tali organi, nonostante siano chiamati con varie denominazioni (“comitati di ministri”, “gruppi di lavoro”, “commissioni *ad hoc*”), appartengono all'istituto dei comitati interministeriali, sia per composizione che per attribuzioni.

Risultano prevalentemente composti da ministri del governo, non necessariamente membri del CSD; non mancano tuttavia ipotesi di partecipazione tecnica

dovrà essere esaminato da un ristretto gruppo di ministri per trovare una soluzione. (...) Il CONSIGLIO – conclude il presidente – sarà quindi riunito per esaminare le conclusioni che il gruppo ristretto di ministri proposto dal presidente del consiglio Colombo avrà tratto dall'esame del problema posto dagli obiettivi di difesa da raggiungere e dall'equilibrio generale di bilancio da assicurare.” *ASPdR*, CSD, verbali, 16 aprile 1971.

555 “In conclusione il CONSIGLIO è d'avviso che le amministrazioni del tesoro, del bilancio e della difesa approfondiscano ulteriormente, anche sotto l'aspetto tecnico (segretario generale della programmazione, IRI, EFIM) lo studio del problema della costituzione di un fondo di promozione industriale iscritto nel bilancio della difesa, destinato alle ricerche e a servire come sostegno all'industria, con una certa elasticità di tempi, così da poter fronteggiare momenti congiunturali.” *ASPdR*, CSD, verbali, 18 luglio 1974. “Il PRESIDENTE si chiede se su questo punto all'ordine del giorno [costruzione alloggi demaniali per i militari], tenuto conto degli odierni interventi e dell'attesa delle categorie, non convenga costituire subito un gruppo di lavoro che comprenda le amministrazioni interessate. Il PDC accoglie il suggerimento e pensa di chiamare a farne parte le amministrazioni della difesa, dell'interno, del tesoro, delle finanze, dei lavori pubblici.” *ASPdR*, CSD, verbali, 20 settembre 1976.

(presidente IRI, CNEL, ENI, etc.). La loro composizione è quindi esclusivamente politica o mista tecnico-politica.

Sono tutti istituti con deliberazione del CSD, spesso su proposta del presidente del consiglio, al fine di affrontare e risolvere questioni di natura prevalentemente amministrativa che non possono trovare immediata soluzione nel *plenum*.

Le motivazioni che sottendono alla loro istituzione possono avere natura tecnica o politica: in alcuni casi sono costituiti per la necessità di approfondire la questione con ulteriori apporti tecnici; in altri per rinviare, con fini chiaramente dilatori, la soluzione di un contrasto tra i membri del consiglio.

La funzione dei comitati consiste nello studiare la questione attribuita e predisporre le opportune soluzioni amministrative o legislative (schemi di disegni legge) per farvi fronte.

Le soluzioni individuate dal comitato solitamente sono proposte allo stesso CSD o direttamente al consiglio dei ministri per la loro formale adozione. Ciò avviene necessariamente quando devono essere adottati provvedimenti legislativi. In tali casi il comitato svolge una funzione meramente istruttoria. La questione è rimessa nuovamente al CSD o al consiglio dei ministri anche nell'ipotesi in cui il comitato non riesca a trovare una soluzione, ad esempio, per un contrasto insanabile tra due ministri⁵⁵⁶.

Qualora invece le proposte del comitato consistano in provvedimenti o piani amministrativi, possono trovare immediata attuazione da parte delle strutture tecnico-amministrative, senza una preventiva approvazione del CSD o del consiglio dei ministri, ma al limite previa una semplice informativa. In questa seconda ipotesi il comitato svolge una funzione deliberativa.

Tre risultano le ipotesi documentate in cui l'attività svolta e le conclusioni raggiunte dal comitato sono riferite al CSD per opera del ministro con funzioni di presidente o del segretario⁵⁵⁷.

556 Un caso simile si verificò nella seduta 27 settembre 1966, presidenza Saragat. "Sul terzo punto all'ordine del giorno, che riguarda gli oneri fiscali sui carburanti, il SEGRETARIO riassume i termini della questione che consiste nella affermata impossibilità da parte dell'esercito e dell'aeronautica di soddisfare il debito verso il tesoro, rispettivamente di 14 e 24 miliardi, per il pagamento degli oneri fiscali sui carburanti. Informa che nel gruppo di lavoro istituito per trovare una soluzione del problema non si è potuti giungere ad una conclusione accettabile, e lo stesso è accaduto per l'alto problema, quello dell'esenzione del pagamento degli oneri fiscali per il carburante impiegato per esigenze operative e per necessità di addestramento, a motivo dell'opposizione ferma del ministro delle finanze. La questione dovrà quindi essere esaminata a livello governativo e definita dal consiglio dei ministri." *ASPdR*, CSD, verbali.

557 Oltre alla seduta di cui alla nota precedente, la circostanza si verifica nella seduta del 9 dicembre 1960 per l'attività di altri due comitati: "Il PRESIDENTE avanti di dare inizio alla discussione degli argomenti all'ordine del giorno chiede notizie sul lavoro svolto dai due comitati di ministri di cui alla determinazione del consiglio dei ministri in data 19 ottobre (...), incaricati rispettivamente: 1) di predisporre le misure, anche legislative, intese a risolvere il problema dell'alienazione degli immobili ed aree del demanio militare (o in uso ai militari) che non si considerino più funzionali o necessari; 2) di studiare quali misure di protezione civile possano adottarsi indipendentemente dalla presentazione di uno specifico disegno di legge in materia. Il MINISTRO DEL BILANCIO, che presiede il primo comitato, informa il presidente che si è fatta una

7.2 – La disciplina del DPR 251/1990 su comitati e commissioni, e la sua prima applicazione. Il regolamento del '90 disciplina per la prima volta il fenomeno dei comitati creati dal CSD, formalizzando la prassi seguita nei quattro decenni precedenti.

L'art. 9 prevede che il consiglio abbia la facoltà di deliberare la costituzione di “comitati ristretti” o di “commissioni di studio.”

Riguardo ai “comitati ristretti”, il regolamento non prevede una disciplina di dettaglio, limitandosi a fissare due regole generali.

La prima, di carattere organizzatorio, stabilisce i criteri per individuare il presidente del comitato:

“i comitati sono presieduti dal presidente del consiglio dei ministri o da altro ministro da lui designato, salvo che il presidente della repubblica ritenga di presiederli personalmente di propria iniziativa o su richiesta, in relazione alla trattazione di oggetti particolarmente rilevanti, del presidente del consiglio dei ministri, anche d'iniziativa dei ministri degli affari esteri, degli interni e della difesa.”

La seconda, relativa alle attribuzioni, conferisce al comitato “funzioni referenti nei confronti del *plenum*”, escludendo quindi che possa svolgere attività deliberativa.

All'interno di questo quadro, il regolamento rimette allo stesso CSD, tramite la deliberazione istitutiva, la determinazione specifica di “compiti e attribuzioni” del comitato nonché la sua composizione, che potrà essere interamente politica o mista tecnico/politica.

I “comitati ristretti” del D.P.R. 251/90 coincidono sostanzialmente con i “comitati di ministri” o “gruppi di lavoro” della precedente esperienza. L'unico elemento di rottura riguarda le attribuzioni: il regolamento del '90 esclude che possano

prima riunione nella quale si è convenuto che la formula più acconcia a risolvere il problema sia quella di un ente che abbia il compito di alienare ciò che non serve più e i provvedere alle nuove costruzioni. L'ente in parola avrebbe una scioltezza di movimento che le singole amministrazioni non possono avere. (...) Si è poi stabilito di completare due inventari (...), l'uno delle cose vecchie da dismettere e l'altro delle cose nuove da costruire così da individuare con maggiore esattezza quali beni abbiano a cadere nella competenza dell'ente in questione. Si è dato anche al segretario incarico di informare il ministro delle finanze (non presente alla riunione) della soluzione ipotizzata, sentendo se concordi con essa o quale altra soluzione, diversamente, proponga. Il SEGRETARIO riferisce di aver sentito il ministro delle finanze il quale è favorevole alla costituzione di un ente, così come si è previsto nella bozza di schema di disegno legislativo al fine di incrementare la costruzione di ospedali. (...) Comunque si tratti dello stesso ente di cui è cenno nello schema, e che si denominerà <<istituto nazionale per le costruzioni di interesse pubblico>> o si tratti di un altro ente, a cui coverà intanto pensare, la soluzione ipotizzata trova concorde il ministro delle finanze. La prossima riunione del comitato che potrebb'essere conclusiva, è già prevista per la prossima settimana. Quanto alla protezione civile informa che si è dato corso ad un lavoro preparatorio inteso individuare quali tra le diverse misure amministrative che si potrebbero adottare abbiano carattere prioritario. (...) Il programma delineato comporta subito una spesa che, in via di larga massima, è stata calcolata in 2 mld circa. Per la sua realizzazione occorrerebbe aumentare di tale cifra le previsioni di spesa relative ai servizi antincendio in corso di redazione. L'indagine sarà proseguita in tutti i settori suscettibili di intervento meramente amministrativo.” ASPdR, CSD, verbali.

svolgere attività deliberativa anche solo di natura amministrativa, limitando le funzioni ad attività referente verso il *plenum*, quindi di natura meramente istruttoria. Le “commissioni di studio” rappresentano invece una novità. Sono “composte di esperti”, devono essere “presiedute e coordinate da un componente ordinario del consiglio” o dal presidente del consiglio di stato (art.10), e hanno il compito di effettuare “ricerche e studi su singole questioni.”

Sia i comitati ristretti sia le commissioni di studio usufruiscono dell'assistenza e del supporto organizzativo del segretario e dell'ufficio di segreteria del CSD (come, si è visto, accadeva in passato); e hanno ambedue l'obbligo di tenere informato il presidente della repubblica della loro attività.

L'art. 9 del D.P.R. 251/1990 ha avuto un'immediata e consistente applicazione nei primi anni dopo l'adozione, per poi, almeno dalle notizie note, cadere in desuetudine nei successivi settennati di Scalfaro e Ciampi.

Nel corso delle ultime due sedute della presidenza Cossiga (31 luglio 1991 e 22 gennaio 1992) il CSD istituì tre comitati ristretti e quattro commissioni di studio, che si riunirono più volte nei primi mesi del '92, producendo rapporti, proposte e relazioni nella materie di competenza⁵⁵⁸.

I tre comitati si occuparono, rispettivamente, del “vertice politico strategico e revisione del manuale gestione crisi”, della “guardia costiera” e della “ristrutturazione dei servizi di sicurezza”; erano composti interamente da membri politici⁵⁵⁹. Il maggior dato che salta all'occhio è l'assunzione della presidenza dei due comitati di maggior spessore politico (quello sul vertice politico strategico e quello sui servizi di sicurezza) da parte del capo dello stato; evento mai verificato nella passata esperienza e indice di un indubbio tentativo presidenziale di partecipare attivamente e direttamente alla risoluzione delle due importanti problematiche. Non a caso il compito del comitato sulla ristrutturazione dei servizi di sicurezza consisteva nell'“esaminare l'opportunità di procedere all'eventuale ristrutturazione dei servizi di informazione e sicurezza e di proporre le conseguenti misure da adottare⁵⁶⁰”.

Due delle quattro commissioni di studio composte di esperti erano di supporto ai comitati ristretti per la riforma dei servizi di sicurezza⁵⁶¹ e per la guardia

558 *ASPdR*, cerimoniale, comunicati.

559 Il primo, dal presidente della repubblica (presidente), presidente del consiglio, ministro degli affari esteri, ministro della difesa, ministro dell'interno e ministro delle riforme istituzionali; il secondo dal presidente del consiglio (presidente), ministro della difesa, ministro dell'interno, ministro delle finanze, ministro della marina mercantile; il terzo dal presidente della repubblica (presidente), presidente del consiglio, ministro degli affari esteri, ministro della difesa, ministro dell'interno, ministro delle finanze e ministro delle riforme istituzionali. *ASPdR*, Cerimoniale.

560 Atto presidenziale istitutivo del comitato sulla ristrutturazione dei servizi di sicurezza adottato “sulla base delle decisioni assunte dal consiglio supremo di difesa del 31 luglio 1991 e del 21 gennaio 1992 e d'intesa con il presidente del consiglio dei ministri”. *ASPdR*, Cerimoniale.

561 Componenti: PdR, amb. Ortona (presidente), gen. Jucci, Dott. Bernabè, prof. Savona, Min. Pl. Leo (rapp. PdC), amb. Bottai (rapp. ministero esteri), gen. Ramponi (rapp. ministero difesa), prof. Lauro (rapp. ministero interno), da nominare (rapp. ministero finanze), prof. Calandra (rapp. ministero riforme istit.), capo SMD, e gen. Jean, col. Lippi, col. Orlando, pref. Mosino, amb. Malfatti (per la PdR).

costiera⁵⁶². Delle altre due, una aveva il compito di verificare la legittimità del regolamento 251/1990 sul funzionamento interno del CSD⁵⁶³, l'altra di esaminare il sistema di reclutamento volontario delle forze armate⁵⁶⁴. Anche in questo caso rileva la circostanza che il capo dello stato abbia personalmente assunto la presidenza di una commissione e di un'altra risultati componente.

Durante la presidenza di Napolitano, dopo la parentesi di Scalfaro e di Ciampi, il CSD è tornato a istituire una commissione di studio.

Nella seduta 29 gennaio 2009 – accertata “la necessità di individuare concretamente i provvedimenti di razionalizzazione delle forze armate nei settori del personale, dell’esercizio e dell’investimento, volti a qualificare la spesa e ad realizzare ulteriori recuperi di efficienza”; e avendo come obiettivo “il mantenimento della attuali capacità operative, ritenute irrinunciabili per poter affrontare efficacemente, con le ridotte risorse finanziarie, le crescenti e sempre più diversificate esigenze di presenza internazionale dell’Italia, anche in funzione della sua sicurezza” – “su iniziativa del ministero della difesa, è stata istituita la <<Commissione di alta consulenza e studio per la ridefinizione complessiva del sistema di difesa e sicurezza nazionale>>, con il compito di rivedere il modello di difesa e l’organizzazione del dicastero nel suo complesso, secondo un approccio multidisciplinare esteso anche alle amministrazioni dello stato che svolgono un ruolo significativo nel settore della sicurezza e della difesa, considerato nella sua più ampia accezione.⁵⁶⁵”

La commissione sarà composta da tecnici della presidenza del consiglio e dei ministeri della difesa, dell’interno, degli esteri, dell’economia e dello sviluppo economico; il suo compito consisterà nel redigere il testo di un disegno di legge delega sul riordino delle forze armate (accorpamenti e soppressione di caserme e altre strutture, razionalizzazione delle procedure di acquisto e appalto, gestione accentrata della logistica, etc.) con una serie di decreti attuativi⁵⁶⁶.

8 – La formazione della volontà consiliare

8.1 – Il dato positivo, la dottrina e la prassi. Il diritto positivo non disciplina la formazione della volontà del CSD. In altri termini, né la legge istitutiva né i

562 Componenti: prof. R. Prodi (presidente), Prof. S. Cassese, Prof. T. Ancora, Gen Berlinghi (rapp. ministero finanze), prof. Catalani (rapp. ministero interno), amm. Francese (rapp. marina mercantile), gen. Pisani – gen. Maccarello (rapp. ministero difesa), gen. Camassa (direttore uff. segret. CSD), c.v. Saitto (rapp. uff. affari militari PdR).

563 Componenti: PdR (presidente), prof. Motzo, prof. Fois, prof. De Vergottini.

564 Componenti: ministro della difesa (presidente), prof. De Rita, prof. Delai, prof. Ilari, prof. Mortillaro, prof. Pelanda, amm. Marinai - gen. Bortoloso - col. CC Wulzer (tre rappresentanti ministero della difesa), Prof. Pastorelli - Dott.a Di Rosa (rapp. ministero dell’interno), Gen. Berlinghi (rapp. ministero finanze), Dott. Cipriani (rapp. ministero lavoro), Dott. Baldanza (rapp. ministero funzione pubblica).

565 www.quirinale.it, comunicati.

566 *IlSole24Ore*, 29 gennaio 2009.

regolamenti attuativi indicano la procedura di adozione delle deliberazioni consiliari.

La dottrina, a fronte di tale vuoto normativo, ha elaborato varie ricostruzioni teoriche, argomentando sulla base dei principi generali degli organi collegiali e su considerazioni sistematiche di ordine costituzionale inerenti l'assetto della nostra forma di governo (cap. 3).

In questo paragrafo – facendo tesoro degli spunti offerti dalla letteratura giuridica e, soprattutto, di quanto appena riportato sul ruolo esercitato dai singoli membri in sede di consiglio – saranno esaminate, nei limiti della documentazione disponibile, le procedure effettivamente seguite per l'adozione delle deliberazioni consiliari.

8.2 – L'ordine del giorno. Il contenuto delle decisioni del CSD, come avviene in tutti gli organi collegiali, non è determinato in modo estemporaneo né casuale, ma in via predeterminata tramite la fissazione e la comunicazione dell'“ordine del giorno”, l'attività istruttoria con la quale si delimita l'attività consiliare.

Nell'ordine del giorno sono infatti indicati gli argomenti che saranno oggetto dell'esame del consiglio, e sui quali, pertanto, potranno essere adottate deliberazioni⁵⁶⁷.

La documentazione inerente il CSD – essenzialmente le lettere di convocazione del segretario, i processi verbali delle sedute e i comunicati ufficiali – mostra che tutte le riunioni, dal 1950 ad oggi, dispongono di un ordine del giorno; anche quelle straordinarie, convocate in via d'urgenza.

L'esistenza di un ordine del giorno, tuttavia, non è di per sé sufficiente a garantire l'esatta individuazione degli argomenti che saranno esaminati nella seduta consiliare, né, tantomeno, il contenuto delle eventuali deliberazioni adottate.

Gli ordini del giorno indicati nelle lettere di convocazione – oltre a non contenere, come si vedrà, le proposte di deliberazione⁵⁶⁸ – non di rado sono alquanto generici e approssimativi.

Sul punto, anticipando una tematica che sarà trattata avanti, è interessante rilevare come sussista una pressoché costante divergenza, perdurante sino ad oggi, tra l'ordine del giorno indicato nelle lettere di convocazione ai membri del consiglio e quello riportato nei comunicati ufficiali. Se il primo può apparire talvolta generico, il secondo – quando c'è – spesso consiste in una formula standardizzata o in un'espressione ancor più vaga e parziale rispetto all'effettivo

567 “L'ordine del giorno specifica le materie da trattare nell'adunanza, e pertanto determina l'atto di iniziativa del procedimento che si concluderà con poi con la deliberazione.” G.B. VERBARI [1981, 75-76]; “La fissazione dell'ordine del giorno porta (...) a una vera e propria funzione di direzione del collegio, che spetta al presidente e che fa fortemente dubitare della posizione paritaria dei vari componenti il collegio, trattandosi di poteri che finiscono per riguardare non solo l'organizzazione strutturale del collegio e gli spetti strumentali della sua attività, ma lo stesso contenuto delle deliberazioni adottabili da parte del collegio.” S. VALENTINI [1980, 135].

568 Secondo Treves l'ordine del giorno deve essere tale “da consentire ai componenti del collegio di percepire l'oggetto della deliberazione da assumere, quindi né troppo vago ed ambiguo, me neppure indicando già il provvedimento da adottare.” G. TREVES [1975, 92].

oggetto della seduta. A titolo esemplificativo gli ordini del giorno indicati nei comunicati ufficiali delle sedute 22 novembre e 4 dicembre 1950 (presidenza Einaudi) riportano rispettivamente “esame dei problemi della difesa ai lumi di tutti gli elementi acquisiti” e relazioni del ministro della difesa e del generale Marras “sulle ultime riunioni del comitato di difesa e del comitato militare del Patto atlantico”⁵⁶⁹; mentre il reale oggetto delle due sedute fu l'esame tecnico-finanziario del programma Nato di potenziamento della forze armate⁵⁷⁰. Ancora, in relazione alla seduta 27 settembre 1966, il comunicato ufficiale riporta “esame dei risultati dei lavori del gruppo di pianificazione della Nato svoltosi a Roma il 23 settembre corrente mese”; mentre nelle lettere di convocazione sono indicati quattro distinti argomenti: “conseguenze della contrazione del bilancio della difesa 1967 - comitati speciali della Nato - oneri fiscali sui carburanti - eventuale costruzione di un protosincrotrone sul Carso a Doberdò”⁵⁷¹.

Nei paragrafi precedenti si è accertato che, ai sensi del regolamento del '51 (art.2), la fissazione dell'ordine del giorno era demandata al capo dello stato nella sua qualità di presidente del CSD. Il coinvolgimento del presidente del consiglio o degli altri membri del collegio era eventuale e non vincolante; il regolamento non prevedeva alcun meccanismo giuridico per limitare il potere del presidente: né preventive intese né la controfirma dell'atto presidenziale di convocazione (ove era indicato l'ordine del giorno).

Tale circostanza non impediva che vi fosse, per opportunità politica, una preventiva concertazione tra capo dello stato e presidente del consiglio o che quest'ultimo, ai sensi dell'art. 7.2 della legge istitutiva, proponesse al capo dello stato la convocazione del CSD per affrontare determinati argomenti di interesse del governo⁵⁷².

569 ASPdR, Comunicati ufficiali.

570 Archivio storico Istituto europeo di Fiesole, Fondo De Gasperi, verbale CSD 28 novembre 1950.

571 ASPdR, CSD.

572 Lo stesso presidente del consiglio, in sede di consiglio di ministri – a differenza di quanto si potrebbe desumere dalla Costituzione (art. 95) o dalla L. 400/1988 (art. 4, “Il consiglio dei ministri è convocato dal presidente del consiglio dei ministri che ne fissa l'ordine del giorno.”) – generalmente non determina in modo autonomo gli argomenti da porre all'ordine del giorno, ma a seguito di una complessa e informale concertazione/negoziazione con i singoli ministri espressione dei vari partiti che sorreggono la maggioranza di governo. A. RUGGERI [1981, 259-271], G. PITRUZZELLA [1986, 299-303], P. BARILE [1991, 11]. La determinazione dell'ordine del giorno del consiglio dei ministri, nel più ampio ambito delle regole di funzionamento interno dell'organo collegiale dell'esecutivo, è stato di recente disciplinato dal D.PdCdM 10 novembre 1993 (*GU*, n. 268, 1993). Il nuovo regolamento interno del consiglio dei ministri prevede un articolato e rigoroso procedimento per la formazione dell'ordine del giorno, che vede coinvolti i singoli ministri (con poteri di proposta) e il presidente del consiglio, con il compito di coordinatore e supervisore, coadiuvato dai ministri dell'economia e della funzione pubblica, a loro volta chiamati a garantire la compatibilità delle proposte ministeriali con gli equilibri di bilancio e con l'organizzazione amministrativa (art.3). Cfr sul punto: A. BARBIERO [1994, 1609-1610], S. MERLINI, G. GUIGLIA [1994, 491-493], G. RIZZA [1994, 336-337].

Tuttavia non era infrequente che il capo dello stato – su sollecitazione del ministro della difesa e del capo SMD, e senza preventivamente ottenere l'assenso del presidente del consiglio – imponesse all'ordine del giorno del consiglio determinate tematiche, anche sgradite a quest'ultimo, proprio con lo scopo di condizionare la politica del governo. Il presidente del consiglio rischiava quindi di trovarsi coinvolto nella discussione di argomenti “scomodi” in quanto suscettibili di minare la stabilità dell'accordo politico che reggeva il governo.

Ipotesi simili si sono verificate molto spesso nel corso delle presidenze Gronchi, Segni e Saragat in relazione all'attuazione dei programmi militari Nato e alla quantificazione del bilancio della difesa. Emblematica è la già citata seduta 27 settembre 1966 con all'ordine del giorno, tra gli altri punti, le “conseguenze della contrazione del bilancio difesa 1967”. Nell'occasione il presidente Saragat, il capo SMD Alojja, il ministro della difesa Tremelloni, quello degli esteri Fanfani e quello di industria e commercio Andreotti misero sotto pressione il presidente del consiglio Moro con lo scopo di ottenere una modifica della decisione appena assunta dal consiglio dei ministri di contrarre il bilancio della difesa 1967 (non applicando l'incremento del 6% annuo progressivo stabilito anni prima dal CSD). In questo caso è ovvio che la decisione di trattare in consiglio la questione fu assunta da Saragat su sollecitazione degli ambienti militari (alle cui esigenze era molto sensibile) e senza consultare il presidente del consiglio.

Il regolamento del '90, come già evidenziato, è intervenuto sulla materia, richiedendo obbligatoriamente l'“intesa” o la “proposta” del presidente del consiglio per l'esercizio del potere presidenziale di fissare l'ordine del giorno (art.3.1):

“Il segretario del consiglio sottopone al presidente della repubblica l'ordine del giorno di ciascuna seduta del consiglio, formato sulla base delle istruzioni impartite dallo stesso presidente, d'intesa con il presidente del consiglio dei ministri, nonché delle richieste formulate dal presidente del consiglio dei ministri o, per suo tramite, dal ministro della difesa e dagli altri componenti del consiglio medesimo.”

Lo scopo è chiaro: limitare la facoltà del capo dello stato di portare in CSD argomenti invisibili al presidente del consiglio.

8.3 – La regolare costituzione dell'adunanza. Ipotesi di sostituzione dei membri ordinari. Né la legge istitutiva né i due regolamenti attuativi forniscono indicazioni sul numero di membri necessario per la regolare costituzione del consiglio (*quorum strutturale*); ovvero se occorre la presenza di tutti gli aventi diritto o se invece sia sufficiente la maggioranza di essi o, addirittura, anche un numero inferiore⁵⁷³.

La prassi mostra che il consiglio si è regolarmente costituito e ha svolto la propria attività anche in caso di assenza di alcuni dei suoi componenti ordinari; e ciò in ipotesi assai frequenti.

573 Sulla funzione e i problemi connessi al “quorum strutturale” e al “numero legale” dei collegi cfr: S. VALENTINI [1980, 255-259], R. VILLATA, GB. VERBARI [1981, 76-78].

Non si tratta quindi – applicando la classificazione elaborata da Valentini – di un “collegio reale” che richiede la presenza di tutti i membri, ma di un “collegio virtuale” che può deliberare anche in assenza di alcuni dei suoi componenti⁵⁷⁴.

Il passo successivo è la determinazione del numero minimo di presenze necessario per la regolare costituzione dell'organo. Al tal fine appare ovvio che debbano essere computati solo gli otto membri ordinari, escluso il segretario.

Nei paragrafi precedenti si è visto che i membri ordinari hanno garantito una presenza assidua nei quasi sessant'anni di vita del CSD, anche nelle fasi di suo maggior attivismo (presidenze Einaudi, Segni, Gronchi, Saragat, Cossiga, Ciampi e Napolitano).

I casi di minor partecipazione si registrano nelle sedute 14 febbraio 1952, presidenza Einaudi, e 10 dicembre 1960, presidenza Gronchi. In ambedue le riunioni i membri ordinari erano cinque su un totale di otto: nella prima erano assenti il ministro degli esteri, il ministro dell'industria e commercio e il capo SMD [tab. Ei/6]; nella seconda il ministro degli esteri, il ministro dell'interno e quello dell'industria e commercio [tab. Gr/6].

Dato che il CSD non si è mai riunito con un numero di membri ordinari inferiore alla metà più uno, si può ipotizzare che il *quorum strutturale* coincida con la maggioranza degli aventi diritto⁵⁷⁵.

Una problematica connessa al numero legale è quella relativa ai casi di sostituzione dei membri assenti e alla computabilità dei sostituti ai fini della valida costituzione dell'organo.

Ipotesi di sostituzione dei membri ordinari si sono registrate, pur se in modo non frequente: nella seduta 14 febbraio 1952 il capo SMD era assente (unico caso dal 1950 a oggi), mentre risultava presente, in via del tutto straordinaria, il capo di gabinetto del ministero della difesa [tab. Ei/6]; nelle sedute 25 novembre e 9/10 dicembre 1960, a fronte dell'assenza del ministro degli esteri, era presente il segretario generale del ministero e nella seduta del 9 dicembre anche uno dei sottosegretari [tab. Gr/6]; in modo simile nelle sedute 16 aprile 1986 e 21 gennaio 1992 era assente sempre il ministro degli esteri e presente uno dei sottosegretari; così nella medesima seduta 21 gennaio 1992 con il ministro dell'interno e rispettivo sottosegretario [tab. Co/6].

Nei verbali delle tre sedute del '60 non si dà atto del ruolo sostitutivo dei membri straordinari, tuttavia esso emerge chiaramente dal contesto e, soprattutto, dal contegno di quest'ultimi nel corso della seduta: il segretario generale della

574 S. VALENTINI [1980, 290 ss].

575 La stessa dottrina è concorde nell'affermare che in assenza di previsioni normative il numero legale per la valida costituzione del collegio coincida con la maggioranza dei componenti. S. VALENTINI [1980, 256], R. VILLATA, GB. VERBARI [1981, 76-78]. Anche per il consiglio dei ministri, si ritiene comunemente, benché con diverse argomentazioni, l'indispensabilità della partecipazione almeno della maggioranza dei ministri ai fini del valido svolgimento della seduta. Cfr. sul punto A. RUGGERI [1981, 271-289], F. CUOCOLO [1961, 248-249], A.M. SANDULLI [1989, 228], G. TREVES [1975, 74].

Farnesina, come già evidenziato, partecipò attivamente con interventi politici in chiara rappresentanza del ministro assente [tab. Gr/8].

La situazione è invece molto più evidente per le due sedute della presidenza Cossiga: il 16 aprile 1986 la funzione sostitutiva assunta dai sottosegretari è documentata da una nota interna degli uffici della presidenza della repubblica⁵⁷⁶; il 21 gennaio 1992, emerge non solo dalla documentazione interna della segreteria del consiglio, ma anche dallo stesso comunicato ufficiale rilasciato al termine della riunione:

“Non sono potuti intervenire il ministro degli affari esteri, impegnato all'estero e il ministro dell'interno, impossibilitato a partecipare, entrambi sostituiti da un sottosegretario agli esteri e all'interno⁵⁷⁷”.

Non è chiaro se la sostituzione avvenga con una semplice comunicazione del ministro interessato al capo dello stato, o se invece occorra uno specifico atto di delega del ministro, soprattutto se il sostituto non è una figura politica come il sottosegretario, ma un tecnico del ministero⁵⁷⁸.

Quanto sinora riportato induce a ritenere che in sede di CSD la sostituzione dei ministri da parte dei sottosegretari, benché non richieda uno specifico atto di delega, assuma i caratteri di una sostituzione straordinaria. L'ipotesi che si configura potrebbe quindi rientrare nell'istituto delle supplenze; più difficilmente in quello della vicarianza⁵⁷⁹.

Ammessa la funzione di supplenza del sottosegretario di stato verso il ministro assente (benché in via straordinaria), niente osta che lo stesso supplente sia computato nel numero legale ai fini della valida costituzione dell'adunanza.

È stato più volte evidenziato che gli unici due membri, oltre il ministro della difesa, mai assenti alle sedute del CSD sono il capo dello stato e il presidente del consiglio.

576 “Comunico che in luogo del ministro degli affari esteri onorevole Giulio Andreotti, impossibilitato ad intervenire alla riunione del consiglio supremo di difesa di cui al foglio a seguito, parteciperà in sua rappresentanza il sottosegretario dello stesso dicastero onorevole Bruno Corti.” Nota del segretario del CSD all'ufficio cerimoniale della presidenza della repubblica, 9 aprile 1986, in *ASPdR*, Cerimoniale.

577 *ASPdR*, Comunicati ufficiali.

578 Nel silenzio della normativa, anche quella più recente, la dottrina è divisa sulla possibilità che i sottosegretari di stato abbiano la facoltà di rappresentare il proprio ministro in sede di consiglio dei ministri. Alcuni tendono ad ammetterla: V. CORRENTI [1988, 474-477]. Altri invece la negano: “i sottosegretari non fanno parte del consiglio dei ministri e, seppure talora vi intervengono, lo fanno a mero titolo consultivo (...); perciò ad essi non è dato rappresentare il ministro in consiglio.” A. RUGGERI [1981, 194-196]. Dello stesso avviso: P. BARILE [1991, 10].

579 Si hanno funzioni vicari quando “in via permanente e stabile, accanto a un organo titolare di una determinata funzione, se ne prevede un altro, indicato come vice, col compito di svolgere le funzioni del primo, automaticamente, in caso di assenza o impedimento. Non sembra neppure ipotizzabile una formale investitura da parte del titolare, essendo sufficiente, sul piano formale, la circostanza obiettiva dell'assenza o dell'impedimento, accompagnata eventualmente da una comunicazione del titolare circa i limiti cronologici in cui la situazione deve avvenire”. La supplenza presuppone invece “l'inesistenza di un vice che, in via permanente e stabile, faccia parte dello stesso ufficio del titolare, sostituendolo ope legis”. V. CORRENTI [1988, 461-462].

Ora, mentre un'eventuale assenza del ministro della difesa, magari compensata dalla presenza a titolo sostitutivo del corrispettivo sottosegretario, non assume particolare significato ai fini della regolare costituzione del consiglio, maggiori problemi pongono le ipotesi di non partecipazione del presidente del consiglio e del capo dello stato, rispettivamente vice-presidente e presidente del CSD.

Per il presidente del consiglio la soluzione potrebbe trovare indiretta soluzione nella normativa sul funzionamento del consiglio dei ministri, (nonostante parte della dottrina abbia sollevato dubbi di costituzionalità sulla disposizione, proponendone un'interpretazione riduttiva⁵⁸⁰):

“(…) in caso di assenza o impedimento temporaneo del presidente del consiglio dei ministri, la supplenza spetta al vicepresidente (...). Quando non sia stato nominato il vicepresidente del consiglio dei ministri, la supplenza (...) spetta, in assenza di diversa disposizione da parte del presidente del consiglio dei ministri, al ministro più anziano secondo l'età” (art. 8, L. 400/1988, confermato con alcune varianti dall'art.1, D.P.Cons. 10 novembre 1993).

Quindi il presidente del consiglio potrebbe essere sostituito dal ministro membro ordinario con il titolo di vice-presidente del consiglio dei ministri o, in caso di mancanza di tale figura, dal ministro più anziano o da quello delegato appositamente.

Per l'ipotesi di assenza del capo dello stato, si è visto, interviene il D.P.R. 251/1990 (art. 5.1), prevedendo la sua sostituzione da parte del presidente del consiglio, salvo l'ipotesi di supplenza da parte del presidente del senato *ex art. 86 Cost*:

“Il presidente del consiglio dei ministri (...) presiede lo stesso consiglio in sostituzione del presidente della repubblica assente o impedito o per delega temporanea e revocabile, sempre che non si dia luogo alla supplenza prevista dall'art. 86 della Costituzione.”

Da ciò la mancata partecipazione del capo dello stato o del presidente del consiglio – almeno a un primo esame e sul piano formale – parrebbe non ostacolare, al pari di quella degli altri membri, la regolare costituzione del CSD.

8.4.1 – L'adunanza: relazione introduttiva. In sede di adunanza l'oggetto delle sedute – individuato, in modo più o meno generico, dall'ordine del giorno nella fase preconsiliare – ha una prima fondamentale specificazione con la relazione introduttiva di uno dei membri del consiglio.

La relazione è molto importante poiché, oltre ad inquadrare l'argomento fornendo ai componenti del CSD tutti gli elementi di giudizio necessari può contenere una vera e propria proposta di deliberazione. La funzione referente assume quindi un

580 “L'art.8 viene, oggi, interpretato riduttivamente (Labriola, Paladin) nel senso che la supplenza non può riguardare che l'ordinaria amministrazione, non la direzione politica del governo.” S. MERLINI [1997, 421-422]. Sul punto cfr anche P. BARILE [1991, 8-9].

ruolo preminente ai fini di indirizzare la discussione e la deliberazione finale del consiglio⁵⁸¹.

Nei paragrafi precedenti si è accertato che la funzione referente all'interno del CSD, data la prevalenza di argomenti di politica militare trattati, è svolta in prevalenza dal capo SMD e dal ministro della difesa. Raramente dagli altri componenti, compreso il presidente del consiglio.

Nei primi decenni di attività del CSD non era infrequente l'ipotesi – simile a ciò che avveniva per la determinazione dell'ordine del giorno – che il capo SMD concordasse il contenuto delle relazioni introduttive e le connesse proposte di deliberazione con i soli ministro della difesa e capo dello stato, lasciandone invece del tutto all'oscuro il presidente del consiglio.

Tale eventualità era facilitata da due fattori:

- la fase istruttoria, con la connessa attività di predisposizione della documentazione necessaria allo svolgimento dell'attività consiliare (ai sensi del regolamento del '51) era curata dal segretario, secondo le istruzioni del capo dello stato e in collaborazione coi ministeri competenti, essenzialmente quello della difesa;
- la prassi in uso di non allegare alcuna documentazione alle lettere di convocazione, né le relazioni introduttive né, tantomeno, gli schemi delle proposte di deliberazione⁵⁸²; talvolta le relazioni, quando avevano un forma cartacea (poteva accadere fossero solo orali), erano presentate e distribuite direttamente in adunata.

Il presidente del consiglio non aveva quindi la possibilità di controllare preventivamente il contenuto delle proposte di deliberazione presentate in consiglio tramite le relazioni introduttive, né quindi di bloccarle qualora fossero risultate non conformi alla politica del governo.

Anche in questo caso il regolamento del '90 ha cercato di porre un rimedio, attribuendo, come si è visto, il monopolio della funzione referente al presidente del consiglio; e ciò proprio al fine di impedire che il ministro della difesa e il capo SMD, con la copertura del capo dello stato, potessero acquisire un autonomo potere di iniziativa proprio tramite l'esercizio della funzione referente.

8.4.2 – (segue): i “fuorisacco”. L'oggetto delle sedute può essere integrato con la prassi dei “fuori sacco”, ovvero di questioni non inserite all'ordine del giorno e poste comunque all'esame del consiglio direttamente in sede di adunanza, con varie motivazioni.

La teoria generale e i regolamenti interni degli organi collegiali tendono ad attribuire tale potere al presidente del collegio, in quanto strettamente connesso alla funzione di direzione collegiale, pur condizionandolo al verificarsi di

581 Sul ruolo del membro-relatore negli organi collegiali cfr: GB. VERBARI [1981, 80], S. VALENTINI [1980, 266], R. VILLATA.

582 *ASPdR*, CSD, lettere di convocazione.

determinate circostanze oggettive, tra le quali ricorrono generalmente necessità e urgenza.

In sede di CSD, nel silenzio della legge istitutiva e del regolamento del '51, il potere di porre in discussione argomenti non previsti nell'ordine del giorno è esercitato dal capo dello stato con una certa discrezione.

Il regolamento del '90 ha disciplinato l'ipotesi, ponendo anche in questo caso dei limiti oggettivi alla discrezionalità presidenziale: l' "assoluta urgenza" e l' "intesa con il presidente del consiglio”:

“Argomenti non posti all'ordine del giorno possono essere esaminati e discussi solo in caso di assoluta urgenza, con l'approvazione del presidente della repubblica, il quale ne dispone la trattazione d'intesa con il presidente del consiglio dei ministri” (art.3.2).

8.4.3 – (segue): il dibattito. A seguito delle relazioni introduttive – è frequente che su un singolo argomento di politica militare vi siano due relazioni tra loro complementari, una tecnica del capo SMD e una politica del ministro della difesa – prende avvio il dibattito consiliare.

Si è visto che il capo dello stato, nella sua qualità di presidente dell'organo, dirige i lavori del consiglio: apre la discussione, conferisce la parola, mantiene il dibattito sui temi all'ordine del giorno e, infine, chiude la seduta.

La fase della discussione assume grande importanza nell'ambito del procedimento di formazione della volontà del CSD, poiché consente, come in ogni collegio,

“l'acquisizione dei singoli interessi, di cui sono portatori i componenti del collegio, rispetto all'interesse concreto prospettato con l'atto di iniziativa, in modo che si possa poi pervenire al confronto delle singole posizioni per formalizzare la decisione⁵⁸³”.

L'esame dei verbali mostra un'attiva partecipazione di tutti i membri del CSD al dibattito, senza significative distinzioni tra componenti ordinari e straordinari, tra membri politici e tecnici.

Naturalmente, gli argomenti all'ordine del giorno – per la maggior parte, come si vedrà, inerenti la politica militare – e il particolare ruolo politico rivestito da alcuni membri al di fuori del CSD conferiscono, nel corso della discussione, una posizione di grande rilievo rispettivamente al presidente della repubblica, al presidente del consiglio, al ministro della difesa e al capo SMD. I quattro componenti sopra menzionati risultano i protagonisti assoluti di quasi tutte le sedute; i loro interventi in adunata sono i più numerosi e quelli dotati di maggior peso politico.

Anche in sede di CSD si applica quella prassi vigente in consiglio dei ministri per cui

“ciascun membro del governo tende a massimizzare il profitto del proprio dicastero, cosicché nessuno ha in concreto interesse a dar fastidio agli altri, intromettendosi in affari... che non lo riguardano direttamente. Per una tacita, quanto per lo più rispettata, convenzione, dunque, i ministri difficilmente intervengono... ad *opponendum*⁵⁸⁴.”

583 G.B. VERBARI [1981, 80].

584 A. RUGGERI [1981, 285].

I ministri sono soliti intervenire:

(a) su tematiche inerenti i loro dicasteri (a titolo esemplificativo: i ministri di tesoro e bilancio sui profili finanziari dell'attuazione dei programmi militari Nato e sugli stanziamenti richiesti per la difesa; il ministro dell'interno sulle questioni di difesa civile; il ministro dell'industria e commercio sull'industria degli armamenti; il ministro degli esteri su conferenze internazionali in materia di armamenti);

(b) su questioni che trascendono la politica militare per investire la complessiva politica di sicurezza nazionale, quali ad esempio lo schieramento di missili nucleari a medio o lungo raggio capaci di raggiungere il territorio sovietico (IRBM alla fine degli anni '50, e Euromissili alla fine degli anni '70) o l'adesione al Trattato di non proliferazione nucleare (seconda metà anni '60).

Tra l'altro si è già osservato che il vincolo della solidarietà ministeriale e il potere direttivo del presidente del consiglio in sede di CSD si attenuano notevolmente: i singoli ministri si muovono con grande autonomia, perseguendo gli interessi settoriali del proprio dicastero e assumendo posizioni anche in contrasto con la politica generale del governo decisa dal consiglio dei ministri. Nel dibattito consiliare, quindi, i ministri non si presentano sempre compatti sotto la direzione del presidente del consiglio di fronte alle questioni all'ordine del giorno e i casi di spaccatura tra la compagine ministeriale sono frequenti.

Il ministro della difesa in particolare – in virtù della specifica competenza nelle materie trattate e per il fatto di concorrere in sinergia con il capo SMD alla formulazione delle proposte di deliberazione contenute, più o meno espressamente, nelle relazioni introduttive – viene ad assumere un ruolo di primo piano nel corso della discussione⁵⁸⁵.

A sua volta il capo dello stato non si limita a dirigere la discussione astenendosi dall'entrare nel merito delle questioni, come ipotizzato da una parte della dottrina; ma partecipa attivamente alla discussione e ne condiziona sovente il contenuto, combinando la forza politica che gli derivava dal ruolo extra-consiliare con i poteri direttivi di presidente del CSD.

Lo stesso capo SMD – il vertice dell'apparato tecnico/militare della difesa gerarchicamente subordinato al ministro della difesa e al governo nel suo complesso – in sede di CSD, pur non ponendosi mai in diretto contrasto con il proprio ministro, assume spesso un ruolo politico, facendosi promotore di proposte di deliberazioni i cui effetti travalicano lo specifico settore militare incidendo sul complessivo equilibrio della finanza pubblica.

In conclusione, tutti i componenti del CSD, salvo il segretario (pur con qualche eccezione almeno sin quando la carica è stata ricoperta da un politico), partecipano in posizione di sostanziale autonomia politica alla discussione degli argomenti oggetto delle sedute; e concorrono, quindi, alla formazione della

585 Per approfondire il ruolo di primo piano rivestito in consiglio dei ministri dal ministro proponente un determinato provvedimento in discussione cfr: A. RUGGERI [1981, 285-286/nota 72].

volontà consiliare ciascuno perseguendo gli interessi riconducibili al ruolo rivestito al di fuori dell'organo.

Data questa situazione, il confronto tra i vari componenti del CSD può assumere anche toni duri e non sempre vi è piena concordanza sulla deliberazione finale: non di rado, su singole questioni, il consiglio si divide dando vita a maggioranze mutevoli che vedono coinvolti non solo i ministri, ma anche il capo dello stato e il capo SMD. A titolo esemplificativo, quasi ogni volta che viene discusso il bilancio della difesa si registra una netta contrapposizione tra, da una parte, capo SMD, ministro della difesa e (spesso) capo dello stato, e dall'altra i ministri del tesoro e del bilancio; con gli altri ministri che oscillano tra le due posizioni e il presidente del consiglio in funzione di ago della bilancia o di mediatore.

Sul punto è necessario rilevare che le posizioni dei membri del CSD su singole questioni di politica militare, pur potendo divergere tra loro, sono sempre riconducibili nel quadro dei capisaldi che hanno sorretto la politica di sicurezza nazionale nella seconda metà del XX secolo, per tutta la durata della guerra fredda. Nessuno, all'interno del CSD, pone mai in discussione la fedeltà all'Alleanza atlantica, il processo di integrazione europea, lo stretto legame economico/politico/militare con gli Stati Uniti, la necessità di opporsi con ogni mezzo (anche dotandosi di armi nucleari) al blocco sovietico pur lasciando la strada aperta ai negoziati per il disarmo. Le divergenze avvengono su altre questioni, per lo più in relazione al finanziamento degli ambiziosi programmi di potenziamento militare adottati dalla Nato.

8.5 – La decisione. La discussione sul singolo punto all'ordine del giorno generalmente è chiusa dal capo dello stato o dal presidente del consiglio.

Non necessariamente il dibattito termina con l'adozione di una deliberazione consiliare. Spesso si tratta semplicemente di uno scambio di informazioni a seguito del resoconto da parte di uno dei componenti, senza che vi sia alcuna proposta di deliberazione da prendere in esame.

Nelle circostanze in cui al dibattito segue l'adozione di una deliberazione, nessuno dei verbali disponibili dà atto dello svolgimento di votazioni espresse; e ciò neanche quando in sede di discussione emergono posizioni diverse.

Il capo dello stato o il presidente del consiglio (più raramente gli altri componenti) chiudono la discussione e – tenuto conto delle proposte contenute nelle relazioni introduttive, di quelle formulate nel corso del dibattito e delle singole posizioni espresse dai componenti che hanno preso la parola – formulano una proposta di deliberazione finale sulla quale il consiglio manifesta il proprio accordo unanime.

Tendenzialmente le situazioni che possono verificarsi al termine della discussione sono le seguenti:

- (a) tutti i componenti presenti si esprimono a favore della proposta di deliberazione (unanimità espressa);
- (b) tutti i componenti che intervengono si esprimono a favore della proposta di deliberazione (unanimità implicita);

(c) una parte minoritaria dei componenti, tra i quali non risulta il presidente del consiglio né il capo dello stato, si oppone alla proposta di deliberazione;

(d) una parte minoritaria dei componenti, tra i quali il capo dello stato e/o il presidente del consiglio, si oppone alla proposta di deliberazione.

Si è già evidenziato come la proposta di deliberazione conclusiva può assumere carattere politico o tecnico a seconda delle posizioni emerse in consiglio.

Nelle ipotesi (a) e (b) la proposta ha natura tecnica: non lascia spazio ad alcun margine di valutazione politica, assumendo la forma di una semplice proclamazione dell'orientamento unanime del consiglio.

Nell'ipotesi (c) la proposta acquisisce natura politica, in quanto il capo dello stato (o, più raramente, il presidente della repubblica) deve valutare se è opportuno procedere comunque alla deliberazione o se invece sia preferibile soprassedere in quanto l'opposizione, benché minoritaria, è politicamente insostenibile. La valutazione verte sulla maggioranza necessaria a sostenere la proposta, sia in termini di numeri (maggioranza semplice o qualificata) sia in relazione al peso politico dei singoli componenti; e quindi sulla stessa opportunità, nonostante la sussistenza di una maggioranza tecnica, di procedere comunque all'adozione o, altrimenti, rinviare la decisione.

Nell'ipotesi (d), a fronte dell'opposizione del presidente del consiglio e/o del capo dello stato, la proposta di deliberazione, nonostante vi sia una maggioranza numerica schiacciante a suo favore, viene sempre lasciata cadere. In tali ipotesi si procede a un semplice "rinvio temporale" della decisione ad una successiva seduta del consiglio, oppure a un "rinvio tecnico" tramite l'istituzione di un comitato ristretto con il compito di studiare la questione e proporre mediazioni.

Il presidente del consiglio, quindi, nella fase finale del procedimento di formazione della volontà consiliare acquisisce quel potere di controllo e interdizione che, almeno sino al regolamento del '90, non ha nella fase istruttoria (fissazione ordine del giorno) e nella parte iniziale dell'adunanza (relazioni introduttive e presentazione proposte di deliberazione). Il presidente del consiglio, manifestando in sede di discussione il proprio dissenso, benché isolato o minoritario, è in grado di impedire l'adozione delle deliberazioni suscettibili di minare la stabilità del governo o comunque giudicate non in linea con la politica dello stesso.

Tale potere interdittivo ha origine nel fatto che le deliberazioni del CSD hanno per lo più natura e efficacia politica, necessitando per la loro concreta realizzazione di successivi atti dotati di efficacia giuridica da parte dei singoli ministri o del consiglio dei ministri. Da ciò una deliberazione consiliare invisa al presidente del consiglio non ha alcuna possibilità di essere attuata, salvo non determini la caduta del governo.

Non è infine escluso che uno dei componenti (generalmente lo stesso presidente del consiglio), di fronte alla spaccatura del CSD (anche nell'ipotesi di coinvolgimento del capo dello stato), proponga una deliberazione di mediazione, accogliendo parzialmente i due orientamenti.

In conclusione, la prassi seguita dal CSD si basa sempre su una votazione tacita o inespressa. L'adesione alla proposta si manifesta in sede di discussione. Il silenzio è inteso come adesione tacita alla proposta. Il dissenso manifestato in sede di discussione, pur rimanendo agli atti del verbale, mai conduce a una votazione espressa, mai si concretizza in un voto negativo: è ponderato dal presidente del consiglio o dal capo dello stato (più raramente da altri componenti) e, qualora si ritenga comunque di procedere, è assorbito nella deliberazione finale che, almeno formalmente, risulta sempre presa all'unanimità⁵⁸⁶.

Arrivati a questo punto è interessante rilevare come il procedimento di formazione della volontà del CSD, soprattutto nella parte finale, presenta forti analogie con quello del consiglio dei ministri.

Anche nel collegio governativo⁵⁸⁷:

- si ricorre alla prassi della votazione tacita attribuendo al silenzio il significato di adesione alla proposta;
- il voto sulle proposte di deliberazione, benché teoricamente ammesso dalla dottrina e previsto dal regolamento interno del '93, nella prassi è usato con estrema rarità; e quando vi si ricorre, è su indicazione del presidente del consiglio che ne stabilisce anche le modalità, tra cui il quorum necessario: l'unanimità per le decisioni di grande rilevanza politica (es: approvazione del programma di governo); la maggioranza semplice o qualificata nelle altre ipotesi inerenti la politica generale del governo e l'ordinaria amministrazione⁵⁸⁸;
- si ritiene teoricamente e praticamente improbabile che una deliberazione possa essere assunta dalla maggioranza, anche qualificata, dei ministri contro la volontà del presidente del consiglio⁵⁸⁹;
- il “voto costituisce un fatto meramente interno del collegio (...) dunque, esternamente, le decisioni, comunque assunte, figurano esser (sia pur presuntivamente) adottate all'unanimità⁵⁹⁰”.

586 La dottrina ammette la votazione tacita o implicita solo nei casi in cui (1) la normativa non preveda particolari sistemi di votazione richiedendo la semplice maggioranza dei votanti e (2) nessuno dei componenti presenti manifesti il proprio dissenso. Sul punto: S. VALENTINI [1980, 280-282], GB. VERBARI [1981, 81]. Nel caso del CSD si è visto che in nessun caso si procede a votazione espressa.

587 Sulle regole di funzionamento interno del consiglio dei ministri cfr, tra gli altri: A. RUGGERI [1981], P.A. CAPOTOSTI [1986, 9-11], L. PALADIN [1970, 698-710], P. BARILE [1991], G. PITRUZZELLA [1986], CUOCOLO [1961], P. CALANDRA [1986, 129-140];

588 Regolamento interno del consiglio dei ministri del 1993 (art. 7.2): “Il presidente del consiglio (...) dirige i lavori del consiglio, precisa le conseguenze delle varie proposte; pone ai voti, ove lo ritenga opportuno, fissandone le modalità, le deliberazioni; dichiara l'esito delle votazioni e l'adozione delle deliberazioni.”

589 Solo una parte minoritaria della dottrina, applicando meccanicamente al consiglio dei ministri i principi degli organi collegiali, ammette tale eventualità. Tra questi F. CUOCOLO [1961, 249]: “Quanto alla formazione della maggioranza è da ritenersi che tutti i membri del consiglio si trovino in posizione di parità e che, quindi, il voto del presidente non possa, per ciò soltanto, prevalere.”

590 A. RUGGERI [1981, 289]. La prassi dell'unanimità formale delle deliberazioni del consiglio dei ministri è stata disciplinata dal citato regolamento interno del '93 (art.7.3): “Prima della votazione

9 – Ordinamento interno e natura giuridica dell'organo

L'esame svolto su composizione, organizzazione interna e meccanismi di funzionamento del CSD, nonché sul ruolo svolto da ciascuno dei suoi membri e le relazioni tra essi intercorrenti, consente di proporre alcune considerazioni sulla natura giuridica dell'organo.

9.1 – Siamo di fronte a un “organo collegiale”? In primo luogo sorge la domanda se il CSD, sulla base di quanto accertato in relazione all'ordinamento interno, può essere annoverato tra i “collegi”, oppure appartiene ad altra categoria di organi pluripersonali.

L'indagine non è semplice poiché l'istituto del collegio è privo di confini certi e la dottrina che si è occupata della teoria generale di tali organi ne ha proposto molteplici e articolate definizioni⁵⁹¹.

9.1.1 – Le risposte del dato positivo e della prassi. Gli elementi che emergono dal disegno normativo e dalla prassi esaminata (con particolare riferimento all'arco temporale 1954/1985) inducono a ritenere il CSD un organo collegiale:

- ha una struttura stabile e istituzionalizzata tipica dei collegi: una pluralità di persone fisiche (“unità organizzative portatrici di interessi pubblici”), individuate (membri ordinari) e individuabili (membri straordinari), che si ritrovano periodicamente e contestualmente per esercitare specifiche potestà; un segretario (e un ufficio di segreteria) con funzioni istruttorie e di supporto; e un presidente dotato dei poteri di direzione necessari al funzionamento dell'organo;
- agisce secondo moduli e procedure tipicamente collegiali: convocazione delle sedute con indicazione dell'ordine del giorno; svolgimento dell'adunanza con relazione introduttiva, discussione e deliberazione (il tutto certificato dal processo verbale redatto dal segretario)⁵⁹².

Il CSD potrebbe quindi essere definito, secondo le principali classificazioni elaborate dalla dottrina, un collegio misto tecnico/politico, virtuale e con funzioni compositive, ove i singoli membri – la cui presenza non è necessaria ai fini della valida costituzione dell'organo, purché si raggiunga il numero legale – sono portatori di interessi pubblici diversi che in sede di collegio trovano composizione.

chi dissente può chiedere che ne sia dato atto nel processo verbale, eventualmente, anche con succinta motivazione. In ogni caso, non è consentita la pubblica comunicazione o esternazione dell'opinione dissenziente.”

591 Senza pretese di completezza si rinvia a G. TREVES [1975, 65-83], S. VALENTINI [1980], G.B. VERBARI [1981, 60-83], R. VILLATA, A.M. SANDULLI [1989, 226-231], V. CERULLI IRELLI [2001, 90-93], F. ZUELLI [1985].

592 La stessa circostanza che il legislatore non preveda una specifica disciplina per il funzionamento interno del CSD è una caratteristica comune a molti collegi amministrativi. F. ZUELLI [1985, 49].

9.1.2 – **La teoria dell’organo complesso. Critica.** La dottrina che si è occupata del CSD propende per la sua natura di organo collegiale, pur senza approfondire la questione.

Alcuni autori, tuttavia, negano tale ipotesi affermando che le regole e i principi che regolano i collegi non possono essere applicati all’organo in questione. Labriola, in particolare, sostiene che il CSD non costituisce un collegio, ovvero un nuovo e autonomo centro di imputazione istituzionalizzato e operante con le regole collegiali; ma un organo complesso inteso come un semplice modulo organizzatorio, a composizione interna bipolare (governo e capo dello stato), privo di una struttura organizzativa stabile e istituzionalizzata, e di autonoma rilevanza soggettiva quale centro di imputazione e responsabilità. Un “*organo di intesa preventiva*”, un mero “*strumento organizzatorio* specifico di rapporti tra organi costituzionali” (per usare le espressioni dell’autore), che manifesta la sua volontà, non per mezzo di atti collegiali frutto della convergenza delle autonome volontà imputabili ai singoli membri, ma unicamente tramite intese preventive (atti complessi) tra gli unici due organi costituzionali rappresentati al suo interno e portatori di interessi e istanze autonome: il governo, esclusivo titolare dell’indirizzo politico e rappresentato dai membri ministeriali (legati dal vincolo di solidarietà ministeriale e guidati dal presidente del consiglio); e il presidente della repubblica, che, come garante dell’unità nazionale, ha il dovere di accertare la conformità alla costituzione dell’azione di governo⁵⁹³.

La questione non può essere affrontata se prima non si fornisce l’esatta nozione di organo complesso in relazione a quella di organo collegiale.

Se l’istituto del collegio ha confini incerti, quello dell’organo complesso è ancor più sfumato e contraddittorio: molti autori – nel classificare gli organi amministrativi – fanno uso della nozione, ma ne forniscono per lo più definizioni estremamente lapidarie e criptiche, oltre che fortemente contrastanti tra loro.

Evidenziando gli elementi comuni delle varie teorie, due sono gli orientamenti principali che emergono.

Secondo alcuni autori gli organi collegiali e quelli complessi appartengono alla stessa categoria di organi collettivi e si distinguono tra loro in quanto i primi sono delle perfette unità, mentre i secondi risultano da un insieme di organi, ciascuno dei quali ha rilevanza esterna e possiede pienezza di autonomia. Quindi mentre gli organi collegiali agiscono necessariamente in modo unitario, gli organi complessi abbinano alla configurazione unitaria/collegiale una configurazione pluralistica, in quanto i loro componenti hanno la facoltà di agire anche autonomamente⁵⁹⁴.

593 La teoria di Labriola è stata illustrata nel cap. 3, par. 3, a cui si rinvia.

594 Di questo orientamento, con le debite sfumature, sono i seguenti autori. S. ROMANO [1945, 224]: gli “organi complessi (...) risultano da un insieme di organi – tutti individuali o burocratici, oppure alcuni burocratici e altri collegiali – che sotto certi aspetti rimangono distinti, mentre sotto altri aspetti, si considerano come parti che concorrono a formare un organo unico.” G. TREVES [1975, 62]: “l’organo, anche se collegiale, è semplice quando forma un’unità a sé, mentre è complesso o composto quando comprende un insieme di organi, ciascuno dei quali può anche

Per altri, gli organi complessi e gli organi collegiali appartengono alla comune categoria degli organi a struttura pluripersonale, ma si distinguono nettamente in quanto solo i primi costituiscono figure soggettive unitarie e istituzionalizzate, complessi organizzatori stabili e strutturati per lo svolgimento di una funzione; mentre i secondi rappresentano solo unità giuridiche funzionali e occasionali, prive della stabilità organizzativa delle strutture istituzionali⁵⁹⁵.

La diversa dimensione organizzativa dell'organo complesso e dell'organo collegiale per il primo orientamento dottrinale non necessariamente ha ripercussioni sul lato dell'attività: l'organo complesso agisce con i moduli degli organi collegiali producendo attività della stessa natura giuridica.

Al contrario per il secondo filone la distinzione complessità/collegialità sul piano organizzativo si proietta su quello funzionale dell'attività giuridica posta in essere, sostanziandosi nel binomio atto complesso/atto collegiale con importanti conseguenze in ordine all'imputazione degli atti e della responsabilità, di cui si dirà più avanti.

Ora, è evidente che la prima nozione di organo complesso non solleva particolari questioni e può essere applicata al CSD. Il suo ordinamento interno è infatti assimilabile a quello di un organo pluripersonale i cui componenti possono agire alternativamente in modo autonomo ovvero unitariamente, tramite il modulo collegiale dell'organo complesso.

La seconda ricostruzione, quella ripresa da Labriola, appare invece difficilmente applicabile al CSD. La struttura organizzativa e le regole di funzionamento interno emerse dal disegno positivo e dalla prassi esaminata sono tipiche dei collegi.

La Costituzione non afferma, parafrasando l'art. 92, che "il consiglio supremo di difesa è composto dal presidente della repubblica e dal governo"; ma si limita ad attribuire la presidenza dell'organo al capo dello stato, lasciando intendere che

agire separatamente. È quindi complesso un ministero, composto di organi semplici individuali come il ministro o il sottosegretario, e di organi collegiali, a loro volta semplici o complessi, come taluni consigli, che possono ulteriormente suddividersi in unità indipendenti". C. MORTATI [1991, 215]: gli organi semplici "sono formati da un solo organo, che può essere individuale o collegiale", gli organi complessi "risultano da un insieme di organi (...) che (...) hanno una rilevanza esterna, ciascuno dei quali possiede pienezza di autonomia." S. CATTANEO [1960, 27-30]: "l'organo complesso si compone di una pluralità di elementi, che cooperano per l'espletamento delle sue funzioni: ma questi elementi sono anche essi stessi, a loro volta, eretti in organi autonomi, e quindi dotati di volontà rilevante verso l'esterno. Avviene così che la loro attività potrà essere riguardata tanto come semplice cooperazione rispetto all'esercizio dei poteri dell'organo complesso, tanto come esercizio di poteri loro attribuiti direttamente. (...) L'organo complesso esiste e agisce sempre come organo unico, attraverso una particolare forma giuridica, di regola una riunione collegiale dei componenti, predisposta appunto per consentirgli di manifestare una volontà propria, distinta da quella dei singoli organi componenti. (...) Si aggiunge che, per manifestarsi unitariamente l'organo complesso, l'organo complesso utilizza, di regola la stessa struttura collegiale."

595 S. VALENTINI [1980, 51-65].

trattasi di un organo strutturato e stabile dotato di un presidente e di un ufficio di presidenza, in sostanza di un collegio.

La legge istitutiva – benché tacciata di incostituzionalità, sono passati quasi sei decenni dalla sua approvazione ed è ancora al suo posto – e le norme attuative, pur con i limiti e le omissioni indicate, prevedono un'organizzazione interna e meccanismi di funzionamento tipici degli organi collegiali. La stessa posizione dei singoli componenti il CSD – eccettuati i poteri direttivi necessari al corretto funzionamento dell'organo attribuiti al capo dello stato (e in parte al presidente del consiglio) – è perfettamente identica sul piano formale, come avviene generalmente nei collegi.

Sul piano della prassi:

- non sempre in sede di CSD i membri governativi si presentano compatti a rappresentare l'indirizzo governativo, sotto la direzione del presidente del consiglio;
- il presidente della repubblica e il capo SMD non limitano la loro attività all'interno del consiglio, rispettivamente, a funzioni di garanzia e di consulenza tecnica; ma partecipano attivamente, al pari dei membri ministeriali, all'elaborazione della politica di difesa.

Le posizioni che si confrontano in CSD non sono quelle del governo titolare esclusivo dell'indirizzo politico, da un lato, e del presidente della repubblica limitato a svolgere imprecisate funzioni di garanzia, dall'altro, con il capo SMD nel ruolo di consulente tecnico. Ogni singolo componente partecipa in modo autonomo alla formazione degli atti consiliari perseguendo gli interessi pubblici di cui, in virtù della propria carica, è portatore. Le deliberazioni non sono quindi il frutto di un accordo tra capo dello stato e governo, ma la sintesi delle diverse posizioni dei vari membri, come avviene in qualsiasi organo collegiale.

Nella prassi relativa all'arco temporale 1954/1985 si è visto che all'interno del CSD il capo dello stato e il presidente del consiglio, al di là dei poteri tecnico-direttivi, assumono un peso politico maggiore degli altri membri: hanno una sorta di potere di veto, cioè il loro dissenso impedisce di fatto l'adozione di alcuna deliberazione; e la convocazione del CSD in loro assenza, benché teoricamente e giuridicamente ammissibile, è impraticabile e non ha politicamente ragione di essere. Tale circostanza non è tuttavia incompatibile con la natura collegiale del consiglio: è un fenomeno familiare a molti organi collegiali che alcuni membri, nonostante la formale uguaglianza, assumano nei fatti una posizione di forza nei confronti degli altri componenti⁵⁹⁶.

La ricostruzione di Labriola ha molti meriti: è teoricamente ineccepibile, è pienamente conforme a un sistema di governo parlamentare (ove l'indirizzo politico è esercitato in via esclusiva dal governo responsabile verso il parlamento), risolve molte delle questioni di costituzionalità sollevate dal CSD (e, non a caso, è

⁵⁹⁶ Relativamente ai collegi amministrativi in generale cfr: S. VALENTINI [1980, 133-135]. In relazione allo specifico caso della posizione rivestita dal presidente del consiglio nel consiglio dei ministri cfr: G. PITRUZZELLA [1986, 243-248].

stata ripresa a base della ricostruzione del CSD proposta dalla “commissione Paladin” [cap. 4/II, par. 2.4]). Tuttavia ha un limite di non poco conto: si scontra inesorabilmente con il dato positivo e, soprattutto, con la prassi relativa ai primi decenni di attività del CSD.

Quanto sinora riportato induce a ritenere il CSD – per composizione, organizzazione e regole di funzionamento interno – un vero e proprio organo collegiale, ancorché caratterizzato dal particolare rilievo politico che assumono al suo interno il capo dello stato e il presidente del consiglio in virtù dei ruoli da essi rivestiti nell’ordinamento costituzionale.

Tale conclusione non esclude che in diversi contesti politico/istituzionali (rispetto a quello che ha connotato i primi quattro decenni della Repubblica italiana) il consiglio si strutturi al proprio interno e agisca come organo complesso nell’accezione indicata da Labriola.

Come sarà approfondito nella parte conclusiva dell’opera [cap. 5], il CSD potrebbe operare come organo complesso a struttura bipolare – con il governo titolare esclusivo dell’indirizzo politico e il capo dello stato in funzione di controllo – unicamente nell’ipotesi di (1) compagini governative estremamente coese e omogenee sotto una forte *leadership* del presidente del consiglio, e di (2) un presidente della repubblica non espressione delle forze politiche della maggioranza di governo.

Solo al verificarsi delle due condizioni gli atti del consiglio potranno assumere la forma di intese preventive tra governo e capo dello stato.

È bene, altresì, notare che la seconda condizione (quella del presidente della repubblica appartenente a una forza politica esterna alla coalizione di governo) è altrettanto importante della prima, in quanto un capo dello stato diretta espressione della maggioranza di governo – soprattutto in caso di *leaderships* governative deboli e coalizioni litigiose – tenderà a trasformare il suo ruolo di controllo in diretta partecipazione all’elaborazione dell’indirizzo politico; e ciò proprio per la struttura collegiale del CSD.

9.2 – Siamo di fronte a un “comitato di ministri”? Tutti gli autori che si sono occupati, anche incidentalmente, del CSD si sono posti la domanda se rientri o meno nell’istituto dei comitati interministeriali o comunque nella più ampia e sfumata categoria degli organi ausiliari del governo.

Nel cap. 2 si è accertato che l’esame dei lavori dell’assemblea costituente porta ad escludere senza dubbio l’appartenenza del CSD alla categoria dei comitati interministeriali. Tutti i costituenti intervenuti sulla questione, sia nelle commissioni che in assemblea, hanno sottolineato la diversa natura del CSD rispetto alla vecchia commissione suprema di difesa e al più recente comitato di difesa, veri e propri comitati di ministri.

Nel cap. 3 si è visto che la maggioranza della dottrina, argomentando sulla base della legge istitutiva, è giunta alle stesse conclusioni. Le motivazioni sono varie e attengono sia all'attività svolta dal CSD sia ad aspetti di natura organizzativa⁵⁹⁷. In questo paragrafo si tratta di affrontare la questione alla luce di quanto emerso sulla dimensione organizzativa.

9.2.1 - La risposta negativa che emerge dalla struttura organizzativa del CSD. L'indagine svolta in questo capitolo tende a confermare l'impossibilità di annoverare il CSD tra i comitati interministeriali o, comunque, tra gli organi ausiliari del governo.

Le argomentazioni sono tra loro connesse e attengono, rispettivamente, al ruolo svolto dal capo dello stato all'interno del collegio e alla mancanza di uno stretto ed esclusivo collegamento organizzativo e funzionale del CSD con il governo.

Il ruolo di effettiva direzione del consiglio esercitato dal capo dello stato, la partecipazione attiva dello stesso alle discussioni e all'adozione delle deliberazioni, la collocazione del CSD e dei suoi uffici di supporto presso la presidenza della repubblica, l'assenza di un'esclusiva dipendenza funzionale e organizzativa degli stessi uffici nei confronti dell'esecutivo: sono, in sintesi, i motivi di carattere organizzativo che portano ad escludere la natura di comitato interministeriale.

Mentre è noto che una delle principali caratteristiche dei comitati di ministri – nonché una delle poche riconosciute in modo unanime dalla dottrina – è proprio il loro legame esclusivo e diretto, funzionale e organizzativo con il governo.

A questo punto è interessante ricordare i tentativi di introdurre delle modifiche nella disciplina del CSD tali da renderlo assimilabile, almeno dal lato organizzativo, ai comitati di ministri.

Il primo tentativo risale al progetto di legge istitutiva proposto dal governo, ove il ruolo di segretario del consiglio era attribuito al ministro della difesa.

Il secondo, in occasione dell'approvazione da parte della commissione difesa della camera della legge istitutiva, tramite l'adozione dell'ordine del giorno che sollecitava il governo a individuare al suo interno un organo (il presidente del consiglio o il ministro della difesa) che si incaricasse di dare attuazione alle deliberazioni del consiglio.

L'ultimo si ha per opera del regolamento del 1990, con il quale vi è stato il tentativo di allentare i rapporti organizzativi e funzionali tra CSD e presidenza della repubblica a vantaggio del governo; e ciò potenziando il ruolo direttivo del

597 Escludono la natura di comitato interministeriale del CSD i seguenti autori: V. BACHELET, "Comitati interministeriali", *cit*, pp. 764-765; A. BARONE [1982, 473-474], S. LABRIOLA [1973, 100-101], A. PREDIERI [1958, 259-260], G. MOTZO [1957, 133-139; 1961, 344]. Ritengono invece il CSD un comitato interministeriale, tra gli altri, i seguenti autori: G. TREVES [1957, 596], C. MORTATI [1991, 568], A.M SANDULLI [1989, 227-228], G. QUADRI [1997, 48-51, 181-201]. Lo definiscono organo ausiliare del governo: A. VALENTINI [1965, 107], F. PERGOLESÌ [1957, 221], S. CARBONARO [1965, 151]. Lo ritiene invece un organo ausiliare del capo dello stato G. DE VERGOTTINI [1978, 259, 263].

presidente del consiglio all'interno del CSD e ponendo alla sua diretta ed esclusiva dipendenza il segretario e l'ufficio di segreteria del CSD. La disciplina del D.P.R. 251/1990 non ha avuto piena attuazione (anche per il suo palese contrasto con la legge istitutiva) e comunque, pur istaurando una codirezione del CSD tra capo dello stato e presidente del consiglio, non sembra di per sé idonea a far annoverare il CSD tra i comitati di ministri.

CAPITOLO 4

NORME ATTUATIVE, PRASSI, DOTTRINA DAL 1950 AL 2009

PARTE II – ATTIVITA'

1. Introduzione; 2. Il diritto positivo, la dottrina e la *commissione Paladin*; 3. La prassi dal 1950 a oggi; 3.1. L'ambito materiale dell'attività; 3.2. Natura giuridica ed efficacia dell'attività; 3.3. L'attività consiliare nei diversi mandati presidenziali; 4. Pubblicità dell'attività consiliare; 5. Rapporti con il parlamento.

1 – Introduzione

L'indagine sulle attribuzioni del CSD prenderà le mosse dal diritto positivo: dopo un breve riepilogo della legge istitutiva, saranno esaminati i regolamenti attuativi del '51 e del '90; quindi la legge 18 febbraio 1997, n. 25, già esaminata nella I parte di questo capitolo (par. 4). In tale contesto troveranno spazio le conclusioni della commissione Paladin, nel quadro delle ricostruzioni dottrinali a suo tempo esposte (cap. 3).

Quindi sarà studiata la prassi, come emerge dai verbali delle sedute consiliari con relativa documentazione (periodo 1954/1985), dai comunicati ufficiali delle riunioni (ordini del giorno e resoconti) e dalle fonti indirette (quotidiani e produzioni scientifiche di storia militare e di storia delle relazioni internazionali).

L'attività effettivamente realizzata dal CSD sarà esaminata sotto vari profili, in modo simile a quanto fatto per gli organi della precedente esperienza storica. In primo luogo sarà preso in considerazione l'ambito materiale, ovvero gli argomenti dei quali il consiglio si è occupato nei suoi sessant'anni di attività. A tal fine si terrà conto della classificazione proposta nell'introduzione dell'opera. Successivamente sarà valutata l'attività posta in essere dal consiglio sotto i profili della natura giuridica e dell'efficacia dispiegata.

Nel complesso, definire l'ambito materiale e la natura giuridica dell'attività del CSD consentirà di accertare l'«estensione» e la «profondità» del suo impatto sulla politica di difesa e di sicurezza nazionale; elementi indispensabili per comprendere il ruolo rivestito dall'organo nel sistema costituzionale italiano.

Seguirà una valutazione sulla consistenza quantitativa e qualitativa dell'attività consiliare nei vari mandati presidenziali

La II parte di questo capitolo terminerà con l'esame dell'attività del CSD sotto il profilo del livello di pubblicità (sia delle sedute che delle deliberazioni) e dei rapporti con il parlamento.

2 – Il diritto positivo, la dottrina e la *commissione Paladin*

2.1 – **La legge istitutiva. Rinvio al cap. 3.** Il legislatore del '50, in conformità all'esperienza statutaria, non individua in modo analitico i settori di competenza del CSD né stabilisce l'esatta natura giuridica della sua attività; ricorre, invece, ad espressioni generali di non facile interpretazione o a istituti giuridici dai confini incerti.

La questione è già stata affrontata nel cap. 3, al quale si rinvia. In questa sede è sufficiente richiamare le conclusioni.

L'attività del consiglio è riferita a vari aspetti della "difesa nazionale" (art. 1), ma l'intenzione è quella di estendere la competenza dell'organo all'intero settore della "politica di sicurezza". I lavori preparatori (esaminati nel capitolo 3) non lasciano dubbi.

Utilizzando le espressioni "esaminare i problemi generali politici e tecnici" e "determinare i criteri e fissare le direttive per l'organizzazione e il coordinamento dell'attività" (art. 1), il legislatore sembra attribuire al CSD – almeno secondo un'interpretazione letterale proposta da alcuni autori (Predieri) e accolta in questo studio – due funzioni con natura e ambito materiale diversi: (a) un'attività di studio, approfondimento, valutazione e scambio di informazioni, che non necessariamente si concretizza in delibere consiliari e che è riferita alle più rilevanti questioni politiche e tecniche inerenti la sicurezza nazionale; e (b) un'attività deliberativa in senso stretto, che si concretizza in "direttive" inerenti l'organizzazione e il coordinamento dell'attività di sicurezza.

In relazione all'attività deliberativa del consiglio, la legge fa riferimento all'istituto delle "direttive" (art. 1) e a quello, più vasto e indefinito, delle "deliberazioni" (art.5); inoltre, nell'attribuire al segretario il compito di "predisporre l'attuazione" delle deliberazioni consiliari (art.5), fornisce utili indicazioni sull'efficacia di tali atti, nel senso di una loro "obbligatorietà", senza però individuarne i destinatari.

2.2 – **Il regolamento interno del '51.** Il primo regolamento attuativo della legge istitutiva aggiunge importanti elementi di novità sull'attività e sul ruolo del CSD.

In primo luogo rileva il "preambolo", ove si precisa che il CSD:

"non è un comitato interministeriale con attribuzioni *amministrative* concrete, bensì un organo *politico* che deve limitarsi all'esame dei problemi generali interessanti la difesa, e alla determinazione di direttive di massima, alle quali dovranno poi ispirarsi i competenti organi governativi e militari."

Il preambolo, nel riproporre la duplice natura dell'attività del consiglio già indicata dalla legge ("l'esame dei problemi" e "la determinazione di direttive"), chiarisce la portata degli atti consiliari, definendone:

- la tipologia e la natura – *direttive politiche generali*, in quanto l'organo è privo di "attribuzioni amministrative concrete", e le direttive sono definite "di massima";

- l'ambito materiale – i “*problemi generali* interessanti la difesa”;
- gli effetti – né vincolanti né meramente facoltativi, ma *obbligatori*, in quanto i destinatari hanno l'obbligo di “ispirarsi” ad essi;
- i destinatari – “i competenti organi governativi e militari”, ovvero il *governo* e i *vertici tecnici della forze armate*.

L'art. 4.1 del regolamento fornisce altre indicazioni.

“Il segretario riordina le deliberazioni e le conclusioni del consiglio supremo, allo scopo di precisare (...) i criteri informativi dei provvedimenti concreti che dovranno essere adottati, dai competenti organi, per l'attuazione delle deliberazioni e conclusioni medesime”.

La disposizione fa anch'essa riferimento ad atti generali (contenenti “criteri informativi” da attuare con “provvedimenti concreti”), ma utilizza altre espressioni per indicarli (non parla di “direttive”, ma di “deliberazioni” e “conclusioni”) e, soprattutto, ne definisce l'efficacia obbligatoria in termini molto più stringenti rispetto al preambolo (“provvedimenti concreti che dovranno essere adottati (...) per l'attuazione delle deliberazioni e conclusioni”).

Nel complesso, il regolamento del '51 – limitando il settore di competenza ai soli “problemi generali interessanti la difesa” e omettendo ogni riferimento al più specifico ambito de “l'organizzazione e il coordinamento dell'attività” – elimina ogni riferimento, presente nelle legge istitutiva, ad eventuali direttive consiliari di natura amministrativa, con efficacia giuridica e dirette all'apparato tecnico, civile e militare, della pubblica amministrazione.

In altre parole, il CSD – a fianco dell'attività di studio, valutazione e scambio di informazioni che non sfocia in delibere consiliari – ha la facoltà di emanare unicamente *atti* (indistintamente definibili con i termini di “deliberazioni”, “direttive” o “conclusioni”) di *natura politica* e dotati di *efficacia (politica) obbligatoria*, in quanto non direttamente produttivi di effetti giuridici verso l'amministrazione pubblica, ma idonei a determinare il sorgere di obblighi di natura politica in capo ai suoi stessi componenti, in primo luogo i ministri, e, in seconda battuta, il capo SMD.

2.3 – La dottrina. Rinvio al cap. 3. L'indeterminatezza e l'ambiguità della legge istitutiva sommata alla pressoché totale mancanza di dati sull'attività concretamente svolta dal CSD (la stessa esistenza del regolamento interno del '51 è ignorata), ha consentito alla dottrina di proporre conclusioni estremamente divergenti.

Mentre sulla natura “politica” e “interna” delle deliberazioni consiliari vi è pieno e sostanziale accordo, sulla questione della loro efficacia si riscontra una netta contrapposizione tra due distinte correnti di pensiero.

Alcuni autori (tra i quali Predieri, Lavagna, Mortati, Pergolesi, Sica, Motzo, Tesauo, Quadri), basandosi sul dato testuale della legge istitutiva, riconoscono al consiglio il potere di adottare atti d'indirizzo vincolanti per il governo e per lo stesso presidente della repubblica.

Altri (tra i quali Zanobini, Carbonaro, Bachelet, Barile, Calamandrei, Barone, Valentini), ritengono che un CSD titolare di poteri di direttiva (e quindi capace di condizionare le scelte di parlamento e governo e di incidere sull'indirizzo politico di sicurezza nazionale) sia incompatibile con la forma di governo parlamentare scelta dal costituente. Di conseguenza giudicano la legge istitutiva incostituzionale e ne propongono un'interpretazione adeguatrice (sebbene palesemente contraria alla sua lettera e alla sua *ratio*) che riduce le funzioni del CSD al solo esame delle questioni, quindi a un'attività meramente consultiva.

Di tutto ciò si è parlato diffusamente nel cap. 3, al quale si rinvia.

2.4 – Le conclusioni della commissione Paladin. In questa sede preme esaminare le conclusioni cui è giunta la commissione Paladin, ovvero la commissione di esperti istituita dal governo Goria, su iniziativa del presidente Cossiga, per esaminare i problemi concernenti la ripartizione delle attribuzioni nel settore della sicurezza tra gli organi del vertice costituzionale, e in tale contesto anche il ruolo del CSD⁵⁹⁸.

Le considerazioni e le proposte della commissione Paladin, benché anch'esse possano essere annoverate tra le elaborazioni della scienza giuridica, acquisiscono una particolare rilevanza per la copertura istituzionale di cui beneficiarono:

- la commissione aveva natura istituzionale, poiché istituita dal governo Goria (1° dicembre 1987) su proposta del capo dello stato e con l'interessamento anche del CSD;
- le sue conclusioni (15 giugno 1988) furono pienamente “condivise” dal capo dello stato Cossiga, il quale, nei successivi quattro anni della sua presidenza, si attivò con i presidenti del consiglio (prima De Mita, quindi Andreotti) per dare alle stesse piena e immediata attuazione, tramite convenzioni costituzionali e provvedimenti normativi⁵⁹⁹ (su cui fu coinvolto lo stesso CSD⁶⁰⁰).

598 Per approfondire il contesto politico/istituzionale e gli antefatti che portarono all'istituzione della commissione si rinvia avanti, al cap. 4/II, par. 6.1.4.5.

599 In una prima lettera del 24 ottobre 1988, “il presidente della repubblica Cossiga, dopo aver fatto riferimento alle conclusioni raggiunte dalla relazione della commissione Paladin, inform[ò] il presidente del consiglio di concordare pienamente con esse così come emerse dalla relazione, esprimendo l'avviso che le conclusioni stesse potessero adottarsi immediatamente per delineare gli oggetti di una convenzione costituzionale tra capo dello stato e governo in tema di ripartizione dei poteri di comando delle FF.AA.” Il presidente del consiglio De Mita, nella lettera di risposta datata 9 dicembre 1988, condivise le proposte del presidente, sottolineando “l'impegno del governo per la predisposizione <<degli adempimenti necessari per l'attuazione>> degli accordi intervenuti, adempimenti identificabili nella necessità di <<stabilire un coerente quadro legislativo>>, di definire le funzioni del CSD e di determinare le <<procedure informative>> dovute dal governo al capo dello stato”. Quindi, tramite il citato scambio di note, si instaurò una convenzione costituzionale tra Cossiga e De Mita sulle conclusioni della commissione Paladin. Della questione si è occupata diffusamente L. VIGORITA [1993, 113-121].

600 Nella seduta 25 ottobre '88 il presidente Cossiga informò il CSD che “sul noto problema relativo alla disciplina dei poteri di comando delle forze armate e delle procedure e competenze per il loro impiego in caso di guerra, di crisi internazionale o di calamità pubblica, la Commissione Paladin ha concluso i lavori formulando concrete proposte che sono pienamente condivise sia dal

Le conclusioni e le proposte della commissione Paladin esercitarono, quindi, una forte influenza sul presidente della repubblica e sugli uomini di governo dell'epoca (in particolare Cossiga, De Mita e Andreotti), e ancor oggi costituiscono un importante punto di riferimento per tutti coloro che si propongono di intervenire a disciplinare la ripartizione delle attribuzioni tra gli organi costituzionali in materia di sicurezza. Come vedremo, sia il D.P.R. 251/1990 sia l'art. 1, lett. a), L. 25/1997 costituiscono due tentativi, seppur contraddittori e malriusciti, di applicare le proposte della commissione.

Veniamo ora ad esaminare nel merito le considerazioni della commissione, con particolare riferimento al ruolo del CSD e del presidente della repubblica⁶⁰¹.

In primo luogo la commissione chiarisce cosa il CSD non può essere ritenuto, ovvero:

- un organo dotato di un'autonoma soggettività e di specifiche competenze, e come tale titolato nel partecipare – tramite “direttive”, piuttosto che “pareri”, “istruzioni” o “proposte” – all'elaborazione dell'indirizzo politico nel settore della sicurezza nazionale; e ciò in qualsiasi fase del processo decisionale: sia nella fase istruttoria, quando governo e parlamento non si sono ancora formalmente espressi; sia in una fase successiva, ad esempio tra la decisione del governo e l'approvazione del parlamento (come stabilirà la L. 25/1997)⁶⁰²;
- un mero “canale di informazione militare del capo dello stato”, “un collegio chiamato soltanto a fornire informazioni e pareri al suo presidente”; poiché “così facendo si rischierebbe di ridurre il consiglio ad una struttura superflua, ben potendo gli scopi predetti venire raggiunti per vie diverse e meno macchinose.”

Quindi la commissione espone la propria soluzione:

“nel consiglio supremo va ravvisato un mezzo di collegamento fra soggetti cui sono attribuiti compiti e responsabilità diverse, in vista di una consultazione e di una collaborazione reciproche anziché a senso unico: con ciò contribuendo in via di fatto a fornire indicazioni ed elementi per la determinazione della politica di difesa.”

In altre parole, una sede della quale il capo dello stato possa servirsi

“non solo allo scopo di acquisire dati ed elementi di giudizio, bensì per consigliare ed ammonire a propria volta i ministri componenti o comunque convocati, nell'esercizio della sua specifica funzione di garanzia dei valori costituzionali.”

Sulla base di tali conclusioni, la commissione propone di

presidente della repubblica sia dal presidente del consiglio dei ministri. A conferma vi sarà uno scambio di lettere che verranno rese note nella prossima seduta del CSD.” *ASPdR*, Comunicati.

601 PALADIN/COMM. [1988, 320-323, 246].

602 “Nel caso del CSD (...) criteri e direttive non si inseriscono in procedimenti predeterminati dall'ordinamento e comunque non comportano l'applicazione di sanzioni di alcun genere nei confronti di coloro che li disapplicano, trascurando perfino di indicarne le ragioni (come pure nei confronti dei relativi atti), tanto da escludere in partenza qualsiasi genere di sindacato esterno sullo svolgimento dei rapporti in questione, salvo il solo controllo politico del parlamento (se ed in quanto consentito dal regime delle sedute e dei lavori del CSD).”

“riformare la legge n. 624 del 1950, istitutiva del consiglio supremo di difesa: sottraendo a quest’organo la determinazione dei criteri e la fissazione delle direttive concernenti la difesa stessa, dal momento che la definizione dell’indirizzo politico militare spetta pur sempre al raccordo governo/parlamento; e mantenendo invece al consiglio il compito di esaminare i problemi attinenti alla difesa nazionale, così da consentire al capo dello stato di acquisire dati ed elementi di giudizio, nonché di consigliare ed ammonire a propria volta i ministri componenti quel collegio, nell’esercizio della sua funzione di garante dei valori costituzionali.”

In sintesi, la commissione, ispirandosi in parte alle argomentazioni di Labriola (cap. 3, par. 3), propone di fare del CSD un semplice organo di “alta consultazione”, privo di poteri decisionali propri⁶⁰³.

2.5 – Il D.P.R. 251/1990: contesto istituzionale, dato positivo e profili di illegittimità. Nel luglio 1989, alcuni mesi dopo la pubblicazione della relazione della commissione Paladin, Giulio Andreotti divenne presidente del consiglio e vi rimase sino al termine della X legislatura (giugno ’92).

Il nuovo presidente del consiglio, di fronte alle sollecitazioni del capo dello stato di concretizzare le conclusioni della commissione Paladin (anche in relazione al ruolo del CSD), assunse un atteggiamento non limpido.

Evitò di formalizzare (con scambio di note) la convenzione costituzionale concordata tra il suo predecessore De Mita e il presidente della repubblica⁶⁰⁴.

Giudicò inopportuno modificare in parlamento la legge istitutiva del CSD nei termini proposti dalla commissione, mentre preferì intervenire sulla disciplina del CSD con un’ambigua normativa secondaria, tramite l’approvazione del regolamento attuativo contemplato dall’art. 9 della stessa legge istitutiva⁶⁰⁵.

Il D.P.R. 251/1990 si è infatti proposto di ridimensionare il ruolo del CSD, ma in modo (oltre che di dubbia legittimità) diametralmente opposto alle indicazioni della commissione Paladin: anche per la sua natura di norma secondaria, non è intervenuto direttamente sulle funzioni consiliari facendo del collegio un organo

603 La soluzione proposta dalla commissione Paladin venne accolta con favore non solo dal capo dello stato e dal governo, ma anche da quella parte di dottrina che aveva sollecitato, con varie argomentazioni, la necessità di ridimensionare il ruolo del CSD trasformando *ex lege* in un semplice organo di “alta consultazione”. Non mancarono però le critiche. G. MOTZO [1988, 306] ha correttamente rilevato come il capo dello stato, nel settore della politica di sicurezza, possa reperire informazioni ed esercitare quei poteri di moral suasion indicati dalla commissione (“consigliare e ammonire”) in modo molto più semplice, efficace e diretto “con l’ordinario meccanismo di consultazione con l’esecutivo”, senza dover ricorrere alla convocazione del consiglio.

604 Il 1° agosto 1989 – a seguito del passaggio di consegne tra De Mita e Andreotti (dal luglio 1989 al giugno 1992 si ebbero gli ultimi due governi, il VI e il VII, del longevo politico democristiano) – il capo dello stato richiese al nuovo presidente del consiglio una “conferma documentale della operatività dell’assetto convenzionale sorto tra presidente della repubblica e presidente del consiglio in conformità alle conclusioni della relazione Paladin. Il 9 maggio 1990, di fronte al silenzio di Andreotti, Cossiga inviò una nuova lettera dello stesso tenore. Nessuna delle due lettere trovò però risposta.” L. VIGORITA [1993, 113-121].

605 Sugli antefatti del DPR 251/1990 vedi G. GUIGLIA [1991, 123-124].

di alta consultazione del capo dello stato (come richiesto dalla commissione); ma, agendo prevalentemente sul piano organizzatorio, ha ridotto i poteri direttivi del presidente e posto il CSD sotto la dipendenza organizzativa e funzionale del presidente del consiglio, cercando di renderlo una specie di organo ausiliare dell'esecutivo⁶⁰⁶.

Non a caso le disposizioni del regolamento dedicate alle funzioni del consiglio sono affrontate in modo del tutto marginale e lapidario.

L'art. 8, recante "organi referenti", afferma:

"il consiglio supremo esamina i problemi generali e tecnici attinenti alla difesa nazionale (...)".

Le differenze con quanto previsto dalla legge istitutiva sono chiare:

1. è confermata l'omissione del precedente regolamento sulle questioni inerenti "l'organizzazione e il coordinamento dell'attività";
2. è fatto espresso riferimento ai soli "problemi generali e tecnici" della difesa, eliminando il riferimento ai "problemi politici" contenuto nella legge istitutiva;
3. non vi è alcuna menzione alla funzione deliberativa del CSD, completamente cancellata.

Il D.P.R. 251/1990, nel suo piccolo, non si limita, quindi, a recepire le indicazioni della commissione Paladin, limitando le funzioni del consiglio al solo "esame" delle questioni (ovvero studiare, valutare e discutere con scambio di informazioni e punti di vista), ma ne riduce anche l'ambito materiale di competenza alle sole questioni "generali" e "tecniche", omettendo ogni riferimento a quelle di rilevanza "politica".

In conclusione l'obiettivo del regolamento del '90 era quello di rendere il CSD una specie di comitato interministeriale:

- posto sotto la sfera di influenza del governo;
- con funzioni istruttorie e preparatorie su questioni tecniche.

Rimane da valutare la legittimità delle suindicate disposizioni sull'attività consiliare, in modo simile a quanto fatto per la parte di regolamento relativa al segretario e all'ufficio di segreteria (cap. 4/I, par. 6) e alla posizione del presidente del consiglio (cap. 4/I, par. 3).

Il regolamento del '51 – riducendo l'ambito di competenza (solo questioni generali, e non amministrative) e stemperando la forza cogente degli atti del CSD (direttive di massima cui gli organi competenti all'attuazione devono ispirarsi) – ha fornito un'interpretazione riduttiva delle attribuzioni consiliari indicate dal legislatore, ma pur sempre *praeter legem*.

606 In tal senso G. DE VERGOTTINI [2004, 306-313]: "(...) il regolamento in modo del tutto in proprio finisce per avvicinare l'indirizzo governativo a quelle che dovrebbero essere le competenze naturali del consiglio quale organo finalizzato a consentire la garanzia presidenziale. Il regolamento, inoltre disattende le conclusioni della commissione istituita dal governo Gorla nel 1987 (...) che aveva concluso in modo del tutto fermo riconoscendo al consiglio unicamente attribuzioni consultive e preparatorie collegabili alla funzione di garanzia presidenziale."

Al contrario il D.P.R. del'90 – nell'escludere dalla competenza consiliare le questioni "politiche" e, soprattutto, nel cancellare totalmente la funzione deliberativa – ha proposto una soluzione palesemente *contra legem*.

Sul punto la citata commissione presidenziale, incaricata di accertare la legittimità del regolamento del'90, si è espressa in modo inequivocabile.

“Venendo poi all'esame più dettagliato di taluni aspetti della deformazione del disposto della legge istitutiva del C.S.D., operata dal regolamento al fine di ottenere la prevalente dislocazione nell'area della competenze governative delle funzioni del collegio, va rilevato che il D.P.R. dà origine ad un interrogativo di non agevole risposta quanto alla voluta omissione dal suo articolato di ogni riferimento alle attribuzioni di direttiva che erano state previste dalla legge istitutiva nel suo art. 1 (...) e dalla obliterazione, nell'art.8, dell'attribuzione relativa alla competenza del collegio ad esaminare i problemi <<politici>> attinenti alla difesa nazionale, che pure erano individuati come oggetto della materia assegnata al C.S.D. dall'art.1, comma 2, della legge istitutiva. In pratica, a seguito della riduzione operata dal D.P.R., la norma generale regolatrice della materia contenuta nel predetto art.1 risulta modificata nel senso che il C.S.D. perderebbe le attribuzioni di direttiva ed il suo esame dei problemi attinenti alla difesa dovrebbe limitarsi, quanto ai problemi generali, unicamente a quelli tecnici, con esclusione di quelli politici. Il ripensamento non appare causale: conduce a una drastica riduzione delle competenze con valenza "politica" del C.S.D. e riecheggia (...) una proposta di eliminazione dei poteri di direttiva avanzata dalla già richiamata commissione di esperti (Commissione Paladin), ma formulata per l'ipotesi che si proceda ad una modifica della legge istitutiva (...).^{607,}”

2.6 – L'art.1, lett. a), L. 25/1997. Il dato positivo. La L. 25/1997 – come già precisato (cap. 4/I, par. 4) e come si ricava dall'intestazione (“Attribuzioni del ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle forze armate e dell'amministrazione della difesa”) – non affronta, almeno in via primaria, la ripartizione delle attribuzioni nel settore della sicurezza tra gli organi costituzionali. Tuttavia, nell'art. 1, lett. a), si trova un'interessante indicazione sul punto, tra l'altro, con un esplicito riferimento al ruolo del CSD:

“Il ministro della difesa (...) attua le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal governo, sottoposte all'esame del consiglio supremo di difesa e approvate dal parlamento.”

La disposizione, secondo una prima interpretazione letterale, indica il ruolo rivestito dai massimi poteri dello stato nel processo decisionale in materia di difesa e di sicurezza. In altri termini, ogni decisione politica capace di incidere in modo rilevante sull'indirizzo di sicurezza nazionale deve essere, secondo il seguente ordine temporale:

1. deliberata dal consiglio dei ministri;
2. esaminata dal CSD;
3. approvata dal parlamento.

607 G. MOTZO, S. FOIS, G. DE VERGOTTINI [1993, 281-282]. Sul punto cfr: G. GUIGLIA [1991, 129].

L'intervento del CSD nella fase intermedia del processo decisionale (tra la *deliberazione governativa* e l'*approvazione parlamentare*) e l'espressione utilizzata dal legislatore per indicarne l'attività (*esaminare*), lasciano intendere un ruolo meramente consultivo del CSD. Il consiglio, infatti, non è chiamato a deliberare direttive politiche idonee a indirizzare le scelte degli altri organi costituzionali, ma a rilasciare pareri su decisioni già formalmente assunte dal governo.

Le disposizioni forniscono altresì interessanti indicazioni sull'ambito materiale di competenza del CSD, confermando che l'oggetto della sua attività non è limitato alla politica di difesa (come si poteva dedurre da un'interpretazione letterale della legge istitutiva), ma alla politica di sicurezza con tutte le sue implicazioni nel campo economico e delle relazioni internazionali⁶⁰⁸.

2.6.1 – (segue) I lavori preparatori. I lavori preparatori della legge, benché affrontino il ruolo del CSD in modo del tutto marginale, confermano la lettura sopra riportata.

Il sottosegretario di stato per la difesa Brutti (DS), nel suo intervento in senato, afferma quanto segue:

“La legge richiama anche il ruolo che svolge, entro questo fondamentale circuito governo/parlamento, il consiglio supremo di difesa. Voi sapete che dopo la legge n. 624 del 28 luglio 1950, vi è stato spesso, nel dibattito politico ma anche nella cultura giuridica italiana, una discussione aperta a diverse soluzioni in ordine alle funzioni ed al carattere del consiglio supremo di difesa, in particolare se dovesse intendersi come organo di indirizzo o organo consultivo. La scienza giuridica italiana si orienta prevalentemente nel senso di considerarlo come organo consultivo proprio per non alterare la nettezza e la semplicità del circuito delle decisioni politiche, della determinazione delle scelte, che si fonda sul binomio governo/parlamento.⁶⁰⁹”

Il presidente della commissione difesa della camera e relatore del disegno di legge Valdo Spini (DS) è più conciso ma anche più chiaro:

“Un ruolo rilevante viene anche assegnato al consiglio supremo di difesa, che viene ad essere inserito, mediante l'espressione di un *parere obbligatorio*, nel procedimento volto a determinare l'indirizzo politico nazionale in materia di difesa.⁶¹⁰”

Il legislatore del '97, facendo proprie le indicazioni emerse dalla dottrina e culminate nelle conclusioni della commissione Paladin, si muove quindi nella stessa logica degli estensori del D.P.R. 251/1990: lascia inalterata la legge istitutiva del '50, ma ne propone una lettura riduttiva, contemplando un'attività meramente consultiva del CSD e omettendo ogni riferimento all'attività di natura deliberativa. Il CSD è obbligatoriamente coinvolto nel processo decisionale in

608 Su tali conclusioni concordano: G. GUIGLIA [1997, 878]; P. BONETTI [2000, 207-208]; G. DE VERGOTTINI [2004, 306-313].

609 Senato, assemblea, 22 gennaio 1997, in *www.camera.it*.

610 Camera dei deputati, assemblea, 10 febbraio 1997, in *www.camera.it*.

materia di sicurezza nazionale, ma il suo intervento si colloca dopo che il governo ha già formalmente deliberato e assume la natura di un *parere obbligatorio*.

2.6.2 – (segue) **Le valutazioni della dottrina.** Le analisi proposte dalla scienza giuridica sulla legge sono molteplici e variegate. In questa sede si ritiene opportuno riportare quelle più significative per quanto attiene al ruolo del CSD.

Guiglia, uno degli autori che più ha approfondito la questione⁶¹¹, esclude, con argomenti di ordine sostanziale e testuale, che la disposizione del '97 autorizzi il CSD a “manifestare atipici pareri alle camere su decisioni assunte dal governo”⁶¹².

Quindi critica le scelte del legislatore di aver previsto l'intervento del CSD dopo che il governo ha già deliberato la propria posizione, giudicando un tale coinvolgimento “sostanzialmente inutile e formalmente illogico”:

“giacché i membri del governo presenti nel CSD in base alla legge (...) non potrebbero che confermare le decisioni adottate dal consiglio dei ministri, in quanto essi non solo avrebbero già partecipato all'assunzione delle deliberazioni soggette all'esame di tale organo, ma sarebbero – e sono – anche tenuti a non manifestare opinioni differenti e contrastanti con esse, in ragione del principio collegiale e della solidarietà ministeriale che si evince dall'art. 95 cost. Sicché, il parlamento diverrebbe destinatario sia delle deliberazioni governative sia di un parere necessariamente conforme ad esse, espresso dal CSD. Alle camere perverrebbe quindi un atto del tutto scontato: inutile non solo nel merito ma pure sotto il profilo procedurale.”

L'autore riconosce, tuttavia, che l'aver coinvolto il capo dello stato, nel suo ruolo di presidente del CSD, dopo che il governo ha già deliberato, consente allo stesso di mantenere una posizione neutrale, evitando di venir coinvolto nelle scelte politiche della maggioranza. Rileva, infine, come la disposizione del '97 non sia coordinata con la legge istitutiva che, in quanto ancora vigente, consente al CSD di intervenire in fasi e con modalità diverse dalla procedure qui delineata.

Le critiche di de Vergottini sono ancor più nette⁶¹³.

L'autore, richiamando le conclusioni della commissione Paladin, afferma che in una forma di governo parlamentare come quella italiana il CSD

“nasce come organo di consulenza e informazione del presidente della repubblica con le attribuzioni necessarie a consentire al capo dello stato una corretta valutazione al fine di garantire la corrispondenza ai valori costituzionali delle scelte governative e parlamentari organizzative e funzionali in tema di difesa”;

e come tale

611 G. GUIGLIA [1997, 880-886].

612 “Ad escludere senz'altro la formulazione di un qualsiasi parere del CSD al parlamento – oltre al chiaro significato del dettato legislativo, che si riferisce testualmente soltanto ad un <<esame>> – è, in primo luogo, il fatto che al capo dello stato, chiamato dalla costituzione a presiedere tale organismo, non compete, nell'ambito della nostra forma di governo parlamentare, la manifestazione di pareri alle camere su decisioni assunte dal governo.”

613 G. DE VERGOTTINI [2004, 308-313].

“non può avere un ruolo decisionale autonomo che si sovrapponga a quello di governo e parlamento che rimangono gli unici organi di indirizzo politico.”

Quindi addebita al legislatore di aver utilizzato espressioni approssimative e ambigue:

“La legge 25/1997 contiene una imprecisa formulazione in tema di *esame* del consiglio che potrebbe ingenerare la errata impressione di riconoscergli attribuzioni decisionali rendendolo organo di gestione impropria delle emergenze internazionali e continuando nella linea della confusione istituzionale sul ruolo del consiglio iniziata mezzo secolo prima.”

E propone una lettura della disposizione a suo dire compatibile con la forma di governo parlamentare dell'Italia:

“L'aver previsto la legge una fase procedimentale relativa all'esame del consiglio non sembra (...) indicare che il consiglio approvi la delibera governativa. E ciò per due ordini di ragioni: perché la responsabilità in tema di decisioni relative alla difesa e alla sicurezza nella forma di governo italiana è solo attribuzione del raccordo governo/parlamento senza possibilità di interferenze del presidente della repubblica, e perché il consiglio non è costituzionalmente dotato di un ruolo decisionale rilevante nei rapporti fra organi costituzionali.”

In altri termini, l'attività di “esame” contemplata dalla legge non può implicare alcuna autonoma attività di avallo politico alle decisioni governative da parte del CSD, anche fosse solo di natura consultiva⁶¹⁴.

2.6.3 – (segue) Le applicazioni. La risoluzione parlamentare del 2001. Il coinvolgimento del CSD nella II guerra irachena. Nel decidere l'invio di contingenti militari all'estero (uno dei più rilevanti profili della politica di sicurezza nazionale, almeno dalla fine degli anni '80), tutte le maggioranze parlamentari e i governi che si sono succeduti dal 1997 ad oggi, salvo un caso del 2003, hanno deliberatamente e sistematicamente violato la procedura decisionale prevista dalla L. 25/1997 sotto il profilo del necessario coinvolgimento del CSD; e ciò con l'implicito avallo dei presidenti della repubblica che si sono succeduti in questi anni (Scalfaro, Ciampi, Napolitano).

La circostanza emergerà chiaramente nel proseguo del lavoro, quando sarà esaminato in dettaglio il livello di coinvolgimento del CSD nelle più importanti scelte di politica di sicurezza cui è stata chiamata l'Italia dal 1950 a oggi (cap. 4/II, par. 6.1).

Per il momento si può rilevare come nella complessiva attività parlamentare inerente l'invio di corpi militari all'estero (sia nelle comunicazioni del governo, nei dibattiti parlamentari e negli atti d'indirizzo che autorizzano le missioni, sia nei decreti legge e nelle rispettive leggi di conversione che ne garantiscono la

614 Dell'art.1, lett. a), L. 25/1997 si sono occupati diffusamente anche P. BONETTI [2000, 207-235] e P. CARNEVALE [2003, 105-114].

copertura legislativa) non vi sia alcun riferimento né alla procedura *ex art.* 1, lett. a), L. 25/1997 né alle deliberazioni del CSD⁶¹⁵.

La stessa coalizione di governo di centro/sinistra che aveva approvato la legge (governo Prodi I), nel decidere, pochi mesi dopo la sua entrata in vigore, l'invio dei soldati italiani in Albania (*operazione Alba*) non ha minimamente coinvolto il CSD come previsto dalla legge. La violazione della procedura delineata nel 1997 è stata ancor più macroscopica nella partecipazione alle operazioni militari contro la Repubblica federale di Jugoslavia (1998/99, governo Prodi I/governo D'Alema I): non solo non è stato richiesto il parere del CSD, ma lo stesso coinvolgimento del parlamento è stato fortemente limitato.

Data questa prassi deviante, nel gennaio 2001 (governo Amato II) la commissione difesa della camera approvò all'unanimità una risoluzione con la quale, richiamato il meccanismo decisionale delineato dall'art. 1, lett. a), L. 25/1997, impegnava il governo a coinvolgere nelle decisioni di inviare contingenti militari all'estero tutti gli organi costituzionali competenti come individuati in premessa (risoluzione n. 7-011007/Ruffini e altri)⁶¹⁶.

L'aspetto rilevante di tale risoluzione è che mentre nella bozza originaria, in linea con quanto affermato dalla L. 25/1997, compare un esplicito riferimento al necessario coinvolgimento del presidente della repubblica tramite il CSD, nel testo definitivo – a seguito delle modifiche richieste dal governo (tramite il sottosegretario per la difesa Marco Minniti) e da esponenti dell'opposizione (Pietro Giannattasio, FI)⁶¹⁷ – ogni richiamo al CSD viene soppresso (sia nelle premesse che nel dispositivo) e il coinvolgimento riguarda il solo presidente della repubblica:

“2. Il governo ha l'obbligo di porre il presidente della repubblica nelle condizioni di conoscere e valutare tempestivamente ogni determinazione relativa all'impiego delle forze armate all'estero;”

La commissione difesa della camera, nell'impegnare il governo a rispettare la procedura della L. 25/1997, ne fornisce un'interpretazione che ridimensiona il ruolo del CSD: purché il presidente della repubblica sia tempestivamente reso partecipe (anche informalmente) delle decisioni del governo in modo da poter svolgere le sue funzioni di garanzia, il coinvolgimento del CSD non è più necessario, e i suoi pareri, da obbligatori che erano nella legge del '97, diventano *pareri facoltativi*.

Nonostante l'immediata e totale disapplicazione, la procedura decisionale della L. 25/1997 ha avuto un'improvvisa e rilevante rivitalizzazione, anche se non perfettamente conforme, nel marzo 2003.

615 Sul punto cfr P. CARNEVALE [2003, 117-123]. Il rispetto della legge 25/1997 sotto il profilo del coinvolgimento del CSD in relazione all'impiego delle forze armate all'estero (Kosovo, Afghanistan, Iraq) è stato esaminato da G. DE VERGOTTINI [2004, 311-313].

616 Risoluzione 7-01007 / Ruffini e altri, approvata il 16 gennaio 2001, in www.camera.it.

617 Camera dei deputati, commissione difesa, 9 gennaio 2001, 16 gennaio 2001, in www.camera.it. La modifica apportata in sede di commissione al testo originario della risoluzione è stata evidenziata anche da G. BUONOMO [2005, 124-125].

Al fine di stabilire la posizione dell'Italia verso la II guerra irachena, il presidente della repubblica Ciampi convocò il CSD richiamando formalmente per la prima volta la procedura prevista dalla legge del 1997, come si evince dal comunicato ufficiale diramato dalla presidenza della repubblica al termine della seduta:

“Il presidente della repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, ha presieduto oggi, al Palazzo del Quirinale, una riunione del consiglio supremo di difesa, *convocato ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della legge 18 febbraio 1997, n. 25*, per l'esame della posizione dell'Italia sulla crisi irachena.”

Il ruolo assunto dal CSD nella vicenda non fu tuttavia conforme al processo decisionale previsto dalla legge. L'organo, infatti, non si limitò ad “esaminare” l'indirizzo deliberato dal governo prima dell'approvazione parlamentare (rilasciando un parere); ma costituì la vera e propria sede decisionale in cui fu definito l'indirizzo politico (nel caso di specie la posizione dell'Italia sulla crisi irachena), successivamente recepito da governo e parlamento.

Considerata la rilevanza dell'episodio si ritiene opportuno illustrare in modo dettagliato il processo decisionale che portò alla definizione della posizione italiana e il ruolo in esso rivestito dai vari organi costituzionali competenti in materia di sicurezza, CSD compreso. Nel far ciò saranno utilizzate le cronache giornalistiche di quei giorni⁶¹⁸, le dichiarazioni rilasciate dai protagonisti della vicenda e il dettagliato resoconto di Paolo Peluffo, capo ufficio stampa di Ciampi per l'intero mandato presidenziale⁶¹⁹.

Il 9 marzo 2003 il ministro della difesa Martino informò il presidente della repubblica che la coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti entro pochi giorni avrebbe attaccato l'Iraq, anche senza l'autorizzazione delle Nazioni Unite. Ciampi si attivò immediatamente e fin da subito individuò nel CSD lo strumento adatto per far valere il proprio punto di vista⁶²⁰, che divergeva sensibilmente da quello del governo⁶²¹.

618 *La Repubblica*, 15 marzo 2003, *La Repubblica*, *Il Corriere della Sera*, *Il Sole24Ore*, 19 e 20 marzo 2003, *La Repubblica*, 18 maggio 2004.

619 P. PELUFFO [2007].

620 “Appena rientrato in prefettura, Ciampi fece una serie di lunghe telefonate con Gifuni e con Salvatore Sechi: l'argomento era quale interpretazione dare dell'art. 11 della Costituzione e in che contesto convocare subito un consiglio supremo di difesa. Che intenzioni aveva il governo? Voleva forse partecipare al conflitto? Sapessero subito che senza un mandato ONU, e senza un'azione della NATO o dell'UE, era assolutamente escluso l'impiego di soldati italiani e che lui avrebbe fatto ricorso a tutti gli strumenti che il capo dello stato ha, come comandante supremo delle forze armate, per impedirlo (...) Fu quel pomeriggio che si cominciarono a preparare le carte per la famosa riunione del consiglio supremo di difesa del 19 marzo 2003”. P. PELUFFO [2007, 422-423].

621 “Il 29 gennaio [2003] sul *Wall Street Journal* uscì la lettera di solidarietà alla posizione anglo-americana firmata da otto paesi dell'Unione Europea, Italia compresa, nella quale si chiedeva al consiglio di sicurezza dell'ONU di autorizzare l'attacco militare. Il presidente [Ciampi] non credeva ai suoi occhi. Cominciò a pensare come dare un indirizzo forte al governo per evitare rotture ancor più gravi a livello europeo. Con Gifuni e Puri Purini cominciò a immaginare una lettera al presidente del consiglio (...). La lettera valeva come sostegno dell'azione, dichiarata ampiamente da Berlusconi, di voler <<far ragionare Bush>> con l'intenzione di farlo rinunciare

Il 14 marzo 2003, alla vigilia del vertice trilaterale alle Azzorre tra USA-GB-Spagna, la crisi irachena fu affrontata in una specie di “gabinetto di guerra” tra Ciampi, il presidente del consiglio Berlusconi, il vice-presidente del consiglio Fini, il ministro degli affari esteri Frattini e il sottosegretario alla presidenza del consiglio Letta. Nell’occasione il presidente della repubblica tracciò il perimetro costituzionale e parlamentare entro il quale si dovevano muovere il governo, i partiti di maggioranza e le forze armate: nessun intervento militare italiano poteva essere autorizzato senza una legittimazione formale di uno degli organismi internazionali di cui l’Italia faceva parte (ONU, NATO, UE).

Il 18 marzo Berlusconi, in un vertice di maggioranza a palazzo Chigi, illustrò una bozza di mozione da far approvare al parlamento in cui era definita la posizione dell’Italia sulla crisi irachena. I rappresentanti dell’UDC criticarono i passaggi nei quali si approvava l’intervento militare ritenendolo legittimo sulla base del diritto internazionale.

Lo stesso 18 marzo Ciampi, dopo aver sentito un’intervista del ministro degli esteri Frattini nella quale si sosteneva la legittimità giuridica dell’intervento militare, chiese ai presidenti delle camere di anticipare il dibattito in aula al 19, e per lo stesso giorno, prima del dibattito in parlamento, convocò – ai sensi della L. 25/1997 – il CSD con all’ordine del giorno: “esame della posizione italiana in ordine alla crisi irachena”⁶²².

Per rendere più rappresentativo il consiglio (al quale partecipavano di diritto solo ministri di Forza Italia), Ciampi invitò anche il ministro dell’UDC Buttiglione e il vice-presidente del consiglio di AN Fini [cap. 4/I, par. 3.3.2].

La riunione fu tesa. Il presidente della repubblica si mostrò risoluto: se il governo non avesse accettato tutte le sue condizioni sul livello di coinvolgimento dell’Italia nel conflitto iracheno (i cd “sei paletti”⁶²³) aveva già pronto un messaggio alle camere con il quale avrebbe chiesto al parlamento il rispetto dell’art.11 della Costituzione, senza escludere gesti più estremi. Stava al governo scegliere: o la bozza di comunicato del CSD con i limiti al coinvolgimento

all’azione armata, ma in ogni caso di tenere l’Italia nell’alveo della tradizionale azione legittimata dall’ONU, UE e NATO. La prima parte non era avara di elogi all’attività diplomatica del governo. La seconda prevedeva tutta una serie di *caveat* ai quali attenersi per la futura azione dell’Italia, anche in caso di conflitto.” Dopo il vertice NATO del 10 febbraio 2003 Francia, Germania e Russia rilasciarono un comunicato congiunto in cui sostenevano che c’erano ancora alternative all’uso delle armi, ponendo così un veto alle intenzioni anglo-americane. “Ciampi non apprezzava affatto la facilità con la quale Chirac e Schroder abbandonavano la logica comunitaria, per tornare a schemi di decisione bilaterale. Tuttavia nel merito, era certamente più vicino a loro che alla posizione filo-americana [di Berlusconi].” P. PELUFFO [2007, 420-422].

622 www.quirinale.it, comunicati.

623 “1. esclusione della partecipazione alle azioni di guerra di militari italiani; 2. esclusione della fornitura e della messa a disposizione di armamenti e mezzi militari di qualsiasi tipo; 3. esclusione dell’uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni; 4. qualificazione della posizione italiana - conformemente alle statuizioni che precedono - come <<non belligerante>>; 5. mantenimento dell’uso delle basi per le esigenze di transito, di rifornimento e di manutenzione dei mezzi, nonché dell’autorizzazione al sorvolo dello spazio aereo nazionale; 6. rafforzamento degli apparati di protezione delle basi medesime.” P. PELUFFO [2007, 425/40].

italiano o il messaggio alle camere⁶²⁴. Il governo, al contrario, era tutt'altro che coeso: da una parte vi erano il presidente del consiglio Berlusconi e gli altri ministri di Forza Italia (tra i quali il ministro della difesa Martino e il ministro degli esteri Frattini) orientati per un maggior coinvolgimento italiano a fianco degli Stati Uniti; dall'altra gli esponenti degli altri partiti della coalizione di governo, in particolare AN con il vice-presidente del consiglio Fini e l'UDC con il ministro alle politiche comunitarie Buttiglione, orientati su posizioni di maggior prudenza. Nel vertice di maggioranza del giorno precedente era prevalsa la linea di Berlusconi, ma gli altri non avevano rinunciato alle loro posizioni.

In sede di CSD, i membri governativi manifestarono la disponibilità a discutere la bozza di comunicato proposta dal capo dello stato per raggiungere un orientamento comune⁶²⁵. Del resto le posizioni non apparivano inconciliabili: tra l'indirizzo maturato dal governo e le sei condizioni poste da Ciampi l'unico vero punto di divergenza riguardava l' "esclusione dell'uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni"; ed è proprio su questo punto che verté la discussione. Berlusconi, Martino e Frattini richiesero una modifica della condizione poiché era di difficile accertamento e avrebbe creato ostacoli nei rapporti con gli Stati Uniti sull'uso della basi. Ciampi però fu irremovibile e con la "sponda" di Fini e Buttiglione riuscì a vincere le resistenze dei tre esponenti di Forza Italia e imporre la propria posizione, come rilevano le cronache giornalistiche⁶²⁶ e lo stesso Peluffo⁶²⁷. Il contenuto del comunicato del CSD con le

624 "Il grande regista della giornata fu Gaetano Gifuni. Ciampi aveva fatto preparare due documenti alternativi, ma di contenuto simile. Il primo documento era un messaggio del presidente alle Camere. Il secondo era una bozza di comunicato del CSD che stabiliva il limite del coinvolgimento italiano in questa fase del conflitto. (...) Nel testo del presidente Cossiga [appello pubblico indirizzato a Ciampi il 10 marzo 2003], questi consigliava in caso di intervento a fianco degli americani un ordine negativo e, in caso di diniego del governo, le dimissioni. Ho motivo di ritenere che Ciampi abbia preso molto sul serio quel testo, a giudicare dalle telefonate sull'argomento." P. PELUFFO [2007, 425]. In modo simile V.M. GIANNINI ["Quando Ciampi minacciò: scrivo al Parlamento", in *La Repubblica*, 18 maggio 2004]: "Se non siamo tutti d'accordo sul fatto che la nostra è e deve restare una missione di pace – avrebbe minacciato Ciampi, secondo quanto riferito da uno dei presenti alla seduta – io vi informo fin da ora che ho già scritto e depositato nelle mani del segretario generale Gifuni un messaggio motivato alle camere, ai sensi dell'art. 87, con il quale chiedo al parlamento il rispetto dell'art. 11 della costituzione."

625 "Il Presidente era fortemente tentato dal fare il messaggio alle camere, poi però, quando vide emergere la disponibilità del governo a discutere sul testo del comunicato, accettò di buon grado la seconda soluzione che era molto più stringente dal punto di vista concreto, perché di fatto diventava la posizione ufficiale del governo." P. PELUFFO [2007, 425].

626 "(...) Silvio Berlusconi cerca di ridimensionare il peso che il consiglio supremo di difesa (...) ha avuto nel dibattito parlamentare sulla crisi irachena. Ma pur ridimensionandolo, ammette che l'incontro di ieri mattina [19 marzo] un ruolo l'ha avuto. Ed in effetti così è stato. Perché è Ciampi ad aver piantato un paletto ben preciso all'intervento che il premier aveva preparato per il dibattito parlamentare: l'Italia concederà l'uso delle basi militari, <<ma non per attacchi militari>>. Una frase che nella prima versione del discorso del Cavaliere non compariva. L'argomento, su pressione dei centristi e di Gianfranco Fini, era stato toccato nel vertice di maggioranza di martedì notte [18 marzo] dove erano presenti anche due giuristi per discutere i nodi tecnici più spinosi. Ma alla fine Berlusconi non ne fece niente. Al Quirinale l'argomento è ricomparso. Con la sponda del

sei condizioni proposte da Ciampi fu così fatto proprio dal governo e successivamente approvato dal parlamento⁶²⁸.

Nel complesso il ruolo assunto dal CSD nella vicenda non fu né consultivo verso la politica del governo (come prevede la L. 25/1997) né di mera sede di consultazione tra governo e capo dello stato (come proposto dalla commissione Paladin). I fatti sopra riportati sono chiari: il CSD si strutturò come organo collegiale e partecipò alla definizione dell'indirizzo politico di sicurezza con una funzione direttiva nei confronti del governo.

E questo nonostante il tentativo presidenziale di coprire il ruolo effettivamente svolto dal CSD (e dal suo presidente) tramite gli espliciti richiami, contenuti nel comunicato ufficiale del 19 marzo 2003, alla L. 25/1997 e alla relazione della commissione Paladin, come riferisce Peluffo (proponendo tra l'altro una lettura errata della disposizione):

“(...) il consiglio supremo (...) era stato convocato per il 19 marzo ai sensi della L. 25 del 18 febbraio 1997 (art. 1, lett. a). Intanto la convocazione ai sensi di quella specifica legge era di per sé una grande novità. (...) In particolare era stata prevista una procedura secondo la quale il governo esprimeva la sua determinazione attraverso una riunione del consiglio supremo, per poi portarle al consiglio dei ministri [!?] e infine sottoporle, trasformate in mozione, al voto del parlamento. Il passaggio al consiglio supremo vale come preventiva e doverosa informazione del *capo dello stato*, il quale presiedendo l'organismo *partecipa alla formazione della linea di indirizzo*, prima che venga deliberata dal governo e approvata dal parlamento [!?]”⁶²⁹

“Ciampi riconosceva volentieri le risultante della famosa <<commissione Paladin>> (...). L'ultimo paragrafo del comunicato [<<Nel corso della discussione è stato unanimemente riconosciuto che, stante il carattere fondamentalmente parlamentare dell'ordinamento disegnato nella Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle forze armate e delle loro strutture, spetta al governo e al parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali>>⁶³⁰]

ministro UDC, Rocco Buttiglione, Ciampi ha prima ascoltato i contenuti della relazione del premier e poi ha osservato: <<ci sono problemi di carattere costituzionale nella concessione delle basi se saranno utilizzate per gli attacchi. Bisogna cambiare>>. Il premier se lo aspettava e non ha ribattuto sul punto. (...) Solo il ministro della difesa, Antonio Martino, ha cercato di difendere la linea: <<perché sottolineare questo aspetto? I bombardamenti non devono far scalo da noi.>> Nella sostanza, come racconta Buttiglione <<la decisione sull'uso passivo delle basi è stata presa nella riunione da Ciampi. C'era da armonizzare due esigenze: quella di dare le basi e di rispettare la condizione di non belligeranza.>> (...) Alla fine, quindi, il Cavaliere ha dovuto accogliere le richieste di Ciampi.” C. TITO, “Lo stop del Quirinale: dall'Italia nessun attacco”, in *La Repubblica*, 20 marzo 2003. In modo simile *IlSole24Ore* e *Il Corriere della Sera*, 20 marzo 2003.

627 “I punti in discussione che vennero tutti proposti da Ciampi erano quelli elencati nel celebre comunicato che escludeva la partecipazione al conflitto e l'appoggio diretto ad azioni di guerra.” P. PELUFFO [2007, 425].

628 “Quella che era emersa da una discussione politica molto difficile era dunque diventata la posizione del governo.” P. PELUFFO [2007, 425].

629 P. PELUFFO [2007, 425].

630 www.quirinale.it, comunicati.

è ripreso proprio dal testo della commissione. Il presidente vedeva positivamente che si chiarisse la responsabilità piena del parlamento e del governo, di fronte a critici che volevano che prendesse lui decisioni operative.”⁶³¹

Dopo le eccezionali vicende del 2003, la procedura codificata dalla L. 25/1997 è stata di nuovo disapplicata. Emblematico è il mancato coinvolgimento del CSD nel processo decisionale che, nell'estate 2006, sotto la presidenza Napolitano, ha portato ad autorizzare l'invio di un consistente contingente militare nel Libano del Sud (Unifil II).

2.6.4 – **(segue) Le potenzialità.** Quanto sinora riportato sull'art.1, lett. a), L. 25/1997 induce a proporre alcune considerazioni conclusive.

La disposizione, pur non menzionando la funzione deliberativa prevista dalla legge istitutiva, inserisce in modo stabile e certo il CSD nel processo decisionale delle più importanti scelte di politica di sicurezza (tra le quali l'invio di corpi militari all'estero).

Tale circostanza ha due implicazioni:

1. nell'attribuire al CSD, a fianco e al pari di governo e parlamento, un ruolo decisionale autonomo nella definizione dell'indirizzo politico di sicurezza, si riconosce implicitamente al CSD la natura di soggetto politico autonomo: distinto da governo e presidente della repubblica; e titolare di specifiche competenze nel settore della difesa, benché limitate al semplice “esame” (quindi non deliberative);

2. il mancato coinvolgimento del CSD nell'adozione di importanti decisioni inerenti la sicurezza nazionale come previsto dalla L. 25/1997 può determinare responsabilità e sanzioni non solo politiche, ma anche giuridiche. Come sarà approfondito avanti (cap. 4/II, par. 3.2.7), la corte costituzionale potrebbe essere chiamata a risolvere conflitti di attribuzione sollevati dal capo dello stato in relazione a decisioni politiche assunte da governo e parlamento senza il coinvolgimento del CSD.

Nel complesso la legge del 1997 propone una significativa rivalutazione del ruolo del CSD; e benché sino ad oggi sia stata per lo più ignorata senza conseguenze (né politiche né giuridiche), ha delle indubbie potenzialità come dimostrano le vicende del marzo 2003.

In occasione della II guerra irachena fu il capo dello stato a convocare il CSD ai sensi della L. 25/1997, e in tal senso la rivitalizzazione del ruolo del CSD operò a favore dell'esercizio delle prerogative presidenziali. Tale eventualità è sicuramente quella più probabile: il CSD, a prescindere dalla natura e dalle funzioni assegnate, rappresenta infatti uno degli strumenti principali con il quale il capo dello stato può intervenire nella politica di sicurezza.

Tuttavia non va sottaciuto che l'intervento del consiglio sulla base della legge 25/1997, benché in ipotesi più rare, potrebbe anche avvenire nell'interesse del governo. Non è infatti da escludere che il governo, di fronte a scelte condivise

631 P. PELUFFO [2007, 425].

informalmente dallo stesso capo dello stato, ma rischiose o impopolari, decida di convocare ai sensi della L. 25/1997 il CSD per formalizzare e rendere pubblica l'adesione presidenziale; e ciò al fine di responsabilizzare il capo dello stato ed evitare successive prese di distanze.

Ipotesi simili si sono verificate nel passato, molto prima della L. 25/1997, e non è escluso che si ripresentino anche in un prossimo futuro.

Per citare i due casi più importanti, in occasione dello schieramento in Italia dei missili a medio raggio *Jupiter* (1957/59) e *Cruise* (1979) furono i presidenti del consiglio dell'epoca (rispettivamente Fanfani e Cossiga) a richiedere la convocazione del CSD per ratificare la decisione di accettare i missili sul territorio nazionale. I due presidenti della repubblica (rispettivamente Gronchi e Pertini), benché sostanzialmente concordassero con l'iniziativa del governo, probabilmente (considerata la loro particolare sensibilità verso gli "umori del popolo") avrebbero preferito non essere coinvolti. I missili, infatti, se da una parte rafforzavano la posizione dell'Italia nell'Alleanza atlantica e il rapporto bilaterale con gli Stati Uniti, dall'altra erano invisibili a buona parte dell'opinione pubblica e, in caso di conflitto tra i due blocchi (anche extra-Europeo), esponevano l'Italia a probabili rappresaglie atomiche dell'URSS.

Al riguardo è significativo come l'ex presidente Gronchi, in un'intervista rilasciata il 5 novembre 1963, prendesse le distanze dalla decisione che portò allo schieramento dei missili *Jupiter*, dichiarando testualmente:

"di non essere mai stato ufficialmente informato dal governo che era stato concluso un accordo con gli Stati Uniti per la costruzione delle basi IRBM"⁶³².

In realtà come vedremo tra breve, benché l'iniziativa fosse stata del governo, il CSD (e con esso il suo presidente) fu non solo informato della questione, ma reso partecipe attivo, più dello stesso consiglio dei ministri, del processo decisionale che condusse ad accettare lo schieramento dei missili. Il CSD sancì con proprie deliberazioni l'accordo conclusivo con gli Stati Uniti e i passaggi più importanti della trattativa bilaterale; e le riserve sollevate dal presidente Gronchi non attenero all'opportunità dello schieramento, quanto piuttosto alle condizioni da richiedere agli Stati Uniti per accettare i missili. I verbali delle sedute ne forniscono ampia testimonianza (cap. 4/II, par. 6.1.4.2).

Quindi, qualora fossero sorte delle responsabilità politiche e giuridiche dalla decisione di schierare i missili, i membri del governo, tramite l'esibizione dei verbali e delle connesse deliberazioni, avrebbero avuto la possibilità di coinvolgere lo stesso capo dello stato.

3 – La prassi dal 1950 a oggi

632 N. KOGAN [1966, 162].

3.1 – L'ambito materiale dell'attività

3.1.1 – **Introduzione.** Riproponendo la classificazione illustrata nell'introduzione dell'opera, l'attività del CSD può essere riferita a tre macrosettori concentrici e con raggio d'ampiezza crescente, a loro volta scomponibili in vari microsettori.

La *politica militare* (o *di difesa militare*): a) condizione morale/economico/giuridica del personale delle forze armate; b) consistenza, organizzazione e struttura dell'apparato tecnico/operativo e amministrativo delle forze armate; c) stanziamenti annuali e pluriennali di bilancio per le forze armate; d) dottrine strategiche e programmi militari della Nato; e) dotazione e modalità di utilizzo delle armi nucleari tattiche; f) politiche di difesa del territorio nazionale al di fuori della strategie Nato; g) istituzione e modifica dei comandi e dei comitati Nato.

La *politica di difesa civile*: a) protezione civile; b) mobilitazione civile in vista di un conflitto bellico; c) indirizzo dell'attività produttiva privata ai fini della difesa nazionale; d) sicurezza interna, ovvero misure contro sollevazioni e contro il terrorismo interno e internazionale.

La *politica di sicurezza*: a) conclusione e modifica di alleanze e trattati internazionali; b) politiche energetiche; c) relazioni e crisi internazionali; d) partecipazione a conflitti e missioni militari estere; e) autorizzazione all'utilizzo del territorio nazionale per operazioni militari di potenze estere; f) installazione sul territorio nazionale di sistemi d'arma a medio raggio; g) gestione delle emergenze politico/militari; h) ripartizione delle competenze di sicurezza tra gli organi del vertice politico-militare.

Alcuni profili della politica di sicurezza meritano delle precisazioni.

Gli argomenti indicati nelle lettere e), f) e g) riguardano la difesa militare dello stato; tuttavia si è ritenuto opportuno ricomprenderli nella più ampia politica di sicurezza per l'indubbio valore politico e per la capacità di condizionare la complessiva politica estera del paese.

Autorizzare forze armate di un paese estero, benché alleato, all'uso di basi militari o dello stesso spazio aereo nazionale per compiere attività militari contro un altro stato (e) espone l'Italia a responsabilità internazionali e ad azioni di rappresaglia, coinvolgendola indirettamente nel conflitto.

Durante la guerra fredda, installare sul territorio nazionale missili nucleari a medio raggio o sistemi di difesa capaci di raggiungere o bloccare attacchi dall'Unione Sovietica (f), esponeva l'Italia a possibili azioni di rappresaglia atomica in caso di conflitto, ponendola, nonostante la collocazione geografica relativamente decentrata, in prima linea.

Gestire situazioni di emergenza politico/militare (g) – ovvero minacce improvvise ed esterne alla sicurezza nazionale che richiedono l'allertamento, la mobilitazione o l'impiego delle forze armate (ad esempio: ammassare truppe al confine, allertare la difesa aerea e contraerea, ordinare un attacco preventivo per prevenire o bloccare un'imminente aggressione nemica) – comporta decisioni di grande importanza politica, poiché implica la valutazione di una minaccia esterna e rischia di dare l'avvio ad una potenziale *escalation* verso la guerra.

L'argomento di cui alla lettera h) riguarda la ripartizione delle competenze politiche in materia di sicurezza tra gli organi del vertice costituzionale (capo dello stato, governo, parlamento e lo stesso CSD).

La classificazione dell'attività del consiglio per i settori sopra indicati è riportata nelle seguenti tabelle allegata a questo capitolo: Ei/8, Gr/9, Se/8, Sa/8, Le/8, Co/8, Sc/8, Ci/7, Na/7.

Il quadro che emerge consentirà di accertare le variazioni intercorse dal 1950 a oggi nell'ambito materiale di competenza del CSD.

3.1.2. – **La politica militare.** Nel corso dei sessant'anni di attività, il CSD si è occupato delle questioni militari con grande continuità e in modo nettamente prevalente rispetto agli altri settori.

In tutti i mandati presidenziali, da Einaudi a Napolitano, la politica di difesa militare ha rappresentato l'oggetto principale dell'attività consiliare e rare sono le sedute in cui non sono stati affrontati argomenti inerenti tale ambito.

All'interno della categoria le varie problematiche hanno però avuto una diversa attenzione.

Raffrontando i dati relativi ai vari mandati presidenziali, emerge quanto segue.

3.1.2.1 – **Condizione militare.** Le questioni inerenti la condizione morale/giuridica/economica del personale delle forze armate durante i mandati di Gronchi, Segni e Saragat furono affrontate in modo episodico, assumendo una rilevanza del tutto marginale nell'attività complessiva del consiglio⁶³³.

La situazione mutò radicalmente nelle successive presidenze Leone e Pertini: la condizione militare diventò uno dei principali oggetti delle sedute del CSD.

633 Nel corso della *presidenza Einaudi* non è noto se il CSD si occupò della condizione dei militari partecipando – a titolo di esempio – alla definizione delle normative in materia, presentate in parlamento dal governo e dibattute per tutti i primi anni '50 dalle camere (L. 10 aprile 1954, n. 113; L. 31 luglio 1954, n. 599; L. 12 novembre 1955, n. 1137). G. LONG [1975, 44-48]. Durante la *presidenza Gronchi* sono tre le sedute che si interessarono della questione. Il 17 luglio 1957 furono adottate due deliberazioni: una sulla modifica della legge sull'avanzamento; l'altra sulla questione degli alloggi per i sottoufficiali. Il 26 gennaio 1960 parte della relazione del capo SMD fu dedicata alla condizione del personale militare senza tuttavia che si giungesse ad alcuna deliberazione consiliare. Il 19 ottobre 1960 il presidente della repubblica pose all'attenzione del consiglio, pur non essendo all'ordine del giorno, il problema della condizione economica degli ufficiali (con particolare riferimento ai quadri tecnici), ottenendo una deliberazione del consiglio sulla questione. Nel corso della *presidenza Segni* il consiglio si occupò della questione nella sola seduta 15 giugno 1962, in relazione all'esigenza di migliorare il trattamento giuridico/economico del personale tecnico delle forze armate al fine di evitare un'emorragia verso il privato. Pur non arrivando a una deliberazione consiliare il presidente del consiglio dichiarò l'intenzione di voler trovare una soluzione al problema concertandosi coi ministri competenti. Anche nel *mandato Saragat* la condizione militare venne affrontata in una sola seduta: il 24 gennaio 1969 il presidente del consiglio, a seguito di ampio dibattito, si impegnò a risolvere, di concerto coi i ministri del tesoro e della difesa, la questione del riassetto delle carriere e del miglioramento delle indennità di rischio degli appartenenti alle forze armate. *ASPdR*, CSD, verbali.

Delle cinque riunioni presiedute da Leone, quattro affrontarono l'argomento. Il 3 agosto 1973 il CSD discusse diffusamente dell'applicazione della nuova legge sull'obiezione di coscienza (L. 772/1972), della leva militare (riduzione della ferma e diritto al rinvio per gli studenti universitari), del morale delle forze armate, dell'esigenza di migliorare il trattamento economico/giuridico dei militari di carriera; per giungere infine all'adozione di una deliberazione consiliare sull'esigenza di aggiornare – al fine di rendere più umano e moderno – il regolamento di disciplina (la deliberazione trovò attuazione alcuni anni dopo nella L. 382/1978, la cd “legge dei principi” sui diritti e doveri del personale militare). Il 18 luglio 1974 il collegio affrontò di nuovo la riduzione della ferma di leva, di cui era stata diramata ai ministri interessati una prima bozza di disegno di legge (la futura L. 31 maggio 1975, n.191), e l'esigenza di riformare il codice penale militare di pace a seguito delle pronunce della corte costituzionale. Nelle sedute 6 agosto 1975 e 20 settembre 1976, a seguito di discussione, furono adottate due deliberazioni in relazione alla costruzione di alloggi demaniali per il personale militare, successivamente concretizzate nella L. 497/1978.

In modo simile, durante la presidenza Pertini la condizione del personale delle forze armate fu trattata in quattro delle cinque sedute del CSD, benché in nessun caso si arrivasse a deliberazioni. Il 31 luglio 1978 il ministro della difesa illustrò brevemente l'esigenza di risolvere il problema abitativo del personale militare. Il 28 gennaio 1981 si discusse del trattamento economico/giuridico dei militari, con particolare riferimento ai problemi della “fuga dei piloti” e delle abitazioni. Il 24 novembre 1983 il capo SMD, nella sua relazione, pose l'esigenza di adeguare il trattamento dei militari a quello degli altri dipendenti dello stato. Il 16 novembre 1984 il capo SMD rilevò l'esigenza di avere una legge quadro che rivedesse nel suo complesso la condizione militare.

Con il settennato di Cossiga – secondo quanto riferito dai comunicati finali (spesso sintetici e parziali) e dalle fonti indirette (in prevalenza quotidiani) – la condizione militare è tornata ad essere un argomento secondario e lo è rimasta anche nei successivi settennati⁶³⁴, con l'unica eccezione di Scalfaro.

634 Nel corso del *settennato di Cossiga* la “condizione militare”, da quanto emerge dai comunicati ufficiali, è affrontata in cinque delle quindici riunioni del CSD. Nella seduta 31 luglio 1985 “il capo SMD, gen. Bertolucci, ha (...) illustrato i problemi tecnici delle singole forze armate e della <<condizione militare>>”. [ASPdR, Comunicati]. Il 15 ottobre 1986 “il ministro della difesa Spadolini ha svolto un'ampia relazione (...) sulla condizione militare e sulle questioni del personale sia di leva sia in servizio permanente”, soffermandosi “sul malessere delle caserme”. [ASPdR, comunicati]. Il 27 gennaio 1987 “il capo SMD, gen. Bisognero, ha illustrato gli aspetti fondamentali dello stato attuale e delle linee evolutive dello strumento militare interforze nei settori (...) del personale, nel quadro delle disponibilità finanziarie.” [ASPdR, comunicati]. Il 28 ottobre 1987 “il ministro della difesa ha affrontato i problemi del personale militare: dopo aver espresso una valutazione della situazione dei quadri ufficiali e sottoufficiali e della truppa, egli ha illustrato i provvedimenti normativi attualmente all'esame del parlamento ed altre misure di possibile adozione in vista di conseguire un ulteriore miglioramento della condizione militare.” [ASPdR, Comunicati]. La seduta 25 ottobre 1988 ha come unico punto all'ordine del giorno i programmi di ammodernamento dei mezzi delle FFAA ed i provvedimenti per il miglioramento della condizione militare e per la ristrutturazione di alcuni settori fondamentali, in relazione al

Durante il settennato dell'ultimo presidente democristiano il CSD si occupò della condizione militare in cinque delle sei sedute complessive. Rilevano in particolare quattro riunioni. Il 13 luglio 1994 si discusse della retribuzione dei 70.000 futuri volontari e di come gestire il loro rientro nel mondo del lavoro dopo la ferma⁶³⁵. Il 31 luglio 1995 furono esaminate le tematiche del livello di addestramento dei militari e dell'obiezione di coscienza⁶³⁶. Il 18 giugno 1997 la seduta fu convocata dal capo dello stato appositamente per affrontare la questione delle presunte torture inflitte da militari italiani ai civili somali durante l'intervento del '93 e terminò con una deliberazione ove si richiedeva un rapido accertamento delle responsabilità e si poneva l'esigenza di un'assidua verifica della formazione umana, morale e civile dei militari italiani⁶³⁷. Il 15 dicembre 1998, a seguito della relazione del capo SMD, si convenne sulla necessità di adottare vari provvedimenti legislativi e amministrativi per migliorare la condizione dei militari⁶³⁸.

bilancio di previsione della difesa per l'esercizio finanziario 1989. "Il ministro ha (...) illustrato la pianificazione decennale messa a punto dalla difesa per l'aggiornamento di mezzi e per i provvedimenti a favore del personale, particolarmente sentiti, esprimendo le sue preoccupazioni per la limitazione delle disponibilità finanziarie che ne condizionano lo sviluppo ed impongono severe riduzioni." [ASPdR, Comunicati] Durante il *settennato di Ciampi*, secondo i comunicati ufficiali, la condizione militare è stata affrontata in modo diretto solo in due delle dodici sedute complessive (in relazione alla professionalizzazione delle forze armate a seguito dell'abolizione della leva). Il 9 dicembre 1999 il capo SMD ha illustrato "l'avvio della transizione al servizio militare volontario, ed alcuni problemi ed esigenze che ne derivano per il personale della difesa". Il 28 novembre 2001 "nel corso della riunione è stato esaminato il processo di modernizzazione e di professionalizzazione in atto delle forze armate sulla base della vigente legislazione." [www.quirinale.it, Comunicati]. Il CSD, con *Napolitano*, almeno sino ad oggi, sembra non aver trattato direttamente la questione, se non nella seduta 29 gennaio 2009, in relazione all'istituzione di una commissione di studio con il compito di proporre una serie di provvedimenti concreti tesi a riorganizzare e razionalizzare il sistema di difesa, tra il cui il settore del personale. [www.quirinale.it, comunicati].

635 *IlSole24Ore*, 14 e 23 luglio 1994.

636 ASPdR, comunicati.

637 "Il capo SMD ha inoltre riferito sulla missione svolte in Somalia e su alcuni gravi episodi che si sarebbero verificati in quella regione. Il consiglio, nel prendere atto e dopo un'approfondita discussione (...), ha innanzitutto espresso il proprio apprezzamento per la decisione assunta dal governo di istituire una commissione d'inchiesta di alto profilo professionale e morale. Il consiglio ha affermato che dinanzi a fatti di inumanità, ove accertati, è necessaria la massima severità, anche al fine di tutelare la tradizionale lealtà e umanità del soldato italiano e l'onore dei corpi e dei reparti ricchi di sacrificio e di eroismo. Il consiglio ha sottolineato la necessità di ponderate ma rapide conclusioni. Il consiglio ha rivolto un fermo invito a chi, ai vari livelli, è investito di responsabilità a perseverare in un controllo attento e continuo e in una verifica assidua della formazione umana, morale e civile del militare, improntata allo spirito di servizio, al rispetto della persona e alla tutela delle istituzioni, perché mai abbiano a verificarsi fatti infamanti per ogni uomo e, in particolare, per ogni militare. (...)" ASPdR, comunicati.

638 "Il capo SMD ha (...) svolto un'ampia relazione sui principali problemi che incidono sulla motivazione del personale militare sia di carattere morale che di natura materiale. Tra questi ultimi sono state evidenziate le esigenze relative al compenso per i disagi causati dalla frequente mobilità, quelle relative alla perequazione del trattamento economico dei dirigenti militari, e l'urgente necessità di un'interpretazione non penalizzante di norme che riguardano il personale in quiescenza e gli ufficiali dei gradi di tenente e capitano. A conclusione della discussione, il

3.1.2.2 – **Relazioni politico/militari con la NATO e gli Stati Uniti.** Al contrario di quanto avvenuto per la condizione militare, tutti i rapporti di natura militare tra Italia, Alleanza atlantica e Stati Uniti – l’adozione e l’attuazione delle dottrine strategiche e dei programmi militari elaborati dai comandi alleati; l’installazione, la dotazione e l’utilizzo di armi nucleari Usa nel quadro delle decisioni atlantiche; l’istituzione e l’evoluzione della struttura integrata, militare e civile, della Nato (comitati, comandi, agenzie, etc.) – hanno assunto un ruolo preponderante nei primi due decenni di attività del CSD, sino alla presidenza Saragat compresa, per poi, con Leone e Pertini, quasi scomparire dalla sua agenda, salvo rare eccezioni. Tali problematiche sembrano, infine, essere tornate attuali nel periodo successivo (in particolare dalla presidenza Scalfaro in poi) a seguito dei nuovi compiti assunti dall’Alleanza dopo la fine della guerra fredda, nel quadro della <<nuova dottrina strategica>>.

Riguardo alla presidenza Einaudi, nonostante la scarsità delle fonti, si può affermare che le strategie e i programmi militari della NATO rappresentarono, assieme alle connesse tematiche del bilancio della difesa e della struttura delle forze armate, il principale oggetto delle sedute.

Il consiglio non si occupò tuttavia di una questione molto importante relativa all’organizzazione dell’Alleanza atlantica: la costituzione della struttura militare integrata. Benché istituita a partire dal dicembre 1950, non risulta tra gli argomenti discussi: la seduta 4 dicembre 1950 non trattò della questione, e comunque fu di poco anteriore alle sessioni del consiglio atlantico in cui gli Stati Uniti lanciarono la proposta di dare vita a un sistema di comandi militari integrati; successivamente, sino al febbraio del ’52, non si registrano riunioni⁶³⁹.

Nel corso della presidenza Gronchi quasi tutti i rapporti di natura militare tra Italia, Alleanza atlantica e Stati Uniti passarono al vaglio del CSD: l’adozione e l’attuazione delle dottrine strategiche e dei programmi militari elaborati dai comandi NATO⁶⁴⁰; la dotazione alle forze armate italiane di armi nucleari tattiche

presidente della repubblica ha sottolineato il generale consenso del consiglio supremo di difesa sull’impostazione di fondo della relazione del capo SMD e sulla necessità che siano perseguiti dal governo adeguati provvedimenti sia di carattere amministrativo che legislativo, atti a dare tempestivo riscontro alle principali necessità segnalate, sempre in un quadro di generale compatibilità.” *ASPdR*, comunicati. Cfr. anche: *IlSole24Ore* 16 dicembre 1998, *La Repubblica* 16 dicembre 1998.

639 L’installazione sul territorio nazionale, la dotazione alle forze armate italiane e le modalità di utilizzo delle armi nucleari USA nel quadro delle dottrine strategiche alleate, sono tutte questioni che si posero a partire dal 1955.

640 Nella seduta 17 luglio 1957 il consiglio prese atto del piano di riorganizzazione delle forze armate italiane elaborato dallo stato maggiore sulla base della nuova dottrina strategica (“difesa avanzata” o “risposta massiccia”) e del programma di potenziamento militare quinquennale 1958-1963 (MC-70), ambedue adottati nel consiglio atlantico del dicembre ’56. Il 2 maggio 1958 esaminò le problematiche strategiche e finanziarie inerenti l’attuazione del MC-70, “concordando sull’opportunità di sottolineare, negli incontri e nelle conferenze prossimi, l’importanza che ai fini della difesa nazionale nell’interesse medesimo della difesa comune hanno le forze di secondo scaglione”. Il 3/9 dicembre 1958, il 26 gennaio e il 19 ottobre 1960 il consiglio tornò nuovamente

statunitensi⁶⁴¹; il progetto di costituzione della “Forza multilaterale” (MLF), ovvero di una forza atomica integrata NATO su base navale⁶⁴²; le modalità di utilizzo della armi nucleari USA dislocate in Europa⁶⁴³; la collaborazione nel campo della produzione di armamenti convenzionali e nucleari⁶⁴⁴; l’adesione alla costituzione della “Forza mobile NATO”⁶⁴⁵; la partecipazione ai comandi militari NATO e la riforma della struttura militare e civile dell’Alleanza⁶⁴⁶.

sull’attuazione del MC-70. Il 7 dicembre 1961 il capo SMD illustrò i contenuti del piano di aggiornamento del MC-70 elaborato dai comandi alleati e i mezzi necessari per darvi attuazione sul piano nazionale. *ASPdR*, CSD, verbali.

641 Nelle sedute 26/27 luglio 1956, “per quanto attiene alle armi nuove [armi nucleari], il consiglio reput[ò] necessario promuoverne l’acquisizione sul piano nazionale con uno stanziamento di 12 mld (...)” Il 17 luglio 1957 prese atto del nuovo programma quinquennale (1958-1962) di riorganizzazione delle forze armate italiane (elaborato dallo stato maggiore in attuazione della nuova dottrina strategica della “difesa avanzata”), il quale prevedeva la costituzione di vari reparti dell’esercito dotati di armi nucleari tattiche (missili antiaerei e di appoggio Nike e Honest John). L’11 dicembre 1957 approvò gli stanziamenti di bilancio necessari per l’acquisizione di armi nucleari tattiche da assegnare alle forze armate italiane. Il 26 gennaio il capo SMD relazionò sulle armi nucleari tattiche in dotazione alle forze armate italiane. *ASPdR*, CSD, verbali.

642 Nella seduta 25 novembre 1960 per la prima volta il consiglio valutò la proposta USA di costituire una forza atomica integrata NATO (MLF). La questione fu ripresa il 9 dicembre 1960, ove il consiglio deliberò l’adesione dell’Italia con riserva sulla questione degli oneri finanziari. Il 7 dicembre 1961 il capo SMD rilevò come gli USA avessero per il momento rinviato l’istituzione della MLF. *ASPdR*, CSD, verbali.

643 Nella seduta 13 dicembre 1957 il consiglio reputava opportuno che fossero “realizzati accordi per subordinare alla decisione collegiale preventiva l’impiego delle armi non convenzionali dislocate nei paesi europei.” La questione del processo decisionale per l’uso della armi atomiche dislocate nel territorio nazionale fu ripresa il 25 novembre 1960. *ASPdR*, CSD, verbali.

644 Il 17 luglio 1957 il consiglio concordò sulla proposta del capo dello stato di iniziare “una prima esplorazione fra i sei paesi [europei dell’Alleanza] per una standardizzazione della produzione, a cominciare da taluni armamenti (dai missili ad esempio) (...)”. L’11 dicembre 1957 si manifestò favorevole alla continuazione delle trattative trilaterali tra Francia, Germani e Italia al fine di raggiungere un accordo di collaborazione per la costruzione di armi nucleari; e il 2 maggio 1958 venne informato dal ministro della difesa sullo stato delle trattative per la conclusione di tale accordo. [Sull’ipotesi trilaterale italo/franco/tedesca, sorta nel novembre 1957 e caduta nel maggio 1958, cfr. diffusamente L. NUTI [2007, 131-170]. Il 3/9 dicembre 1958 il consiglio autorizzò a proseguire le trattative per attivare in Europa la costruzione coordinata del missile statunitense Hawk; iniziativa che andò a buon fine con l’ingresso di Finmeccanica e Aerochemie nel consorzio NATO per la costruzione dei missili (giugno 1959) [Sul punto cfr V. ILARI [1994, 281]. *ASPdR*, CSD, verbali.

645 Il 7 dicembre 1961 il consiglio, a seguito di approfondita discussione, deliberò l’adesione alla Forza mobile NATO, subordinandola però a due condizioni: “che tutti i paesi dell’Alleanza vi partecip[assero]; che [fosse] esplicitamente richiamata la regola della decisione all’unanimità per quanto riguarda l’impiego della forza.”

646 Nella seduta 11 dicembre 1957 il consiglio concordò sulla proposta del capo dello stato che “ogni sforzo debba essere fatto per rafforzare la nostra [italiana] presenza in seno agli alti comandi [Nato] in modo da evitare che si prendano determinazioni senza che noi abbiamo contribuito a prepararle”. Il 17 luglio 1957 il consiglio aderì alla proposta del capo dello stato che l’Italia, nel dibattito sulla riforma dei comandi Nato, dovesse appoggiare la tesi della loro graduale unificazione. Il 29 gennaio 1960 si esaminò la presenza italiana nei comandi NATO (SHAPE), la riforma in discussione dei comandi militari del Mediterraneo, i rapporti tra autorità nazionale e alleate nel decidere l’utilizzo delle forze assegnate alla NATO in caso l’Italia ne avesse occorrenza

La breve presidenza Segni non registrò discontinuità con quella di Gronchi. Il CSD continuò a dedicare grande attenzione ai rapporti militari dell'Italia con la Nato e gli Stati Uniti: nella seduta 15 giugno 1962 deliberò di sciogliere le riserve prese dai rappresentanti italiani al consiglio atlantico di Atene sulla nuova dottrina strategica ("risposta flessibile") proposta dagli USA ("documento Stikker"); nella medesima riunione e in quella del 28 gennaio 1963 prese atto dei nuovi programmi militari NATO ("Programma 1966") e adottò le misure finanziarie necessarie a darvi attuazione; nelle riunioni 4 dicembre 1962 e 14/18 ottobre 1963 esaminò lo stato delle trattative sulla costituenda MLF confermando l'adesione di massima dell'Italia e rinviando alle sedi opportune la definizione dei profili tecnici e finanziari. L'organizzazione interna dell'Alleanza fu l'unica tematica non affrontata⁶⁴⁷.

Sotto la presidenza Saragat il CSD seguì la prassi precedente, affrontando con continuità e in modo approfondito le tematiche in oggetto. Relativamente alle armi atomiche, proseguì a interessarsi al progetto di MLF⁶⁴⁸ e alle procedure di autorizzazione all'utilizzo della armi nucleari tattiche dislocate sul territorio europeo⁶⁴⁹. Affrontò altresì la questione della candidatura al comitato CERN di Doberdò (Friuli) quale sito per la costruzione di un protosincrotrone⁶⁵⁰. Le dottrine strategiche e i programmi militari Nato furono presi in considerazione soprattutto sul lato degli oneri finanziari per farvi fronte, senza entrare più di tanto nel merito del loro contenuto. L'assetto interno dell'organizzazione atlantica fu trattato in relazione alla costituzione del *Nuclear planning group*⁶⁵¹ e alla riorganizzazione dei comandi conseguente al ritiro francese dalla struttura militare integrata⁶⁵².

per fronteggiare rivolte interne o conflitti regionali. Il 19 ottobre 1960, dopo aver esaminate le proposte Spaak e Usa per il nuovo assetto della NATO, fu deliberata la posizione che l'Italia avrebbe dovuto assumere al successivo consiglio atlantico. Il consiglio tornò sulla questione il 26 novembre, soffermandosi sulle proposte di integrazione dei comandi militari.

647 *ASPdR*, CSD, verbali.

648 Nella seduta 1° dicembre 1965 il consiglio deliberò che "i motivi che spinsero a guardare, in linea di principio, con favore il progetto Kennedy di forza multilaterale sussistano tuttora" e che "è pertanto interesse politico-militare dell'Italia continuare a partecipare attivamente alla ricerca di una formula di forza nucleare che soddisfi le esigenze di difesa del continente europeo, senza compromettere il principio della non-proliferazione." *ASPdR*, CSD, verbali.

649 Il 31 maggio 1966 il consiglio manifestò riserve sulla proposta avanzata dalla Germania e da altri paesi di conferire ai comandi militari NATO (SACEUR) la "predelega" sull'uso delle armi tattiche in caso di necessità, in quanto l'uso di tali armi doveva essere soggetto a decisione politica. Il 7 dicembre 1967 il ministro della difesa informò il collegio dei lavori svolti dal comitato affari nucleari in relazione all'impiego della armi nucleari tattiche. *ASPdR*, CSD, verbali.

650 Il consiglio affrontò la candidatura di Doberdò per la costruzione di un protosincrotrone in due sedute. Il 27 settembre 1966 prese atto della questione sotto il profilo militare e finanziario. Il 19 giugno 1969 sciolse le riserve e deliberò la candidatura del sito friulano: "il consiglio concorda sull'opportunità di sostenere a Ginevra la candidatura di Doberdò come sede del protosincrotrone da 300 Ge V." *ASPdR*, CSD, verbali

651 Nella seduta 1° dicembre 1965 il consiglio "prende (..) atto con soddisfazione, del costituirsi, in seno alla Nato, del Comitato speciale nucleare." *ASPdR*, CSD, verbali.

652 *ASPdR*, CSD, verbali, 31 maggio 1966.

Con Leone e Pertini si ebbe una netta cesura con il passato. Le riunioni del CSD, molto più sporadiche e meno approfondite, riguardarono altri temi [tabb. Le/9, Pe/10].

Difficile fare delle valutazioni sulle presidenze successive, data la sinteticità e l'approssimazione degli ordini del giorno contenuti nei comunicati ufficiali. Un dato certo è tuttavia che dalla presidenza Cossiga in avanti il CSD tornò ad interessarsi alle relazioni dell'Italia con la Nato e gli Stati Uniti nel campo della sicurezza.

Rileva in particolare il coinvolgimento del collegio nelle fasi cruciali del lungo processo – avviato nel novembre 1991 (consiglio atlantico di Roma) e concluso nell'aprile 1999 (consiglio atlantico di Washington) – che ha portato all'adozione del <<nuovo concetto strategico>> della NATO a seguito del crollo del blocco sovietico e della fine della guerra fredda⁶⁵³: nella seduta 21 gennaio 1992 (presidenza Cossiga) si interessò dei nuovi compiti della NATO nel mutato quadro strategico⁶⁵⁴; il 15 dicembre 1998⁶⁵⁵ e il 24 febbraio 1999⁶⁵⁶ (presidenza Scalfaro) esaminò l'evoluzione della Nato e la revisione del concetto strategico in vista del consiglio atlantico di Washington previsto per l'aprile 1999; il 21 luglio 1999 (presidenza Ciampi) valutò le modifiche da apportare allo strumento militare nazionale in ottemperanza al nuovo concetto strategico⁶⁵⁷.

Durante la presidenza Cossiga (seduta 3 dicembre 1987) il consiglio si interessò, altresì, dell'acquisto dagli Stati Uniti di 20 batterie di sistemi antiaerei *Patriot Pat-1* e 1.280 missili con un onere di 4 mila miliardi in dieci anni⁶⁵⁸; e nel

653 Sull'evoluzione della NATO dopo la fine della guerra fredda si veda, tra gli altri A. BARBERA [1999, 815-838], C. JEAN [1999, 528-542], E. CANNIZZARO [1999, 729-731; 2000, 43 ss.], M.R. SAULLE [1999, 605-613], L. MOTOLESE [2004, 99-103], R. MENOTTI [2000, 356-375].

654 "Il ministro della difesa ha richiamato i parametri del concetto strategico della Nato di recente approvato nel vertice di Roma dell'Alleanza, enunciando i criteri guida del nuovo modello di difesa italiano (...)." *ASPdR*, comunicati.

655 "Il presidente della repubblica ha introdotto i lavori acquisendo (...) le prospettive di evoluzione dell' UEO e della NATO in connessione agli sviluppi dell'Unione Europea". *ASPdR*, comunicati.

656 "(...) il ministro degli affari esteri svolge una relazione sulla revisione del concetto strategico della NATO che sarà discusso a Washington nell'aprile prossimo. Il ministro evidenzia il generale orientamento a dare spazio adeguato alle operazioni di sostegno alla pace e a valorizzare i concetti di dialogo/cooperazione/partenariato con i paesi terzi e le altre organizzazioni internazionali." *ASPdR*, comunicati.

657 "(...) Il ministro degli esteri, il ministro della difesa e il ministro dell'industria hanno illustrato gli indirizzi di adeguamento nel settore della difesa nazionale, in relazione allo sviluppo dell'identità di sicurezza e di difesa europea, nel nuovo concetto strategico della Nato". *ASPdR*, comunicati.

658 Dopo un accordo di massima del 1986, l'8 novembre 1987 il ministro della difesa Zanone sottoscrisse a Washington una lettera d'intenti e il 3 dicembre presentò il programma per l'acquisto dei Patriot al CSD. Nei mesi successivi il governo italiano, per il mutato quadro strategico e finanziario, sospese l'iniziativa del ministro della difesa respingendo il suo progetto di disegno di legge per il finanziamento straordinario del programma Patriot. L'acquisto del sistema antiaereo fu riproposto negli anni successivi (in occasione dell'intervento in Iraq e della guerra

mandato Ciampi fu coinvolto nella vicenda del veicolo da trasporto A400M (seduta 28 novembre 2001), un progetto di cooperazione europea sul quale il governo Berlusconi II si divise, registrando un duro scontro tra il ministro degli esteri Ruggiero, favorevole, e quello della difesa Martino, contrario⁶⁵⁹.

Rileva, altresì, una seduta tenutasi durante la presidenza Napolitano (2 luglio 2007), ove è stato esaminato il dibattito in seno alla Nato sulla decisione USA di installare un sistema di difesa antimissile in alcuni paesi dell'Europa orientale e i riflessi di tali decisioni sulle relazioni con la Russia⁶⁶⁰.

Non è infine noto se il consiglio sia stato coinvolto nel progressivo allargamento dell'Alleanza atlantica a nuovi stati/membri dell'Europa orientale, avvenuto dal 1990 al 2002 e tutt'oggi in corso (Germania Est nel 1990; Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca nel 1998; Lettonia, Estonia, Lituania, Slovacchia, Romania, Bulgaria, Slovenia nel 2002)⁶⁶¹.

3.1.2.3 – Bilancio e organizzazione delle forze armate. Il principale argomento di politica militare trattato in modo costante dal CSD durante tutti i mandati presidenziali, dal 1950 a oggi, è quello relativo agli stanziamenti annuali e pluriennali di bilancio per le forze armate⁶⁶².

Le poche sedute che non hanno ad oggetto il bilancio della difesa, trattano comunque, sebbene incidentalmente, le esigenze finanziarie connesse ai vari profili della politica di sicurezza; e le riunioni ove non rilevano gli aspetti finanziari sono rare.

Durante il mandato di Einaudi, il CSD fu ampiamente coinvolto nei processi decisionali che, a seguito della guerra di Corea e dell'acuirsi della tensione tra Stati Uniti e Unione Sovietica, portarono all'approvazione degli stanziamenti straordinari a favore delle forze armate in attuazione del <<programma Nato di potenziamento militare a medio termine (1950/1954)>>, il cd "riarmo della Nazione"⁶⁶³.

civile scoppiata nella ex-Jugoslavia), fin quando nel settembre 1993 il ministro della difesa Fabbri non lo archivì definitivamente. V. ILARI [1994, 292-293]; *Il sole24Ore*, 2 febbraio 1991.

659 Sulla vicenda cfr: IAI [2008, 119-126]; *Corriere della Sera*, 27 ottobre 2001; *IlSole24Ore*, 29 novembre 2001.

660 "(...) nel prendere atto del dibattito in seno alla Nato circa la decisione statunitense di installare un sistema di difesa anti-missile nel quadro del proprio programma nazionale di difesa, il consiglio ha convenuto di approfondire in una prossima riunione le risultanze degli studi avviati al riguardo in seno all'Alleanza, anche in funzione di un possibile impegno collegiale di quest'ultima e per i suoi riflessi sui rapporti con la Russia." www.quirinale.it, comunicati.

661 IAI [2003, 150-153].

662 Per un quadro complessivo della politica di bilancio delle forze armate cfr. V. ILARI [1994, 88-144], G. MAYER [1975, 1992], G. DE VERGOTTINI [1974, 35 ss.], G. PERNA [1970, 45 ss].

663 Complessivamente gli stanziamenti straordinari per la difesa nei quattro esercizi finanziari coperti dal programma a medio termine elaborato in ambito Nato ammontano a £ 500 miliardi (£ 100 mld - 1950/51, £ 100 mld - 1951/52, £ 175 mld - 1952/53, £ 125 mld - 1953/54). Il rapporto tra spesa militare e PIL nei quattro esercizi finanziari considerati rimane intorno al 4%, la più alta mai raggiunta nella storia repubblicana: 4,13% nel 1950/51; 3,67% nel 1951/52, 4,00% nel 1952/53; 3,44% nel 1953/54. G. MAYER [1975, 280-285].

Le prime quattro sedute del consiglio, come sarà approfondito più avanti (cap. 5), si svolsero nel secondo semestre del 1950 (7 luglio, 29 luglio, 22 novembre e 4 dicembre) e si interessarono del primo stanziamento straordinario approvato con L. 23 maggio 1951, n. 402 e L. 23 maggio 1951, n. 403.

Le successive quattro sedute (14 febbraio 1952, 29 luglio 1952, 10 dicembre 1952 e 23 gennaio 1953) si occuparono del secondo stanziamento, disposto con L. 25 luglio 1952, n. 1072, e dei successivi interventi correttivi⁶⁶⁴.

664 Nel gennaio '52 il governo De Gasperi, nell'ambito del programma quadriennale di potenziamento della difesa (1950-1953) e dei nuovi obiettivi di riarmo sanzionati nel successivo consiglio atlantico di Lisbona (febbraio '52), deliberò il secondo stanziamento straordinario di 250 miliardi per gli esercizi finanziari 1952/53 e 1953/54. L'incremento fu approvato dalle camere nel giugno del '52. "La decisione del governo rispondeva tanto all'esigenza di assicurarsi una parte consistente dell'assistenza militare americana quanto alla motivazione di fondo di mantenere l'Italia saldamente collegata con le iniziative politiche degli stati occidentali." L. NUTI [1992, 643-646]. Nella seconda metà del '52, tuttavia, cominciò a maturare nei governi europei un certa insofferenza per le crescenti spese militari e la volontà di rivedere gli obiettivi di politica militare indicati in sede di Alleanza atlantica. Due furono le motivazioni di fondo che spinsero i governi europei a rivedere la loro politica militare: l'esigenza di dirottare le risorse pubbliche assorbite dalle spese militari nel settore sociale e degli investimenti civili; e, soprattutto, il ridimensionamento dell'assistenza economico-militare degli Stati Uniti deciso dal congresso nel *Mutual Security Act* approvato nel giugno '52. A seguito dell'*Annual Review* del '52 (procedura con cui la Nato indicava i livelli di forza da raggiungere entro il dicembre 1953), il consiglio atlantico di Parigi del dicembre '52, varò una nuova politica militare: si prendeva atto della difficoltà di raggiungere gli obiettivi di Lisbona e, secondo il *concetto Ridgway* (dal nome del comandante supremo), si convenne di mantenere il livello quantitativo delle forze raggiunte puntando invece al loro miglioramento qualitativo, in termini di addestramento e armamenti. I quattro CSD che si tennero dal febbraio '52 al gennaio '53, durante il governo De Gasperi VI, si collocano in questo contesto. In particolare nella seduta 23 gennaio 1953 (l'unica delle quattro di cui è noto il verbale), il CSD, dopo aver esaminato le conclusioni del consiglio atlantico di Parigi e aver preso atto che il *concetto Ridgway* non implicava una diminuzione delle spese militari, adottò due deliberazioni. Nella prima, di natura politica e carattere programmatico, auspicava che la politica di difesa fosse rivista nel senso di contenere le spese del bilancio della difesa per soddisfare le esigenze sociali. ["(...) poiché il problema dell'equilibrio tra spese militari e spese sociali appare ancor sempre come il problema di fondo, viva si manifesta in seno al consiglio la preoccupazione che le spese straordinarie diventino ordinarie, dilatando il bilancio della difesa in tal misura da originare una sostanziale incompatibilità con il soddisfacimento delle esigenze di ordine sociale. Il consiglio ritiene pertanto che la generale programmazione della difesa debba rivedersi, attraverso un approfondito esame, in ogni suo punto (...) avendo riguardo a che la programmazione sia fatta non solo in termini di unità e forze, ma anche in termini di spesa; e che, in conseguenza si decidano gli impegni entro i quali il programma debba essere mantenuto." *ASPdR*, CSD, verbali.] Nella seconda, preso atto del *gap* di £ 15 miliardi tra gli stanziamenti deliberati per l'esercizio 1952/53 e gli impegni assunti nelle recente sessione atlantica di Parigi, (tramite una direttiva politica vincolante) si affidò il compito ai ministri della difesa e del tesoro di colmare tale ammanco con delle operazioni di bilancio. ["Si esamina quindi la questione particolare ed immediata dell'ammanco di 15 miliardi risultante dalla differenza tra programmi presentati dagli organi della difesa a Parigi, in sede di *Annual Reue*, e stanziamenti deliberati. Poiché a colmare questo vuoto basterebbe (...) una anticipazione, e poiché – ove non si provvedesse – bisognerebbe interrompere uno sforzo già in atto, il consiglio è d'avviso che i ministri interessati (tesoro e difesa) studino una soluzione tecnicamente accettabile ed operante che consenta l'anticipazione ed il successivo recupero, in sede di stanziamenti ordinari e straordinari futuri, della somma di cui trattasi." *ASPdR*,

Nella primavera/estate 1954, con l'avvento del governo Scelba (II legislatura), il CSD fu coinvolto nella gestazione e approvazione del <<programma di ridimensionamento delle forze armate>> (sedute 26 maggio, 1 giugno, 30 luglio, 2 agosto)⁶⁶⁵.

CSD, verbali.] In merito alla seconda deliberazione, il consiglio dei ministri discusse della sua attuazione nella seduta 28 gennaio 1953: "PACCIARDI (...) Prospetta (...) la necessità di un'anticipazione di 15 miliardi per far fronte agli impegni internazionali, ma Pella si è rifiutato. Prega il consiglio dei ministri a dichiarare che dopo le elezioni si provvederà al cennato stanziamento. (...) PELLA (...) per quanto riguarda i 15 miliardi compresi nella nota di variazione, forse si potrà aderire, ma ora non si possono assumere impegni, non sapendo se ci saranno o meno aumenti di entrate. PACCIARDI Dichiarò di trovarsi in una situazione impossibile; l'allestimento della divisione corazzata è iniziato; se mancasse il richiesto stanziamento dovrebbe cessare il lavoro e congedare gli specialisti. PELLA Assicura a Pacciardi che non sarà necessario giungere a tanto e che può dare le necessarie assicurazioni. DE GASPERI Prende atto. PELLA Prega di verbalizzare formalmente solo dopo una nuova discussione." CdM, seduta 28 gennaio 1950, F.R. SCARDACCIONE [2005, 649-653].

665 A seguito dei massicci ridimensionamenti dei piani di assistenza economico/militare decisi nel maggio del '53 dalla nuova amministrazione Eisenhower, in Italia il programma di potenziamento della difesa, già messo in dubbio nel CSD del gennaio, divenne oggetto di un dibattito aperto e critico. L'occasione fu il dibattito parlamentare dell'autunno del '53 sul bilancio della difesa per l'esercizio finanziario 1953/54, ove il nuovo ministro della difesa Taviani – Paolo Emilio Taviani, ex partigiano bianco esponente della DC, ricoprì la carica di ministro della difesa ininterrottamente per tutta la seconda legislatura, dal 1953 al 1958, sotto i governi Pella, Fanfani, Scelba e Segni. G. LONG [1975, 44-48] – a chiusura del dibattito parlamentare, annunciò l'intenzione del governo di intraprendere un ridimensionamento del programma di sviluppo delle forze armate. Nel dicembre del '53, alla vigilia del consiglio atlantico, Taviani presentò alle autorità americane una prima bozza del progetto di riorganizzazione della forze armate basato sulla necessità di un ridimensionamento delle spese per il potenziamento delle difese. In linea con la nuova politica militare, agli inizi del '54, lo stesso ministro della difesa presentò alle camere il bilancio di previsione della difesa 1954/55 con una sensibile contrazione delle spese rispetto agli anni precedenti. Cfr. L. NUTI [1992, 647-650 e 655-659]. I quattro CSD convocati dal maggio all'agosto 1954 si collocano in tale scenario; e particolare rilevanza assume proprio la seduta 2 agosto 1954 nella quale, tra l'altro, fu formalmente approvato il <<programma di ridimensionamento delle forze armate>>. Nella seduta in questione il CSD, esaminata la gravità delle minaccia nemica alla frontiera nord-orientale ai fini della sicurezza nazionale, "rileva la necessità di raggiungere un ragionevole equilibrio tra le esigenze della difesa e le esigenze sociali" quale nuova linea di tendenza della politica militare nazionale. In tale quadro di riferimento, il consiglio esaminò il nuovo programma di difesa nazionale elaborato dallo stato maggiore, nei suoi aspetti tecnico/militari ed economici. Il programma di ridimensionamento riguardava essenzialmente l'esercito (la forza armata che più aveva beneficiato degli stanziamenti straordinari degli anni precedenti) e, in sintesi, prevedeva una riduzione, con fusioni e accorpamenti, delle grandi unità per un costo complessivo rispetto alle attuali dotazioni di bilancio di circa 44 miliardi, oltre i 12 miliardi necessari per il completamento delle unità della marina in allestimento presso i cantieri. All'esame del programma di ridimensionamento presentato dallo stato maggiore seguirono una serie di deliberazioni, tra cui: l'approvazione del programma stesso; la ripartizione delle spese necessarie ad attuarlo, valutate in 44 miliardi, nei tre prossimi esercizi finanziari a partire da quello del 1955/56; l'ammontare della prima *tranche* (riferita all'esercizio 1955/56) di finanziamento del programma, che "non sarà comunque inferiore a 15 miliardi"; la realizzazione immediata e con rigore, da parte dell'amministrazione della difesa, del piano di economie presentato; la necessità di reperire i 12 miliardi per le unità della marina in costruzione come interventi a tantum, al di fuori e in aggiunta ai 44 miliardi del programma; la ricostruzione

Durante la presidenza Gronchi, in sede di CSD fu deciso il passaggio dallo strumento degli interventi straordinari a quello della pianificazione a tetto finanziario, stabilendo un incremento forfetario annuo del bilancio della difesa del 4% per i successivi cinque esercizi finanziari (sedute 2 maggio e 3/9 dicembre 1958)⁶⁶⁶.

Nella seduta 28 gennaio 1963 – presidenza Segni – l'incremento percentuale venne portato al 6% per i nove esercizi seguenti⁶⁶⁷.

Con il mandato di Leone si tornò alla legislazione speciale di spesa. Non a caso le questioni di maggior rilievo affrontate dal collegio furono le leggi promozionali per le tre forze armate (sedute 20 luglio 1972, 3 agosto 1973, 18 luglio 1975 e 20 settembre 1976)⁶⁶⁸. In particolare nella seduta del luglio '75, il presidente rilevò come la legge promozionale per la marina fosse da imputare a una decisione assunta dal CSD⁶⁶⁹; e nell'ultima seduta, quella del settembre '76, "il consiglio, al termine della discussione concord[ò] sulla presentazione dei predisposti disegni di legge promozionali per l'esercito e per l'aeronautica"⁶⁷⁰.

Nella seduta 28 gennaio 1981 – presidenza Pertini – il ministro della difesa e il capo SMD, dato atto del mancato raggiungimento degli obiettivi di ristrutturazione previsti con le leggi promozionali e il modello di difesa del '75, illustrarono al collegio un nuovo piano decennale per le forze armate ("1981-90"), con la previsione di un ritorno all'incremento progressivo annuo del 3% (con riferimento il bilancio 1981)⁶⁷¹. Le previsioni vennero nuovamente disattese e il 23 no-

esatta, da parte dei ministeri del tesoro e dell'economia, dei "costi reali unitari delle varie formazioni per la precisa impostazione dei nuovi bilanci". "Dopo l'approvazione del consiglio supremo di difesa il nuovo Capo di stato maggiore della difesa generale Mancinelli discusse con il generale Gruenther [comandante supremo alleato in Europa] le linee principali del progetto italiano, e dal novembre del 1954 ebbe inizio l'attuazione del complesso schema di ridimensionamento che prevedeva una sostanziale riduzione dei piani di sviluppo delle FFAA". L. NUTI [1992, 658-659].

666 ASPdR, CSD, verbali.

667 "Il consiglio concorda all'unanimità sul fatto che resti acquisito al bilancio della difesa un aumento del 6% progressivo per nove anni." ASPdR, CSD, verbali.

668 Con la legge 22 marzo 1975, n.57 fu approvato <<il programma di costruzione e ammodernamento dei mezzi navali della marina militare>> per un ammontare di 1.000 mld in dieci anni, dall'esercizio 1975 all'esercizio 1984. Con la legge 16 febbraio 1977, n. 38 il programma di <<ammodernamento dei mezzi dell'aeronautica>> per un ammontare di 1.000 mld in dieci anni, dall'esercizio 1977 a quello 1986. Con la legge 16 giugno 1977, n. 372 <<il programma di ammodernamento degli armamenti, dei materiali, delle apparecchiature e dei mezzi dell'esercito>> per un ammontare di 1.115 mld, sempre in dieci anni, dall'esercizio 1977 al quello 1986.

669 "(...) siamo a un punto centrale di una linea di restaurazione delle forze armate, la quale ha trovato nella proposta di costituire un fondo di promozione industriale, avanzata in questo consesso dal presidente del consiglio *pro tempore* Andreotti, e accolta, il mezzo destinato alle ricerche e a servire come sostegno all'industria nazionale con una certa elasticità di tempi (...). Si deve a questa decisione se il piano di ammodernamento della marina militare poté aver corso." ASPdR, CSD, verbali.

670 ASPdR, CSD, verbali.

671 ASPdR, CSD, verbali. Sul punto cfr anche MINISTRO DELLA DIFESA [1985, 67-68], G. MAYER [1992, 57, 97].

vembre 1983 i responsabili militari presentarono al consiglio un programma decennale aggiornato⁶⁷².

Nella seduta 15 ottobre 1986 – presidenza Cossiga – venne preso atto dell’atipicità della spesa militare (in larga parte non supportata da leggi sostanziali) e concordati una serie di criteri generali da adottare in sede di impostazione di bilancio⁶⁷³. A fronte di nuovi sforamenti, nell’autunno 1987, durante il governo De Mita, si cominciò a parlare di una nuova legge speciale per le forze armate. In due sedute di fine 1987 (28 ottobre e 3 dicembre) il ministro della difesa Zanone – illustrando il bilancio della difesa per il 1988 e richiamando la decisione presa dal consiglio il 15 ottobre 1986 sui criteri di impostazione delle spese per la difesa – avvertì che i bilanci ordinari non erano più in grado di sostenere un adeguato strumento militare e che, quindi, era necessario intervenire con finanziamenti straordinari tramite un nuovo programma pluriennale. Il 17 maggio 1988 Zanone annunciò al collegio di aver fatto predisporre un disegno di legge di durata decennale per l’ammodernamento delle forze armate e che presto lo avrebbe presentato al consiglio dei ministri. Il 25 ottobre 1988 lo stesso ministro della difesa presentò al CSD il piano decennale di interventi straordinari (1989-1998) implicante un incremento del rapporto bilancio difesa/PIL dall’attuale 2,1% al 2,4%. La proposta – causa la ferma opposizione del ministro del tesoro Amato (impegnato a rimettere ordine nei conti pubblici in vista delle scadenze comunitarie) e il mutato quadro strategico – non ebbe però seguito⁶⁷⁴. Scartata la soluzione di una programmazione organica pluriennale sul modello delle leggi promozionali degli anni ‘70, tra la fine degli anni ‘80 e i primi anni’90, mentre il bilancio ordinario della difesa si ridusse sensibilmente per le nuove politiche di contenimento della spesa pubblica, le esigenze della difesa vennero affrontate in modo settoriale ed episodico con finanziamenti straordinari disposti da provvedimenti *ad hoc*. Così il 1° agosto 1989, con il nuovo governo Andreotti, il CSD, riconosciuta priorità ai maggiori programmi dell’Aeronautica, autorizzò un finanziamento straordinario di 18 mila mld, di cui 6 mila per l’*Eurofighter* e 5 mila per i *Patriot*⁶⁷⁵; e il 28 marzo 1990 esaminò il <<modello di difesa/progetto 2000>>, la proposta di pianificazione finanziaria della difesa proposta dal comitato dei capi di stato maggiore per il successivo decennio⁶⁷⁶.

672 V. ILARI [1994, 103].

673 “Nota del capo SMD al ministro della difesa del 2 maggio 1988” e “nota del capo SMD al ragioniere generale dello stato del 20 luglio 1988”, in *Fondazione Luigi Einaudi per studi di politica ed economia*, Fondo Valerio Zanone.

674 “Intervento del ministro della difesa Zanone al CSD del 17 maggio 1988” e “nota del ministro della difesa Zanone al ministro del tesoro Amato del 5 maggio 1988”, in *Fondazione Luigi Einaudi per studi di politica ed economia*, Fondo Valerio Zanone. Cfr altresì V. ILARI [1994,103]; IAI [1989/1990, 174-178].

675 V. ILARI [1994, 103].

676 Nella seduta 28 marzo 1990 il ministro della difesa “ha esposto taluni problemi di fondo che riguardano la nuova struttura delle forze armate”, e il capo SMD “ha illustrato lo stato degli studi per il modello di difesa – progetto 2000”. *ASPdR*, comunicati. Cfr. anche: IAI [1989/1990, 176].

L'impossibilità di consultare i verbali e la scarsità di fonti indirette non consentono di valutare l'effettivo contributo del CSD alla politica di bilancio delle forze armate dopo la presidenza Cossiga. Dai resoconti ufficiali delle sedute sembra tuttavia che il collegio sia stato reso partecipe della politica di forte riduzione e razionalizzazione delle spese della difesa intraprese a partire dagli anni '90⁶⁷⁷. Ultima tappa di questo processo è la costituzione di una commissione di studio, di cui si dirà avanti, con il compito di proporre soluzioni legislative tese a mantenere l'attuale livello operativo delle forze armate a fronte di un'inevitabile contrazione delle risorse disponibili (presidenza Napolitano, seduta 29 gennaio 2009).

Anche le tematiche dell'organizzazione e della struttura della forze armate, sebbene in modo più attenuato rispetto alle questioni finanziarie, hanno avuto un'ampia e costante attenzione da parte del consiglio.

In particolare con i presidenti Gronchi, Segni e Saragat, il CSD si occupò della riorganizzazione dei vertici tecnico/militari e tecnico/amministrativi della difesa, avviata – dopo lunga gestazione – dalla legge delega 12 dicembre 1962 (delega prorogata e ampliata con legge 9 ottobre 1964, n. 1862) e attuata dai DPR 18 novembre 1965, n. 1477 e 18 novembre 1965, n. 1478⁶⁷⁸.

Negli anni successivi il consiglio fu partecipe dell'elaborazione, dell'adozione e dell'attuazione dei vari "modelli di difesa" dello strumento militare nazionale. In particolare esaminò con Leone il modello di difesa del 1975 (seduta 6 agosto 1975)⁶⁷⁹, con Pertini quello del 1985 (16 novembre 1984) e con Cossiga la proposta di modello di difesa del 1990/1991 (28 marzo 1990, 31 luglio 1991 e 21 gennaio 1992)⁶⁸⁰.

Con Napolitano, infine, il consiglio, su iniziativa del ministro della difesa La Russa, ha istituito una commissione di studio con il compito di redigere il testo di un disegno di legge delega con una serie di decreti attuativi per "la ridefinizione complessiva del sistema di difesa e sicurezza nazionale" (seduta 29 gennaio

677 Nella seduta maggio 1998 (presidenza Scalfaro) "il capo SMD ha (...) svolto un'ampia relazione sullo stato di attuazione della riforma delle forze armate (...), in particolare sulla riorganizzazione della macchina militare e sull'ammodernamento delle forze: gli enti soppressi e in parte riorganizzati nelle loro funzioni (oltre 300); 50 distretti militari chiusi; le direzioni militari ridotte da 24 a 11; il taglio (circa 2.700 persone in meno) nel personale dell'organizzazione centrale della difesa." *ASPdR*, comunicati.

678 Nelle sedute 3/9 dicembre 1958 "il consiglio, dopo breve discussione, riconosce la necessità di un riordinamento dell'amministrazione della difesa da attuarsi attraverso una legge delega (...) così da giungere ad una unificazione delle tre forze armate spinta al limite possibile. Si dà incarico ad un comitato di ministri (...) di affrontare il problema." Il 19 ottobre 1960 il consiglio fa il punto sullo stato dei provvedimenti tesi alla riorganizzazione dei vertici della difesa (la legge delega è in discussione al senato). Il 14 luglio 1965, dopo l'approvazione della legge delega, il consiglio affronta le questioni relative alla sua attuazione di competenza del governo. *ASPdR*, CSD, verbali. Sul punto cfr: L. GAZZELLA, M. MASSELLA DUCCI TERI [1984, 441-461], G. LANDI, [1963, 45 ss]; A. BALDANZA, [2003, 307 ss].

679 *ASPdR*, CSD, verbali.

680 *ASPdR*, comunicati. Sulle proposte di modello di difesa 1990/1991 cfr anche: V. ILARI [1994, 104-106, 148-149].

2009). L'obiettivo consiste nel rivedere il modello di difesa e l'organizzazione del dicastero nel suo complesso – tramite la razionalizzazione dei settori del personale, dell'esercizio e dell'investimento – al fine di mantenere le attuali capacità operative nello scenario internazionale con le ridotte risorse finanziarie⁶⁸¹.

3.1.3 – La politica di difesa civile. Il CSD si è occupato anche di questioni attinenti alla difesa civile, ma in modo molto più discontinuo e approssimativo rispetto alla politica militare.

3.1.3.1 – Mobilitazione civile e indirizzo dell'attività produttiva privata. Nel primo capitolo si è visto che la commissione suprema di difesa, attiva dal 1923 al 1944, si occupò prevalentemente della mobilitazione civile in caso di guerra e della funzionalizzazione dell'attività produttiva privata a fini bellici. Al contrario, in sede di CSD, ambedue le tematiche non hanno mai avuto trattazione, salvo un caso isolato⁶⁸².

681 www.quirinale.it, comunicati; *IlSole24Ore*, 29 gennaio 2009. Per maggiori informazioni sulla commissione si rinvia al cap. 4/I, par. 7. La questione della razionalizzazione/riorganizzazione del comparto delle forze armate venne affrontata anche in sedute precedenti e successive a quella in cui è stata istituita la commissione. “(...) il consiglio ha ripreso l'esame degli orientamenti per la ulteriore razionalizzazione dell'area della difesa, avviato nelle precedenti riunioni, prendendo in considerazione le diverse ipotesi per la riqualificazione della spesa, con particolare riferimento alla consistenza e alla composizione del personale.” *Seduta 2 luglio 2007*. “(...) il consiglio ha quindi proceduto alla verifica delle ricadute sulle FFAA dei provvedimenti finanziari recentemente adottati, che fissano, su base triennale, le risorse a disposizione dell'Amministrazione della difesa. Al riguardo ha convenuto che, ferma restando la necessità ineludibile di mantenere capacità d'intervento adeguate alle esigenze di sicurezza internazionale, corrispondenti agli interessi del paese, debba essere predisposto, in tempi brevi e, per quanto possibile, con approccio multidisciplinare, un piano per la profonda revisione delle strutture territoriali, amministrative e di supporto dell'area Difesa e per una coerente riqualificazione della spesa nei settori del personale, dell'esercizio e degli investimenti”. *Seduta 2 ottobre 2008*. “I lavori della commissione sono stati esaminati nelle sedute successive alla sua istituzione. “(...) il consiglio è stato poi aggiornato sui lavori della <<commissione di alta consulenza e studio per la ridefinizione complessiva del sistema di difesa e sicurezza nazionale>>, istituita nello scorso mese di gennaio su iniziativa del ministro della difesa; e si è convenuto sull'esigenza di individuare in tempi brevi i provvedimenti di razionalizzazione da adottare – anche in vista dell'esercizio di bilancio 2010 – per consentire alle FFAA di far fronte efficacemente ai crescenti impegni operativi internazionali e nazionali in un quadro di ridotte disponibilità finanziarie.” *Seduta 27 maggio 2009*. “(...) è seguita la presentazione delle risultanze dei lavori della <<commissione di alta consulenza e studio per la ridefinizione complessiva del sistema di difesa e sicurezza nazionale>>, istituita nello scorso mese di gennaio su iniziativa del ministro della difesa. I membri del consiglio hanno altresì convenuto sull'esigenza di procedere in tempi brevi all'attuazione concreta di provvedimenti di razionalizzazione e di qualificazione della spesa necessari per consentire alle forze armate di far fronte efficacemente ai loro compiti di istituto e, in particolare, ai crescenti impegni operativi internazionali nell'attuale critica contingenza di ridotte disponibilità finanziarie.” *Seduta 11 novembre 2009*. Il tutto in www.quirinale.it, comunicati.

682 Nella seduta 26 gennaio 1960 (presidenza Gronchi) il capo SMD, nella sua relazione, affrontò la questione della difesa civile, sotto l'aspetto della protezione e della mobilitazione civile, rilevando come niente fosse stato fatto al riguardo. *ASPdR*, CSD, verbali.

3.1.3.2 – **Protezione civile.** Il CSD si interessò della protezione civile (sotto il profilo delle misure necessarie a tutelare la popolazione civile da attacchi nemici) soprattutto durante il settennato di Gronchi. La questione venne affrontata in cinque sedute, ma solo in tre si ebbe una trattazione esauriente. Il 19 ottobre 1960 venne istituito un comitato di ministri con il compito di individuare un pacchetto di misure di protezione civile di natura amministrativa che potessero essere adottate nelle more dell'approvazione della legge⁶⁸³. Il 9 dicembre dello stesso anno il segretario del CSD riferì al collegio dell'attività svolta dal comitato, riportando le misure di protezione civile da assumere⁶⁸⁴. Il 3 gennaio 1962 – l'unica seduta interamente dedicata alla questione – furono adottate ben quattro deliberazioni formali, tra le quali: la costituzione di una speciale unità mobile di emergenza della croce rossa italiana (con una spesa di 180 ml); e la predisposizione di una moderna rete di allarme contro incursioni aeree e le ricadute radioattive (per una spesa di 13 mld)⁶⁸⁵.

Il problema della protezione civile ritornò nella prima seduta di Segni (15 giugno 1962). Nell'occasione il collegio accolse la proposta del segretario, il quale, a fronte delle divergenze sul disegno di legge in materia tra i ministri dell'interno e della sanità e dopo aver rilevato come l'Italia fosse il solo paese dell'Alleanza privo di una normativa, suggerì “che il consiglio dei ministri [avrebbe dovuto] intanto approvare il disegno di legge predisposto, rinunciando per il momento ad una più vasta disciplina normativa”⁶⁸⁶.

Nel corso delle presidenze Saragat e Leone la protezione civile scomparve dall'agenda del consiglio per tornarvi con Pertini, nella seduta del 28 gennaio 1981, ove il capo SMD accennò alle misure di difesa civile connesse al nuovo programma decennale di ristrutturazione delle forze armate; e sia il capo dello stato che il ministro del tesoro rilevarono la necessità di incrementarla e potenziarla⁶⁸⁷.

Per i successivi mandati presidenziali nessuna informazione è disponibile sull'interessamento del CSD a questioni di protezione civile.

3.1.3.3 – **La sicurezza interna.** L'ultimo profilo della difesa civile da esaminare attiene alla sicurezza interna. Nel corso dei primi due decenni della storia repubblicana la sicurezza interna coincise con il rischio di sollevazioni e sommosse interne coordinate e promosse dal partito comunista e concomitanti a un'offensiva sovietica. A partire agli anni '70 si sovrappose, fino a sostituirsi (e perdurare ancora oggi), il problema del terrorismo interno e internazionale.

Il consiglio si occupò della sicurezza interna in modo intermittente e sempre alquanto approssimativo.

683 *ASPdR*, CSD, verbali.

684 *ASPdR*, CSD, verbali.

685 *ASPdR*, CSD, verbali.

686 *ASPdR*, CSD, verbali.

687 *ASPdR*, CSD, verbali.

La mancanza della documentazione non ci consente alcuna considerazione sulla presidenza Einaudi. Non è quindi possibile accertare se il CSD esaminò il disegno di legge sulla difesa civile di Scelba, mai giunto all'approvazione definitiva (1950/51).

Durante la presidenza Gronchi l'unico caso in cui la sicurezza interna fu trattata in modo puntuale e appropriato si registrò nella seduta 2 agosto 1955, nel corso della quale venne costituito un comitato di ministri per esaminare l'opportunità, nel quadro del programma di ridimensionamento delle forze armate, di ridurre le forze di sicurezza interna allestite da Scelba⁶⁸⁸. Successivamente, il CSD si occupò della questione in modo del tutto estemporaneo e improprio, prevalentemente su iniziativa del capo dello stato. Nelle quattro sedute destinate all'esame del programma militare NATO MC-70 e dei provvedimenti per darvi attuazione (2 maggio, 25 settembre 3/9 dicembre 1958 e 26 gennaio 1960), Gronchi sostenne con forza la necessità di rinforzare non solo le nove divisioni italiane assegnate alla NATO e dislocate nella *combact-zone* (nord-est), come richiesto dai piani alleati, ma anche le cinque divisioni territoriali destinate alla difesa della restante parte del paese; e ciò nella convinzione (errata) che tali forze avessero il compito di reprimere eventuali sommosse interne della "quinta colonna" comunista⁶⁸⁹. Gli accordi con la CIA sulla rete clandestina "Stay Behind" del novembre 1956, i disordini dell'estate 1960 e il presunto tentato rapimento del capo dello stato non trovarono invece spazio nelle riunioni presiedute da Gronchi.

Nel corso dei mandati Segni, Saragat, Leone e Pertini – quindi dai primi anni '60 alla metà degli anni '80 – il CSD si disinteressò completamente delle questioni di sicurezza interna; e ciò nonostante la loro grande rilevanza politica: i presunti piani di golpe militare (il "Piano Solo" del 1964 e il "golpe Borghese" del 1969/70); il caso SIFAR (1966/67); gli attentati terroristi in Alto Adige (1963/66); i disordini di Reggio Calabria (1970/71); la riforma dei servizi segreti (legge 24 ottobre 1977, n. 801); la vicenda della loggia segreta P2 (1980/83); il terrorismo delle Brigate rosse e dei gruppi neofascisti (anni '70 e primi anni '80). I verbali non lasciano margine a dubbi.

La sicurezza interna ritornò all'attenzione del CSD con Cossiga. Quattro sedute furono dedicate alla questione del terrorismo mediorientale: il 31 gennaio 1986, dopo il sequestro dell'Achille Lauro (ottobre '85) e l'attentato all'aeroporto di Fiumicino (dicembre '85)⁶⁹⁰; il 16 aprile 1986, in relazione alla crisi tra Libia e

688 *ASPdR*, CSD, verbali.

689 Nella seduta 3/9 dicembre 1958 il capo SME Liuzzi, pur essendo della stessa opinione di Gronchi sulla necessità di non trascurare le forze di secondo scaglione, corresse le argomentazioni del capo dello stato, precisando che le cinque divisioni territoriali non avevano il compito di contrastare sollevazioni interne e azioni di sabotaggio (attività di competenza dei carabinieri e della polizia), ma quello di "far fronte ad un attacco in forze operato in altro settore del territorio nazionale che non [fosse] la frontiera nord-orientale." *ASPdR*, CSD, verbali.

690 Dopo le ripetute minacce di Gheddafi all'Italia, il sequestro della motonave italiana Achille Lauro (ottobre '85) e gli attentati terroristici agli aeroporti di Roma e Vienna (dicembre '85), il governo italiano decretò un nuovo blocco della vendita delle armi alla Libia e inviò una compagnia di paracadutisti a Pantelleria e Lampedusa, e un gruppo contraereo Hawk a Comiso. La seduta del

Stati Uniti⁶⁹¹; il 15 ottobre 1986 e il 27 gennaio 1987, in relazioni alla guerra tra Iraq e Iran e all'attività terroristica dei gruppi sciiti libanesi⁶⁹². Due sedute dei

CSD 31 gennaio 1986 si collocava in questo contesto. “Il presidente del consiglio – riporta il resoconto finale [ASPdR, comunicati] – ha illustrato un ampio quadro dei problemi relativi all’attuale situazione politico-strategica del Mediterraneo in rapporto alla sicurezza nazionale. Il ministro della difesa ha svolto una relazione (...) sui riflessi della crisi mediterranea dal punto di vista delle misure adottate dalle forze armate. (...)”. Secondo fonti giornalistiche – *La Repubblica*, 1° febbraio 1986 – il consiglio avrebbe concordato “la necessità di chiudere definitivamente i <<buchi>> della rete radar a meridione, di potenziare la flotta della marina, di ammodernare le strutture dell’aeronautica (...)”. Data la tempistica risulta evidente che il CSD non fu coinvolto nella gestione del sequestro dell’Achille Lauro e dello scontro diplomatico con gli Stati Uniti sul destino dei terroristi palestinesi atterrati alla base di Sigonella (10/12 ottobre 1985). Non risultano infatti riunioni nel periodo. D’altra parte della questione non furono coinvolti né il consiglio dei ministri né il consiglio di gabinetto. La vicenda fu gestita, per alcune fasi, singolarmente dai principali esponenti del governo: essenzialmente il presidente del consiglio – “durante la vicenda dell’Achille Lauro (...) il presidente del consiglio ha svolto un ruolo chiave, prendendo decisioni anche gravi senza poter riunire il consiglio dei ministri, neanche in forma ristretta, e a volte senza neanche consultare il ministro competente” S. SILVESTRI [1986, 5-10] –, il ministro della difesa e il ministro degli esteri; in altre, da vertici informali a composizione variabile (presidente del consiglio, ministro degli esteri, ministro della difesa, capo SMD, direttore del SISMI e, in alcuni casi, vicepresidente del consiglio). I tre organi collegiali competenti in materia di sicurezza (CSD, consiglio dei ministri e consiglio di gabinetto) vennero coinvolti solo a cose fatte. Cfr: V. ILARI, “Un poker per la difesa”, in *Il Sole24Ore*, 8 febbraio 1986; A. SILJ [1998], S. LABRIOLA [1986, 241-254]. Nel febbraio 1986 – sulla base dell’esperienza maturata nelle vicende del sequestro dell’Achille Lauro e dell’incidente di Sigonella – il governo allestì una nuova <<sala crisi>> presso la presidenza del consiglio e costituì il <<consiglio politico di crisi>>, un comitato interministeriale presieduto dal presidente del consiglio e composto dai ministri di esteri, difesa, interni e giustizia, e assistito da un’<<unità per la gestione delle situazioni di emergenza politico/militari>>, presieduta dal sottosegretario alla presidenza del consiglio (G. Amato) e composta dai capi di gabinetto dei quattro ministeri, dai consiglieri diplomatico e militare del presidente del consiglio, dai responsabili dei servizi informativi (CESIS, SISMI e SISDE) dal capo SMD, dal direttore generale e dal responsabile degli affari politici della Farnesina. (V. ILARI, “Troppi palazzi ad alto comando”, in *Il Sole24Ore*, 22 aprile 1986).

691 L’ordine del giorno della seduta 16 aprile 1986 riporta “situazione e connessioni del terrorismo interno e internazionale”. ASPdR, Cerimoniale.

692 Nella riunione 15 ottobre 1986 “il ministro dell’interno, on. Scalfaro, in relazione alla permanente minaccia del terrorismo internazionale, ne ha illustrato i principali aspetti indicando le misure adottate sia in campo nazionale che internazionale in un quadro di stretta collaborazione.” [ASPdR, comunicati]. In riferimento alla successiva seduta del 27 gennaio 1987, l’ordine del giorno riporta: “comunicazioni del presidente della repubblica sugli sviluppi del problema relativo agli aspetti ordinativi e organizzativi della lotta al terrorismo ed alle misure da adottare (noto documento trasmesso a seguito della seduta del CSD del 15 ottobre 1986) in relazione alle risposte pervenute. (...)”. [ASPdR, cerimoniale]. “Il presidente ha aperto i lavori rammentando l’esigenza, già prospettata nella precedente riunione, di predisporre adeguatamente misure ordinarie ed organizzative per la difesa contro la minaccia terroristica internazionale, sia nell’ambito del territorio della repubblica sia fuori del territorio nazionale (...)”. [ASPdR, comunicati]. “Terrorismo libanese e guerra del golfo: per la prima volta accostati nell’analisi dei nostri responsabili della sicurezza durante i lavori del CSD, come possibili momenti di una sola strategia. Una riunione voluta del presidente della repubblica [27 gennaio ‘87], che si è svolta così all’insegna della più viva preoccupazione. In questa ottica, anche il sequestro di ostaggi occidentali da parte di gruppi pro-iraniani viene visto come un episodio dell’acutizzarsi dell’offensiva iraniana

primi anni '90 (31 luglio 1991 e 21 gennaio 1992) esaminarono la ristrutturazione dei servizi di sicurezza⁶⁹³.

Dopo il silenzio della presidenza Scalfaro⁶⁹⁴, la questione tornò all'attenzione del consiglio con l'attacco terroristico a New York dell'11 settembre 2001, nel settennato di Ciampi. Nella seduta 14 settembre 2001 il CSD prese atto "della verifica dell'intero sistema di sicurezza nazionale effettuata in relazione agli avvenimenti dell'11 settembre e delle misure conseguentemente adottate⁶⁹⁵". Il 28 novembre 2001 tra i convocati straordinari compare il comandante dell'arma dei carabinieri, sintomo della trattazione di argomenti attinenti all'ordine pubblico. Il 25 giugno 2002 il ministro della difesa lanciò un allarmante messaggio sul rischio di imminenti attentati terroristici di grandi dimensioni in Occidente⁶⁹⁶. Il 14 luglio 2004, secondo indiscrezioni giornalistiche, "il problema della sicurezza nazionale era stato il tema prioritario dell'incontro (...). Nella delicata fase di passaggio che dovrebbe portare a una ricomposizione del quadro diplomatico in seno all'ONU, è opinione comune che il paese possa trovarsi al centro di un'offensiva del terrore. Ecco il motivo che aveva indotto il presidente della repubblica, i rappresentanti del governo e le massime cariche militari ad analizzare persino la catena di comando a cui è affidato il compito di intervenire per contrastare eventuali offensive. Appena due settimane fa è stata adottata una strategia per contrastare la <<minaccia dal cielo>>. Palazzo Chigi ha delegato il potere politico alla difesa; spetterebbe quindi al ministro o a uno dei suoi sottosegretari autorizzare o meno la missione dei caccia e l'abbattimento di un veicolo ostile o dirottato. Sono scenari di guerra su cui il consiglio aveva dibattuto, perché la guerra aveva attraversato per intero la riunione"⁶⁹⁷. Non è dato sapere se nella seduta 19 marzo 2003 il consiglio fu fatto partecipe dei

contro l'Iraq, un modo cioè per assicurarsi, col ricatto sulla vita degli ostaggi, la neutralità di una serie di paesi, americani in testa. Un quadro molto allarmato: le continue minacce che da Beirut arrivano anche all'Italia impongono misure di sicurezza eccezionali per l'ambasciata e gli italiani ancora residenti in Libano. (...) L'unico modo dell'Occidente di sottrarsi alla spirale dei ricatti è l'elaborazione di una comune linea tra Europa e Stati Uniti per rispondere alla nuova diplomazia del terrore e degli ostaggi. Un'esigenza, questa di un collegamento fra tutti i paesi colpiti, che è emersa anche durante il vertice al Quirinale. A volerlo e presiederlo è stato Cossiga (...). S. BONSANTI, "Terrorismo a Beirut allarme al Quirinale", in *La Repubblica*, 28 gennaio 1987.

693 Vedi cap. 4/I, par. 7.

694 Considerata la tempistica delle sei sedute del CSD durante la presidenza Scalfaro si può affermare che l'organo non fu coinvolto nelle decisioni di impiegare le forze armate contro la criminalità organizzata, "operazione Vespri" (luglio '92) e "operazione Riace" (febbraio '94); né fu riunito per affrontare la delicata e inquieta questione degli attentati terroristici mafiosi (marzo/luglio '93). L'unico accenno sulla trattazione da parte del CSD di questioni di sicurezza interna riguardò la seduta 13 luglio 1994: il ministro dell'interno Maroni – secondo indiscrezioni giornalistiche [*Il Sole24Ore*, 14 luglio 1994] – colse l'occasione per informare il capo dello stato sui documenti ritrovati nell'archivio del SISDE.

695 www.quirinale.it, comunicati.

696 *Il Sole24Ore*, 26 giugno 2002.

697 *Il Corriere della Sera*, 15 aprile 2004.

provvedimenti inerenti la dichiarazione dello stato di emergenza in relazione alla guerra in Iraq che il governo avrebbe assunto il successivo 28 marzo⁶⁹⁸.

Nei primi anni del mandato di Napolitano il CSD è stato coinvolto nella decisione del governo di impiegare le forze armate, in concorso con le forze dell'ordine, nel presidio del territorio nazionale, contro la criminalità. Il 2 ottobre 2008, nonostante il comunicato finale non ne faccia menzione, il collegio si occupò della questione: Napolitano, facendosi interprete dei malumori che serpeggiavano tra le forze armate, condizionò la firma del decreto legge sull'impiego straordinario e temporaneo (per tre mesi) di 500 militari per contrastare la camorra nel Casertano all'esame dello stesso provvedimento da parte del CSD⁶⁹⁹. Il 29 gennaio 2009 – pochi giorni dopo l'affermazione del presidente del consiglio di voler decuplicare il numero di militari impiegati in funzioni di ordine pubblico (da 3.000 a 30.000) – il consiglio è tornato sull'argomento, e questa volta ne ha dato atto anche il comunicato finale: è evidenziato come l'impiego delle forze armate in funzioni di ordine pubblico sia condizionato alle “limitate risorse disponibili” e alle “priorità da accordare ai compiti propri dello strumento militare ed al suo impegno operativo nelle aree di crisi”; viene, quindi, accantonata, almeno per il momento, la proposta di portare a 30 mila i militari impiegati nella sicurezza interna; è invece autorizzata la proroga per ulteriori sei mesi dei 3 mila soldati già schierati nelle città dall'agosto 2008⁷⁰⁰. Nella seduta 27 maggio 2009 il CSD ha esaminato di nuovo la questione⁷⁰¹.

698 Il 28 marzo 2003, ai sensi della Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e previa deliberazione del consiglio dei ministri, il presidente del consiglio Berlusconi emanò un decreto concernente la dichiarazione dello stato di emergenza in relazione al grave rischio per la pubblica e privata incolumità, derivante da possibili azioni di natura terroristica conseguenti all'attuale situazione di diffusa crisi internazionale aggravata dal conflitto bellico in atto sul territorio iracheno; cui seguì l'ordinanza n. 3275 contenente disposizioni urgenti di protezione civile [GU n. 74/2003]. Sulla questione cfr: L. SCAFFARDI [2003].

699 “Oggi [1° ottobre] arrivano i soldati con la benedizione in loco di La Russa il quale, però, ha precisato che i check point partiranno solo dopo la firma del decreto da parte del capo dello stato. L'annuncio in questo senso è stato dato dal ministro della difesa poche ore dopo che il Quirinale aveva contattato il capo della polizia Manganelli facendo notare che per la firma del decreto bisogna aspettare la riunione del CSD prevista per domani.” *Corriere della Sera*, 1° ottobre 2008. Cfr. anche: *Il Messaggero*, *La Repubblica*, *Il Sole24Ore*, 2 ottobre 2008. Il decreto legge 2 ottobre 2008, n. 151 recante << misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina >> è stato firmato lo stesso giorno della seduta del CSD.

700 “Il consiglio ha (...) discusso la situazione e le prospettive dell'impiego di personale delle forze armate sul territorio nazionale, in concorso con le forze dell'ordine, tenuto conto delle limitate risorse disponibili e delle priorità da accordare ai compiti propri dello strumento militare ed al suo impegno operativo nelle aree di crisi.” www.quirinale.it, comunicati. Sulla vicenda cfr: *Corriere della Sera*, *La Repubblica*, *Il Tempo*, *Il Sole24Ore*, *Il Messaggero*, 30 gennaio 2009.

701 “Il consiglio ha (...) fatto un punto di situazione sull'impiego di personale delle forze armate sul territorio nazionale, in concorso con le forze dell'ordine e la protezione civile, e ne ha valutato le prospettive, tenuto conto delle limitate risorse disponibili e delle esigenze crescenti di impegno operativo dello strumento militare nelle aree di crisi.” www.quirinale.it, comunicati. La seduta in questione ha avuto risalto mediatico soprattutto per la richiesta di solidarietà avanzata dal presidente del consiglio Berlusconi contro gli attacchi sulla sua vita privata, attacchi che

3.1.4 – **La politica di sicurezza.** Nell'idea del legislatore del '50 uno dei principali elementi di novità tra il CSD e la precedente commissione suprema era proprio il diverso settore di competenza [cap. 3]. Mentre la commissione si occupava prevalentemente di difesa civile, il consiglio avrebbe conosciuto di tutte le questioni di sicurezza connesse alla politica estera ed economica della nazione: dalla stipula di trattati internazionali di natura politico/militare alla definizione della posizione del paese sulle crisi internazionali, dalla mobilitazione delle forze armate in caso di rischi per la sicurezza nazionale alla partecipazione a conflitti militari, dalla concessione a stati alleati dell'utilizzo del territorio nazionale (e di basi militari) alla definizione delle politiche energetiche.

Di seguito si valuterà, nel corso dei vari mandati presidenziali, il diverso coinvolgimento del CSD nella politica di sicurezza.

3.1.4.1 – **Einaudi.** Il settennato di Einaudi fu cruciale: tra la fine degli anni '40 e i primi anni '50 la nuova Repubblica italiana effettuò le principali scelte che definirono la sua collocazione internazionale e i capisaldi della sua politica di sicurezza per i successivi cinquant'anni, sino alla fine della guerra fredda.

L'indisponibilità della maggior parte dei verbali non consente di stabilire con esattezza il contributo del CSD – per citare i principali eventi – al dibattito sul Trattato della comunità europea di difesa (1951-54), alla definizione dell'accordo quadro sulla concessione delle basi militari agli Stati Uniti (ottobre 1954), all'accordo con la Jugoslavia sulla spartizione del Territorio Libero di Trieste (ottobre 1954), al Trattato dell'Unione europea occidentale – implicante il riarmo tedesco (ottobre/dicembre 1954)⁷⁰². Né altresì è noto se il consiglio si espresse sulla simbolica partecipazione (un ospedale da campo) all'intervento militare delle Nazioni Unite in Corea (1951).

È invece da escludere, data la tempistica, il coinvolgimento del CSD nella decisione del governo Pella di mobilitare le forze armate (richiamata dei riservisti

metterebbero a repentaglio l'immagine dell'Italia in vista dell'imminente G-8 dell'Aquila: «Ho posto e continuerò a porre un problema che non riguarda e non danneggia solo il sottoscritto, ma che riguarda l'Italia e i suoi interessi generali». L'intervento di Berlusconi è avvenuto volutamente fuori verbale, al termine dell'introduzione di rito che di solito apre la seduta. Del resto che un presidente del consiglio si rivolga così al capo dello stato, nel corso di un CSD (...) è fatto abbastanza inedito. Ieri il Cavaliere ha portato le vicende che lo riguardano, sia il fronte giudiziario che quello legato alla conoscenza di Noemi Letizia, all'attenzione di Giorgio Napolitano. Di fronte a mezzo governo (...), ma soprattutto di fronte a un organo da cui dipendono le politiche di sicurezza del Paese, ha ribadito la tesi di un attacco contro la sua persona che avrebbe matrice politica. (...) Un attacco che a suo giudizio origina in un complotto e viene cavalcato ora dall'opposizione senza alcun rispetto per le istituzioni del Paese e per gli stessi italiani. Napolitano ha ascoltato l'invettiva di Silvio Berlusconi, in modo elegante e allo stesso tempo molto sobrio, ha espresso la sua «solidarietà umana» al capo del governo, aggiungendo di non poter entrare, anche per dovere istituzionale, in una vicenda che ha anche carattere e risvolti personali.» Il *Corriere della Sera*, 28 maggio 2009.

702 L'adesione al Trattato del Nord-Atlantico fu discussa e decisa nel 1949, un anno prima dell'istituzione del CSD.

e schieramento di reparti dell'esercito ai confini nord-orientali) nell'ambito della crisi con la Jugoslavia per la questione di Trieste (settembre/ottobre 1953): il più significativo caso di mobilitazione parziale delle forze armate nella storia repubblicana⁷⁰³.

3.1.4.2 – **Gronchi**. Durante la presidenza Gronchi il CSD partecipò attivamente alla definizione della posizione dell'Italia sulla trattative per il disarmo che si tennero a Ginevra, nell'ambito dell'ONU, tra il blocco occidentale e quello comunista: tra il 1956 al 1960, sette furono le sedute dedicate all'argomento e ben sei le deliberazioni adottate⁷⁰⁴. Si occupò del piano internazionale di aiuti per il Medioriente promosso dall'Italia (13 dicembre 1957) e della convenzione europea per il controllo dei cieli – Eurocontrol (10 dicembre 1960). Discusse della Crisi di Berlino e dei suoi effetti sulla sicurezza nazionale (7 dicembre 1961). Fu infine coinvolto nei principali snodi del processo decisionale che portò a schierare in Italia i missili IRBM-Jupiter, capaci di raggiungere il territorio sovietico (sedute 13 dicembre 1957, 25 settembre e 3/9 dicembre 1958, 26 gennaio e 19 ottobre 1960)⁷⁰⁵.

703 “La crisi triestina dell'ottobre 1953 (...) arrivò a coinvolgere direttamente sette grandi unità e ad impegnare per quasi due mesi un po' tutto l'apparato difensivo italiano.” L. NUTI [1992, 655]. Cfr anche F. STEFANI [1987, 935], V. ILARI [1994, 164].

704 Nelle sedute 26/27 luglio 1956 “alla fine della discussione rimane stabilito che la presidenza del consiglio dei ministri, il ministro della difesa e il ministro degli esteri diano vita a un gruppo di lavoro che, nel quadro della politica sin qui seguita dal governo, studi il problema del disarmo sotto l'aspetto tecnico e formuli, in quanto possibile, un concreto piano di riduzione degli armamenti, altro da quelli proposti da USA e URSS, tale da poter costituire un effettivo contributo nostro, europeo, alla soluzione del problema.” Il 17 luglio 1957 “il consiglio è d'avviso che noi si debba far valere, in tema di riduzione di armamenti, le esigenze nostre, evitando l'accettazione di un criterio percentualistico che non ci assicura manco all'interno, e sostenendo il principio che ogni nazione deve avere il minimo di forze indispensabili alla propria difesa.” Il 13 dicembre 1957 il consiglio concorda che “il problema del disarmo sarà sollevato dall'Italia all'ONU, ove chiederà la convocazione della speciale commissione per la ripresa delle trattative.” Il 30 gennaio 1960 la seduta fu interamente dedicata alla “conferenza dei 10” sul disarmo che si riunirà a Ginevra il successivo marzo. Il tema venne ripreso nella sedute 9 e 10 dicembre 1960, ove il consiglio adottò tre deliberazioni formali: conferì “l'incarico al capo SMD di fornire, per la prossima seduta, una visione precisa di quel che occorre per garantire la difesa del nostro paese nel quadro di un piano destinato a far procedere la causa del disarmo”; conferì “l'incarico allo stesso SMD di sentire sui profili tecnico/militari della questione le competenti autorità tedesche”; ritenne opportuno che “a livello di addetti militari si fac[esse] un sondaggio dell'orientamento cecoslovacco in ordine ai problemi del disarmo”.

705 Agli inizi del dicembre 1957 l'ambasciatore italiano a Washington informò il governo italiano che nella sessione parigina del consiglio atlantico di metà dicembre gli USA avrebbero proposto agli alleati lo schieramento in Europa dei nuovi missili balistici Jupiter per irrobustire il deterrente nucleare dell'Alleanza. Il consiglio dei ministri esaminò la proposta statunitense il 12 dicembre 1957 e, benché nel verbale della seduta non si facesse alcuna menzione dei missili, concordò la posizione da sostenere in sede atlantica nel senso “di un maggior rafforzamento della cooperazione politica, economica e difensiva fra i paesi alleati” [ACS, PdC, verbali, busta 57]. A causa della mancanza del verbale, non è noto se la questione fu affrontata nel CSD del 13 dicembre '57. Alla fine gennaio 1958 un tempestoso dibattito alla commissione affari esteri del

Non risulta invece alcun coinvolgimento del CSD su altre importanti vicende internazionali dell'epoca, quali: l'adesione dell'Italia all'ONU (1955); la crisi di Suez e l'invasione sovietica dell'Ungheria (ottobre/novembre 1956); la politica energetica dell'ENI; il processo di integrazione europea dopo il fallimento della CED, ripartito con la conferenza di Messina (1955) e culminato nei trattati CEE

senato si concluse con una risoluzione che spianava la strada a una possibile decisione italiana di schierare i missili. Nel febbraio 1958 il ministro della difesa Segni autorizzò l'avvio di conversazioni, a scopo esplorativo, sul piano esclusivamente tecnico/militare. Il 2 maggio 1958 il CSD non affrontò la questione dei missili, né lo fece il consiglio dei ministri, almeno da quanto riportato nei verbali del periodo [ACS, PdC, verbali]. Nel suo viaggio a Washington del luglio '58 il nuovo presidente del consiglio Fanfani confermò al presidente statunitense la volontà dell'Italia di procedere allo schieramento dei missili. Il 7 agosto il ministro della difesa Segni accettò che il SACEUR comunicasse ufficialmente al Pentagono l'approvazione di principio del governo italiano allo schieramento. L'8 agosto Fanfani riferiva al SACEUR che il presidente Gronchi sosteneva la posizione del governo. I primi di settembre, quando gli USA consegnarono al governo italiano un promemoria e una prima bozza di accordo per lo schieramento dei missili, il negoziato ebbe formalmente inizio. Il governo italiano rimise la decisione finale sulle proposte statunitensi al CSD che fu convocato il 25 settembre, dopo il rientro del capo dello stato dal suo viaggio in America latina. Si ebbe un'ampia discussione in cui Gronchi si lamentò del tardivo coinvolgimento del collegio ["Il presidente (...) osserva come non si sia mai parlato a fondo di queste cose in seno al CSD, all'infuori di un sommario esame del documento MC-70 e come si sia andati molto innanzi senza determinazioni del consiglio stesso"] e pose delle condizioni allo schieramento dei missili ["Ripete la propria perplessità circa l'utilità di accettare sic et simpliciter gli IRBM e tralasciando la questione del prestigio (...) reputa sia necessario porre delle condizioni all'accettazione di queste telearmi, precisando come non sia possibile per parte nostra distrarre alcuna somma dal bilancio della difesa per le installazioni degli IRBM, come occorra provvedere al potenziamento delle armi convenzionali, come sia necessario che gli Stati Uniti riprendano ad inviarci gli aiuti in end items, assolutamente indispensabili"]. Quindi il CSD deliberò quanto segue: 1) "ritiene che a determinate condizioni – prime fra tutte (...) il potenziamento delle armi convenzionali, l'insistenza presso gli USA per la ripresa degli aiuti in end items e nessuna distrazione di somme di bilancio per gli IRBM – si possa dare in sede Nato la notizia della nostra adesione"; 2) "ritiene che si debba avanzare [agli USA] la richiesta di aiuti per l'aumento delle forze convenzionali (...)"; 3) "è d'avviso che convenga rispondere subito alle interpellanze [parlamentari] precisando essere esatto che l'Italia sta esaminando insieme agli alleati il problema della installazione di missili a media gittata nel territorio nazionale". Nelle successive sedute 3/9 dicembre '58, a seguito di una relazione del capo SMD sullo stato delle trattative con gli USA, "il consiglio – considerato che su cinque condizioni poste al governo USA (finanziamento degli IRBM a carico degli USA, maggiori aiuti per le armi convenzionali, clausola del doppio consenso, comando italiano, clausola della nazione preferita) quattro sono state nel frattempo sostanzialmente accettate, mentre la quinta (quella della nazione favorita) esula dalla possibilità del governo americano – dà mandato di perfezionare le trattative con gli Stati Uniti." Nei mesi successivi, con il nuovo governo Segni, fu individuato il sito per l'installazione (la base di Gioia del Colle) e il 26 marzo e il 10 agosto 1959, furono siglati tutti gli accordi necessari tra Italia e USA. Agli inizi di ottobre 1959 cominciarono le spedizioni di materiali dagli USA verso l'Italia, mentre il personale italiano si recava oltreoceano per seguire speciali corsi d'addestramento. Il 26 gennaio 1960 il capo SMD riferì al CSD sulla tempistica per rendere operativi i missili ("I battaglioni IRBM sono in via di approntamento secondo un piano concordato tra le autorità italiane e quelle statunitensi: è previsto che il primo gruppo di postazioni possa essere sistemato entro il giugno '61"); e il 19 ottobre 1960 fu conferito incarico ai rappresentanti italiani alla NATO di proporre al prossimo consiglio atlantico che le spese di gestione degli IRBM fossero accollate dall'Alleanza. Sulla questione dello schieramento dei missili IRBM-Jupiter si rinvia a L. NUTI [1996].

ed EURATOM (1957); la partecipazione dell'Italia alla missione ONU in Congo (agosto 1960)⁷⁰⁶.

3.1.4.3 – **Segni, Saragat e Leone.** Nei decenni seguenti al settennato di Gronchi le problematiche di carattere politico-internazionale affrontate dal CSD furono poche. Nessuna nel biennio di Segni, neanche la crisi dei missili a Cuba (ottobre '62). La sola questione dell'adesione dell'Italia al Trattato di non proliferazione nucleare con Saragat (sedute 20 febbraio e 12 luglio 1967). Nessuna durante il mandato di Leone.

Il consiglio non fu quindi coinvolto, durante la guerra dei Sei giorni, nella decisione del governo Fanfani di consentire agli aerei impegnati nel ponte con Tel Aviv lo scalo all'aeroporto di San Giusto (giugno '67)⁷⁰⁷; né partecipò, nel corso della guerra del Kippur, all'opposta scelta del governo Moro di negare agli Stati Uniti l'uso dello spazio aereo e degli scali italiani nel ponte aereo con Israele (ottobre '73)⁷⁰⁸.

3.1.4.4 – **Pertini.** Nel settennato di Pertini si registrò un'inversione di tendenza, nel senso di una maggiore attenzione del CSD alla politica di sicurezza.

Il CSD partecipò alle varie fasi del lungo processo che condusse allo schieramento in Italia dei missili nucleari a medio raggio *Cruise* e *Pershing 2* (cd "Euromissili"). Nella seduta 26 ottobre 1979 – dopo una discussione a cui parteciparono tutti i membri presenti, ma che purtroppo il verbale non riporta (forse per la delicatezza del tema, forse per coprire alcune divergenze) – il consiglio approvò, nel quadro delle strategie militari atlantiche, il dispiegamento sul territorio italiano dei nuovi missili statunitensi. La decisione fu successivamente confermata da una delibera del consiglio dei ministri (10 novembre), da una risoluzione del parlamento (6 dicembre) e, infine, ratificata dall'Alleanza atlantica (12 dicembre)⁷⁰⁹. Il 28 gennaio 1981 il ministro della

706 Sulla politica estera italiana del settennato di Gronchi si rinvia a P. CACACE [1986].

707 V. ILARI [1994, 34].

708 V. ILARI [1994, 58].

709 La decisione dell'Italia di accettare la raccomandazione del *nuclear planning group* di rinnovare l'armamento nucleare NATO in Europa tramite lo schieramento dei nuovi missili a medio raggio <<Cruise>> e <<Pershing 2>> vide coinvolti tutti gli organi costituzionali competenti in materia di sicurezza. Dopo le elezioni politiche del giugno 1979, il nuovo presidente del consiglio Cossiga – ottenuto l'assenso dei partiti che appoggiavano il governo e del capo dello stato (Pertini in occasione di due incontri con il cancelliere tedesco del luglio/settembre '79, aveva manifestato opinione favorevole allo schieramento dei nuovi missili in Italia) – richiese la convocazione del CSD, il quale, nella seduta del 26 ottobre 1979, "esprime all'unanimità una sua risoluzione così formulata: <<Il consiglio supremo di difesa considera il rapporto del gruppo di esperti ad alto livello Nato per l'ammodernamento delle forze nucleari di teatro a lungo raggio (Bruxelles, 26 settembre '79) ed il rapporto del gruppo speciale Nato per il controllo degli armamenti (Bruxelles, 27 settembre 1979) documenti base per la politica italiana della sicurezza nazionale nell'ambito del sistema difensivo atlantico e della partecipazione italiana alla politica del controllo e della limitazione degli armamenti e ritiene che detti documenti, unitamente al voto per la ratifica da parte degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica degli accordi SAL 2

difesa riferì al collegio sull'individuazione del sito per l'installazione dei missili, la base di Comiso⁷¹⁰. E il 24 novembre 1983 il presidente del consiglio fece brevi considerazioni sulle reazioni alla decisione di procedere allo schieramento dei missili⁷¹¹.

Venne, altresì, fatto partecipe della gestione delle missioni militari all'estero delle forze armate italiane, che proprio con il settennato di Pertini videro un vero e proprio salto di qualità (oltre che quantitativo). Nella seduta 24 novembre 1983, dopo ampia discussione, si espresse per la permanenza in Libano del contingente italiano appartenente alla Forza multinazionale⁷¹². Il 16 novembre 1984 il ministro

e alla realizzazione di un regime di custodia e di utilizzo delle nuove armi nucleari analogo a quello vigente per le armi nucleari già stazionate nel territorio italiano (regime da realizzarsi mediante trattative dirette con gli Stati Uniti e che nel rispetto della sovranità nazionale italiana permettano al governo italiano la partecipazione al controllo e al processo decisionale di utilizzo) costituiscano validi criteri per la politica diplomatica e militare nazionale e motivazione delle decisioni che si andranno ad assumere nelle sedi dell'Alleanza.>>” [ASPdR, CSD, verbali] Dopo la deliberazione del CSD l'Italia comunicò formalmente la sua disponibilità agli Stati Uniti. Dopo alcune settimane “il consiglio dei ministri, nella seduta del 10 novembre, [prese] atto di tale risoluzione [del CSD] ed adott[ò] le conseguenti opportune deliberazioni”. [ASPdR, CSD, verbali]. Il 4-6 dicembre seguì il dibattito in parlamento con l'approvazione di una risoluzione conforme; ed, infine, la formale decisione del comitato speciale dei ministri della difesa e degli esteri dell'Alleanza atlantica (Bruxelles, 12 dicembre). Sulla vicenda degli Euromissili si rinvia a L. NUTI [2007, 347-394]. Cfr altresì: “A. BARBERA [1984], D. GALLO [1984; 1987], E. CANNIZZARO [1985], L. LAGORIO [1998], “Euromissili e Italia. Cossiga al parlamento”, in *Relazioni internazionali*, 1979, pp. 1112-1116.

710 “(...) la Nato ha approvato il programma di ammodernamento delle forze nucleari di teatro, a cui l'Italia ha aderito, unitamente agli altri paesi europei, consentendo allo schieramento di una parte di tali sistemi d'arma sul proprio territorio. Approvata tale decisione dal parlamento, si è condotta una complessa attività di studio per identificare e scegliere i siti per lo schieramento di una parte di tali sistemi d'arma. L'area identificata possiede i requisiti richiesti; e si dovrà ora passare alla pianificazione dei lavori, che a causa delle molteplici attività da svolgere in loco rendono improcastinabile una pubblica dichiarazione sulle scelte fatte.” ASPdR, CSD, verbali. È interessante rilevare come nel verbale non sia riportato il nome del sito individuato dal governo; ciò forse per la motivazione che i verbali del CSD nel periodo in questione avevano la classifica di <<riservato>>, mentre il nome del sito era coperto da <<segreto di stato>>. Il governo italiano formalizzò la scelta della base di Comiso solo nell'agosto 1981, quando fu necessaria l'autorizzazione parlamentare agli stanziamenti finanziari per procedere ai lavori. Il parlamento discusse e approvò la scelta di Comiso, autorizzando la spesa, tra l'agosto e l'ottobre 1981.

711 Nel novembre 1983 l'Italia fu chiamata a decidere se procedere all'effettivo schieramento dei missili nella base di Comiso. Il parlamento discusse e approvò lo schieramento il 14-16 novembre. Il CSD, benché riunito proprio in quei giorni (24 novembre 1983), si occupò della questione solo in modo incidentale: il presidente del consiglio si limitò ad osservare come “la campagna di intossicazione svoltasi in alcuni paesi europei, [avesse] avuto in Italia minore asprezza e non [avesse] determinato fratture tra le forze politiche.” ASPdR, CSD, verbali.

712 Nell'agosto/settembre 1982 Francia, Italia e Stati Uniti costituirono una “Forza multinazionale” per pacificare il Libano dilaniato dalla guerra civile. La missione rappresentò una novità assoluta per la politica estera e militare dell'Italia repubblicana: per essere fuori dal quadro della Nazioni Unite; per l'entità del coinvolgimento militare (il contingente nazionale impegnato arrivò a contare un massimo di 2.044 soldati nell'agosto 1983, oltre centinaia di automezzi e cingolati); per la natura dei compiti assegnati (la forza multinazionale aveva compiti di interposizione con il diritto di usare le armi non solo per legittima difesa, ma anche per imporre il

della difesa riferì al collegio sull'andamento della missioni militari internazionali a cui partecipavano le forze armate italiane (quelle concluse a Beirut e nel Canale di Suez⁷¹³, e quelle in atto nel Sinai⁷¹⁴ e nel Libano del sud⁷¹⁵).

Il 31 luglio 1978 si discusse, benché in modo alquanto generico, sullo stato dei rapporti USA/URSS e sull'andamento delle trattative per il disarmo; e il 28 gennaio 1981 il ministro dell'industria e commercio rilevò la necessità di diversificare l'approvvigionamento energetico del paese, senza però che il collegio arrivasse ad alcuna deliberazione in merito.

Il CSD, quindi, non venne riunito per decidere la reazione (diplomatica – nota di protesta, e militare – allerta difesa aerea e interruzione vendita di armi) alle minacce di rappresaglia della Libia seguite all'incidente del Golfo della Sirte (agosto/settembre 1981)⁷¹⁶; né si interessò dell'adesione dell'Italia al programma americano di *Strategic Defense Initiative* (il c.d. <<scudo spaziale>>)⁷¹⁷.

rispetto degli accordi tra le fazioni in lotta). L'Italia già prima di allora aveva partecipato a missioni estere, ma sempre sotto l'egida dell'ONU (Congo, Libano del sud) o comunque di basso profilo politico/militare (Sinai). La seduta del CSD fu convocata a seguito del deteriorarsi della situazione, pochi giorni dopo il primo bombardamento franco-americano sulle postazioni della fazione sciita a Beirut, come rappresaglia alle autobombe che il 23 ottobre avevano ucciso 230 militari statunitensi e 75 francesi. Nell'occasione il consiglio, nonostante le perplessità del capo dello stato, decise per la permanenza del contingente italiano. [“Il consiglio, per quanto riguarda il contingente italiano in Libano, ha convenuto che i dati obiettivi della situazione non consentirebbero un nostro immediato ritiro unilaterale non essendo esaurito il compito affidato dal parlamento. Un vuoto improvviso a Beirut potrebbe innescare incontrollate reazioni e provocare il fallimento della conferenza di Ginevra.”] L'Italia decise il graduale ritiro del proprio contingente pochi mesi dopo, nel febbraio 1984, a seguito del ritiro unilaterale degli statunitensi. Il CSD fu coinvolto solo nella fase centrale della missione, mentre non intervenne nel processo decisionale che portò all'adesione (agosto/settembre '82) e, poi, al ritiro (febbraio '84). Sulla missione in Libano (1982/1984) cfr: A. MASSAI [1984, 63-70; 1988, 151-221]; V. ILARI [1994, 152, 184-187], G. CEVOLIN [2001, 65-67].

713 Nell'agosto 1984 l'Italia aderì alla richiesta egiziana di concorre allo sminamento del Canale di Suez. L'operazione prese avvio il 22 agosto 1984 e terminò il 19 ottobre 1984. V. ILARI [1994, 182-183], M. MANCINI [2002, 108-109], G. CEVOLIN [2001, 67].

714 L'adesione dell'Italia alla Forza multinazionale di osservazione (MFO) nel Sinai per il controllo sull'esecuzione del Trattato di pace tra Egitto e Israele (16 maggio 1979), fu decisa tra il febbraio/marzo 1982 ed è tutt'oggi in atto. V. ILARI [1994, 152]. Cfr anche STATO MAGGIORE DIFESA, operazioni, www.difesa.it. M. MANCINI [2002, 102-104].

715 Dal 3 luglio 1979 l'Italia concorre con un reparto elicotteristico alla missione ONU nel Libano meridionale (UNIFIL-1), operativa dal '78. V. ILARI [1994, 184]. Cfr anche STATO MAGGIORE DIFESA, operazioni, www.difesa.it.

716 “Il 1° settembre, prendendo a pretesto la base di Comiso, Gheddafi minacciò una ritorsione nucleare contro l'Italia in caso di nuove violazioni americane del Golfo della Sirte. Roma reagì con una nota diplomatica e rafforzando la difesa aerea. L'8 settembre Lagorio annunciò alla camera la cessazione degli aiuti militari alla Libia (...)”. V. ILARI, [1994, 176-177]. Cfr. anche R. ADAM [1981, 1025-1028], F. TANA [1981, 772 ss.].

717 Il presidente degli Stati Uniti il 23 marzo 1983 lanciò pubblicamente il programma SDI, un sistema di difesa antimissile basato nello spazio, con lo scopo ultimo di rendere obsoleto il meccanismo della distruzione reciproca assicurata. Negli anni successivi il governo e il parlamento italiano discussero sull'adesione dell'Italia a tale programma, registrando forti divergenze anche tra i partiti della maggioranza. Nel febbraio 1985 il ministro della difesa Spadolini ebbe i primi

3.1.4.5 – **Cossiga.** Nel settennato di Cossiga il CSD continuò ad occuparsi delle maggiori questioni di sicurezza nazionale.

Le crisi con la Libia venne affrontata nella seduta 16 aprile 1986, il giorno successivo al lancio dei due *Scud* contro Lampedusa come rappresaglia al bombardamento statunitense di Tripoli e Bengasi⁷¹⁸.

La spedizione di un contingente navale nel Golfo Persico per scortare il naviglio mercantile italiano e svolgere azioni di sminamento nelle acque internazionali fu esaminata il 28 ottobre 1987⁷¹⁹.

colloqui su una partecipazione italiana al programma. Tra il marzo e l'aprile dello stesso anno il governo, superando i contrasti al suo interno (i ministri Andreotti e Granelli erano contrari) assicurò agli Stati Uniti la disponibilità italiana a partecipare alla fase di ricerca, riservandosi di decidere circa lo sviluppo e l'installazione dei sistemi antimissile. L'11 aprile il consiglio di gabinetto istituì un comitato di ministri assistito da un comitato tecnico per gestire la questione. Nonostante la decisione fosse stata già presa da quasi un anno, il governo annunciò ufficialmente la partecipazione alla SDI nel marzo 1986 e ne informò il parlamento il 3 aprile. L'adesione fu formalizzata il 19 settembre 1986 a Washington, quando il governo italiano e quello statunitense sottoscrissero un memorandum d'intesa sulla collaborazione per la realizzazione del progetto. Nel corso del 1987, tuttavia, l'interesse USA per il progetto declinò parallelamente al progredire dei negoziati con l'URSS sul disarmo. L.V. FERRARIS [1996, 354-356], V. ILARI [1994, 290-292]. Sul ruolo del parlamento nella vicenda si rinvia a P. BARRERA [1987/a, 320-322, 327].

718 Il 15 aprile 1986, come rappresaglia a un attentato terroristico contro militari USA di stanza a Berlino, bombardieri americani, decollati dalla Gran Bretagna e dalle portaerei della 6° Flotta, colpirono Tripoli e Bengasi. La Libia reagì lanciando due missili *Scud* contro l'isola di Lampedusa, sede di una base radar USA. Era il primo attacco contro il territorio italiano dal 1945. Il governo italiano allertò le forze armate ordinando di reagire militarmente al minimo accenno di minaccia, rafforzò il presidio di Lampedusa e la difesa aerea della Sicilia (operazione Girasole). In particolare il presidente del consiglio impartì direttamente alle forze armate l'«ordine» di attacco preventivo alle basi libiche al primo segnale di minaccia. (V. ILARI [1994, 178-179, 225], A. SILJ [1998]) Anche questa situazione di emergenza, come quella di Sigonella dell'anno precedente, fu gestita dal presidente del consiglio e dai ministri competenti (esteri e difesa), singolarmente o riuniti in vertici informali. Sia il consiglio dei ministri che il CSD intervennero «*post factum*, quando la crisi era già avviata alla soluzione e la posizione italiana era definita». (S. SILVESTRI [1986]) In particolare il presidente della repubblica, pur costantemente informato, non intervenne durante la crisi, limitandosi a convocare il CSD il giorno successivo. «Dopo il saluto ai partecipanti – recita il comunicato finale della seduta 16 aprile 1986 [ASPdR, comunicati] – il presidente Cossiga ha aperto i lavori dando l'avvio alla discussione sui recenti avvenimenti nel Mediterraneo (...). Sono state illustrate le iniziative e le misure politiche, militari e di sicurezza predisposte a difesa del territorio nazionale. In questo quadro il ministro Spadolini ha sottolineato l'attuale impegno delle forze armate. Si è aggiunta una relazione tecnica del capo SMD, gen. Bisognero. Il presidente ha poi richiamato l'attenzione su taluni argomenti di particolare rilievo, in merito ai quali i membri direttamente interessati hanno fornito elementi di valutazione e di aggiornamento.»

719 Il consiglio dei ministri, il 4 settembre 1987 (il giorno successivo l'attacco iraniano contro una nave mercantile italiana), superò le divisioni al proprio interno (il ministro degli esteri Andreotti era contrario) e deliberò di inviare nel Golfo Persico – a fianco di unità già in loco di Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna e URSS – un squadra navale per difendere il naviglio mercantile italiano e avviare azioni di sminamento delle acque internazionali. Il parlamento affrontò la questione tra il 7 e il 12 settembre. Dopo la comunicazione del governo si aprì il dibattito che terminò con l'approvazione di una mozione a sostegno della decisione del governo. La squadra navale italiana

Riguardo alle relazioni Est/Ovest, il consiglio si interessò dell'adesione dell'Italia alla *Strategic Defense Initiative* (16 aprile 1986), alcuni mesi prima della sottoscrizione del memorandum d'intesa con il quale l'Italia formalizzò la sua partecipazione al progetto statunitense⁷²⁰; quindi dei negoziati per il disarmo, in particolare il trattato USA/URSS dell'8 dicembre '87 e il destino delle armi nucleari dislocate in Italia: lo smantellamento degli Euromissili, la modernizzazione delle armi nucleari tattiche e il rischieramento in Italia dalla Spagna di 72 caccia-bombardieri americani F-16 a capacità nucleare (sedute 3 dicembre 1987 e 17 maggio 1988)⁷²¹.

salpò da Taranto (senza il messaggio augurale di Cossiga) il 15 settembre e iniziò ad operare nelle acque del Golfo il 7 ottobre. Il 2 agosto 1988 il governo annunciò il ritiro della squadra navale e il 29 dicembre 1988 vi fu il rientro in Italia del contingente. (A. MASSAI [1988, 208-216], V. ILARI [1994, 153, 196-198], G. CEVOLIN [2001, 67-68]) Il coinvolgimento del CSD avvenne, quindi, più di un mese dopo la decisione di inviare la squadra navale, a operazione già in corso, per un semplice esame dell'andamento della missione. "Dopo un'ampia relazione di carattere politico/militare del ministro della difesa Zanone, che ha concluso ponendo in risalto la capacità e l'ottimo comportamento dei comandanti in mare e degli equipaggi – riporta il resoconto ufficiale della seduta [ASPdR, comunicati] –, ha preso la parola il capo SMM am. Piccioni, il quale ha illustrato gli aspetti organizzativi, logistici e operativi della missione della marina italiana nel Golfo Persico e ha fatto il punto dell'attuale situazione d'impiego del 18° gruppo navale. Successivamente il ministro degli affari esteri Andreotti ha esposto un dettagliato quadro delle azioni svolte in ambito ONU e degli sviluppi a breve termine in vista di ottenere la cessazione delle ostilità nell'area del Golfo. Il CSD ha espresso l'apprezzamento per l'efficienza con la quale la marina militare ottempera alle responsabilità derivanti dalla missione navale del Golfo e per la coerente azione diplomatica italiana nel quadro delle iniziative in corso da parte delle Nazioni Unite per il componimento del conflitto fra Iraq e Iran."

720 "Ordine del giorno della seduta". In ASPdR, cerimoniale.

721 L'8 dicembre 1987 il presidente degli Stati Uniti Regan e il leader dell'Unione Sovietica Gorbacev firmarono a Washington il trattato sulle forze nucleari intermedie, che prevedeva l'attuazione dell'opzione zero, vale a dire lo smantellamento sia degli SS-20 sovietici sia dei missili Pershing e Cruise installati dall'Alleanza atlantica in Europa occidentale negli anni precedenti. La riunione 3 dicembre '87 venne dedicata interamente all'imminente accordo USA-URSS sugli Euromissili. "Il presidente Cossiga (...) ha aperto i lavori. Hanno avuto quindi inizio la esposizione e la discussione dell'argomento all'ordine del giorno, relativo ai pronunziati accordi sulla riduzione delle armi nucleari a medio e corto raggio in Europa ed alle conseguenti incidenze sulla strategia della NATO e sulla difesa europea, valutate anche alla luce delle risultanze delle recenti riunioni internazionali e bilaterali. Il ministro degli affari esteri, on. Giulio Andreotti, ha presentato un ampio quadro politico del problema, ponendo in evidenza l'importanza del trattato da considerare non fine a sé stesso ma come inizio di un vasto processo di riduzione delle armi nucleari e del riequilibrio delle armi convenzionali. Il ministro ha proseguito sottolineando che gli accordi bilaterali USA/URSS hanno avuto l'adesione ed il consenso dei paesi europei in seno al consiglio atlantico ed hanno consentito di raggiungere traguardi negoziali in precedenza insperati, come l'accettazione reciproca delle verifiche e dei controlli, e di intravedere in prospettiva la possibilità di ulteriori accordi. Il ministro della difesa, on. Valerio Zanone, ha delineato i termini dell'accordo INF, indicando le fondate speranze e le realistiche preoccupazioni da essi derivanti. Egli ha poi illustrato le conseguenze di carattere strategico/militare ed i provvedimenti compensativi proposti nell'ambito dell'Alleanza atlantica per realizzare l'ammmodernamento tecnologico ed operativo soprattutto delle forze convenzionali che presentano notevoli squilibri. Il ministro ha infine indicato le misure occorrenti per migliorare lo strumento difensivo italiano e i conseguenti impegni finanziari, in un contesto fondato sulla

Nella sedute 28 marzo 1990, 31 luglio 1991 e 21 gennaio 1992 fu esaminata l'evoluzione politica nei Balcani e nell'Europa orientale e le sue ripercussioni sulla politica di sicurezza italiana e atlantica⁷²².

Il consiglio fu infine coinvolto nel dibattito – sollevato dal capo dello stato a seguito della crisi con la Libia dell'86 – sulle competenze degli organi costituzionali nella definizione e nella conduzione della politica di sicurezza. Sette furono le sedute dedicate alla questione. Le prime cinque (15 ottobre 1986, 28 ottobre 1987, 3 dicembre 1987, 17 maggio e 25 ottobre 1988) portarono alla costituzione della commissione Paladin, le cui conclusioni furono condivise – tramite scambio di note – da capo dello stato e presidente del consiglio con l'espresso intento di dar vita a una convenzione costituzionale in materia⁷²³. Nelle

inscindibilità del binomio sicurezza/negoziato. Il capo SMD ha delineato le modalità, i tempi e i provvedimenti tecnici del progressivo smantellamento della base di Comiso a partire dalla ratifica del trattato." [ASPdR, comunicati] Sulla seduta cfr il commento di V. NIGRO, "La parola ai saggi sul potere in guerra", in *La Repubblica*, 4 dicembre 1987. Nella successiva seduta 17 maggio 1988 "il ministro degli esteri Andreotti ha presentato un ampio quadro delle prospettive in tema di disarmo nell'attuale fase dei rapporti Est/Ovest e delle sue incidenze sul problema della difesa e della sicurezza in Europa." ASPdR, comunicati. Sulla questione del disarmo alla fine degli anni '80 cfr: V. ILARI [1994, 67-68], L.V. FERRARIS [1996, 359-362], G. MAMMARELLA, P. CACACE [2006, 250], L. NUTI [2007, 395-410].

722 Il 28 marzo 1990 il ministro degli esteri "si è soffermato sulle implicazioni per i paesi dell'Alleanza atlantica dei mutamenti nei paesi dell'Europa orientale, con particolare riguardo ai negoziati per la riduzione delle armi nucleari strategiche e degli armamenti convenzionali." Il 31 luglio 1991 "il ministro degli esteri ha fornito un quadro aggiornato dell'attuale situazione internazionale, con particolare riguardo all'evoluzione della politica di sicurezza dell'Alleanza atlantica, alla sicurezza paneuropea, al negoziato sulla riduzione degli armamenti, per concludere con la prospettiva di pace in Medio Oriente e con un commento alla critica situazione nei Balcani." Il 21 gennaio 1992 "Il sottosegretario agli esteri ha (...) fornito un quadro aggiornato della situazione internazionale, con particolare riguardo all'evoluzione politica e alla crisi economica nell'ex-URSS, alle nuove realtà determinatesi nell'area balcanica e nel mediterraneo occidentale, alle prospettive di pace nell'area mediorientale." ASPdR, comunicati.

723 L'8 agosto 1986, dopo l'incidente di Sigonella e la crisi con la Libia, il capo dello stato inviò una nota al presidente del consiglio Craxi per sollecitare una chiarificazione in ordine alle competenze degli organi costituzionali nella definizione e nella conduzione delle politiche di difesa (N. PAGANI, "Qui comando io. O no?", in *Panorama*, 10 agosto 1986; V. ILARI [1994, 225]). Il 9 settembre il presidente del consiglio invece di assumere direttamente l'iniziativa rimise la questione al parlamento inviando una lettera ai presidenti delle camere, i quali, però, replicarono che era competenza del governo dare impulso alla cosa presentando propri disegni di legge. A fronte dell'inerzia del governo, Cossiga pose la questione all'ordine del giorno del CSD (15 ottobre '86). Nell'occasione Craxi si impegnò a presentare una serie di provvedimenti legislativi idonei a definire la disciplina dei poteri di comando e di impiego delle FFAA, nonché dei vertici politico costituzionali e tecnico/militari in materia di difesa e di sicurezza nazionale. ["(...) il presidente Cossiga ha aperto i lavori dando atto al presidente del consiglio delle azioni e dei provvedimenti che – in relazione alla sua lettera dell'agosto ultimo scorso – il governo intende porre in atti al fine di definire la disciplina dei poteri e comando e di impiego delle forze armate in materia di difesa e di sicurezza nazionali." ASPdR, comunicati.] L'impegno non fu però rispettato e "nell'iter di altri provvedimenti certamente collegati con il problema delle competenze per la difesa nazionale (nuovo ordinamento della presidenza del consiglio, norme sui vertici della difesa, riforma del ministero degli affari esteri) ciascun ministro [continuò], coerentemente con la gestione quotidiana della politica estera e di sicurezza, a procedere per proprio conto." P.

altre due (31 luglio 1991 e 21 gennaio 1992) fu deliberata la costituzione di un comitato di ministri e di una commissione di studio con il compito di esaminare ed elaborare proposte su “vertice politico strategico e revisione del manuale gestione crisi”; e ne furono esaminate le conclusioni⁷²⁴.

Nonostante il maggior attivismo, anche nel corso della presidenza Cossiga il CSD risultò escluso da importanti questioni di sicurezza nazionale.

Non fu mai convocato in relazione alla partecipazione dell'Italia alle varie operazioni militari che, tra l'agosto 1990 e il settembre 1991, le Nazioni Unite e la Nato promossero contro l'Iraq di Saddam Hussein⁷²⁵. L'unica seduta del periodo,

BARRERA [1987/a, 332-334]. La questione fu ripresa dal nuovo presidente del consiglio Gorla che nella riunione 28 ottobre 1987 si impegnò a sottoporla a una commissione di esperti. Il 1° dicembre 1987 venne ufficialmente costituita la commissione di esperti e la presidenza fu assegnata all'ex presidente della corte costituzionale Livio Paladin (di cui prenderà il nome). La commissione aveva il compito, entro il termine del 15 giugno 1988, di “approfondire l'esame e lo studio (...) dei problemi concernenti la disciplina dei poteri di comando delle forze armate e delle procedure e competenze per il loro impiego nei casi di guerra, di crisi internazionali o di calamità pubbliche e di formulare proposte conseguenti in merito” *ASPdR*, comunicati. Il 3 dicembre 1987 il consiglio fu informato della costituzione della commissione e della sua missione. Nella seduta 17 maggio 1988, la prima con il nuovo governo De Mita, il capo dello stato colse l'occasione per riproporre “il problema relativo alla necessità di definire la disciplina dei poteri dei vertici politico/costituzionali e tecnico/militari in materia di difesa e di sicurezza nazionali. Si è in proposito preso atto con compiacimento che la commissione, a suo tempo istituita dalla presidenza del consiglio dei ministri, ha concluso i lavori e saranno pertanto portate presto all'attenzione del governo le proposte che la commissione sta ora predisponendo.” [*ASPdR*, comunicati]. Nella successiva seduta 25 ottobre '88 il presidente Cossiga informò il collegio che “sul noto problema relativo alla disciplina dei poteri di comando delle forze armate e delle procedure e competenze per il loro impiego in caso di guerra, di crisi internazionale o di calamità pubblica, la <<Commissione Paladin>> ha concluso i lavori formulando concrete proposte che sono pienamente condivise sia dal presidente della repubblica sia dal presidente del consiglio dei ministri. A conferma vi sarà uno scambio di lettere che verranno rese note nella prossima seduta del CSD.” [*ASPdR*, Comunicati]. Sulla vicenda diffusamente L. VIGORITA [1993, 107-149]. Cfr altresì: V. ILARI [1994, 224-225], P. CALANDRA [1986], V. PIERIGIGLI [1987], A. MANZELLA [1987].

724 Il 31 luglio 1991 “il presidente del consiglio si è soffermato sui problemi di fondo concernenti il vertice politico istituzionale della sicurezza e della difesa nazionali, prospettando le ipotesi di soluzione, che sono comunque legate all'evoluzione del processo di riforma delle istituzioni”; quindi “il consiglio ha deliberato la costituzione al suo interno di due comitati (il primo con il compito di analisi sul “vertice politico/strategico” e sul “vertice tecnico/militare”; il secondo, interministeriale, per l'organizzazione dei servizi di guardia costiera). Sono state anche istituite due commissioni di esperti per l'approfondimento di temi specifici, in particolare lo studio del sistema di reclutamento delle forze armate e la valutazione della disciplina adottata con il regolamento di attuazione della legge 28 luglio 1950, n. 624 (...)”. Nella successiva seduta 21 gennaio 1991, “nel suo intervento di apertura il presidente della repubblica ha voluto richiamare l'attenzione sull'importanza delle attività di studio affidate ai comitati interministeriali e alle commissioni di esperti istituiti dal CSD nella precedente riunione. Il lavoro di analisi svolto da questi organismi potrà risultare essenziale per chiarire alcune problematiche complesse e così agevolare il successivo esame in ambito di consiglio”. *ASPdR*, comunicati. Sull'attività dei comitati e delle commissioni vedi cap. 4/I, par.7.

725 Tra l'agosto 1990 e il settembre 1991, a seguito dell'invasione irachena del Kuwait (1°/2 agosto '90) vi furono una serie di iniziative internazionali – sotto l'egida della Nazioni Unite e

quella del 19 ottobre 1990, ebbe natura meramente interlocutoria e si occupò di tutt'altro: durata appena 20 minuti [tab. Co/4], fu interamente dedicata alla nomina del nuovo segretario del CSD, il gen. D'Ambrosio, e alla designazione dello stesso militare come prossimo direttore del SISMI⁷²⁶. Il capo dello stato ritenne opportuno utilizzare altri strumenti, più informali ma anche più penetranti, per far sentire la sua voce sull'intervento militare in Iraq⁷²⁷.

Sul punto è interessante notare come il mancato coinvolgimento del CSD nella I guerra del Golfo coincise con l'adozione del nuovo regolamento interno e quindi con la subordinazione operativa e organizzativa del collegio al presidente del consiglio⁷²⁸.

della Nato – tese a ristabilire la legalità internazionale. L'Italia, sebbene tramite contingenti militari poco più che simbolici, partecipò alla maggior parte di queste operazioni: l'embargo su ogni fornitura militare all'Iraq e l'apertura delle basi militari in Italia al transito delle forze USA dirette nel Golfo (3/8 agosto '90); l'invio di forze navali nel Golfo Persico per garantire l'embargo contro l'Iraq (la missione navale, decisa da governo e parlamento tra il 14/23 agosto, cominciò il 30 agosto e terminò il 27 aprile '91); l'invio di 10 Tornado negli Emirati Arabi Uniti per proteggere le unità navali e imporre l'embargo aereo all'Iraq (14 settembre '90); l'invio di uno squadrone di caccia ricognitori in Turchia in attuazione di una risoluzione della Nato per contrastare eventuali attacchi iracheni all'alleato anatolico (5 gennaio 1991/3 marzo '91); la partecipazione all'intervento militare <<Desert Storm>> per la liberazione del Kuwait (16 gennaio '91/15 marzo '91); la partecipazione, con un contingente di fanteria leggera, all'operazione <<Provide Comfort 1/2>> per la creazione di una zona di sicurezza nell'Iraq settentrionale e l'assistenza ai profughi curdi (17 maggio '91/7 ottobre '91). L'adesione italiana alle operazioni di cui sopra fu decisa dal governo a livello di consiglio dei ministri e successivamente confermata con atti d'indirizzo parlamentari. V. LIPPOLIS [1991, 1709-1739], IAI [1990/1991, 110-114, 272-274], L.V. FERRARIS [1996, 418-423], V. ILARI [1994, 198-200], G. MAMMARELLA, P. CACACE [2006, 252]. Sulla legittimità costituzionalità della partecipazione italiana al conflitto cfr: U. ALLEGRETTI [1991, 381-413], E. BETTINELLI [1991, 375 ss.], F. BILANCIA [2003].

726 La seduta ebbe alta risonanza nei mass media proprio per la scelta del presidente del consiglio Andreotti di coinvolgere il CSD nella nomina del nuovo direttore del SISMI. Il PSI – non rappresentato nella seduta per le assenze del ministro De Michelis e del vice-presidente del CdM Martelli [tab. Co/6], e intenzionato a difendere la permanenza del vecchio direttore Martini, vicino ai socialisti – accusò il presidente del consiglio Andreotti, e indirettamente il capo dello stato, di aver usato impropriamente il CSD (la nomina del direttore del SISMI non era di competenza di tale organo) per fare una forzatura e mettere il PSI di fronte al fatto compiuto. Cfr: *La Repubblica*, 23/24/25/28/30 ottobre e 10 novembre 1991. Sul mancato coinvolgimento del CSD nella guerra irachena del 1990/91 concorda L. VIGORITA [1993, p. 81 ss.].

727 In occasione della crisi internazionale che portò alla I guerra irachena (1990/1991) il presidente Cossiga non rimase inerte: nei primi giorni del '91 sollecitò il parere di alcuni giuristi (Motzo, Labriola, de Vergottini, Capotosti, Mezzanotte) sull'esigenza o meno di applicare la procedura "pesante" prevista dagli art. 78 e 87 Cost. per autorizzare la partecipazione dell'Italia all'intervento militare; durante la guerra "sollecitò al governo un flusso di informazioni tale da profilare una sorta di vero e proprio controllo puntuale al limite della codecisione". G. CEVOLIN [2001, 71-72].

728 In tal senso G. GUIGLIA [1994/a, 282]: "Il CSD (...) durante la crisi del Golfo Persico – per quanto ufficialmente risulta – è stato sottoposto a un ridimensionamento, al quale non sembra estraneo, in particolare, il regolamento di attuazione della legge istitutiva, più volte citato. Infatti, il DPR 251 del 1990, imponendo l'<<intesa>> tra presidente della repubblica e presidente del consiglio proprio per la convocazione del collegio, oltre che per la formazione dell'ordine del giorno, ha privato il presidente della repubblica della possibilità di utilizzare immediatamente

Il CSD non venne altresì coinvolto nell'ordine di allerta impartito dal governo a tutto l'apparato difensivo nazionale a seguito dell'ennesimo scontro nei cieli del Golfo della Sirte tra apparecchi libici e caccia della VI flotta statunitense (gennaio 1989)⁷²⁹; nella decisione di aderire all'embargo aereo della Libia disposto dal consiglio di sicurezza ONU e nel conseguente rafforzamento delle difese aeree in Sicilia (aprile 1991); nell'ordine di mobilitazione parziale delle forze armate dislocate nel Triveneto (per un totale di 20.000 soldati e 1.600 automezzi) quando la milizia slovena sottrasse all'armata federale jugoslava il controllo dei valichi di frontiera (maggio 1991)⁷³⁰; nella missione in Albania per la distribuzione di viveri, l'assistenza sanitaria e il controllo delle coste albanesi (settembre 1991)⁷³¹.

È interessante evidenziare come durante i governi Craxi I e II, a cavallo dei settennati di Pertini e Cossiga (agosto 1983/aprile 1987), alcune questioni di sicurezza non affrontate dal CSD, o al più trattate in modo parziale o sommario, furono invece esaminate dal nuovo organo di collegialità ristretta costituito in seno al governo, il consiglio di gabinetto⁷³².

l'organo, per poter esercitare, fuori dall'emergenza, le sue funzioni di controllo informato e di garanzia, in preparazione degli atti di alto comando che la costituzione, almeno formalmente, gli imputa.”

729 I primi giorni del 1989, durante un'esercitazione della portaerei Kennedy nelle acque del Golfo della Sirte, caccia imbarcati abbatterono due caccia libici che avevano violato lo spazio di sicurezza della nave americana. L'episodio metteva in allerta tutto l'apparato difensivo nazionale nel timore di una nuova rappresaglia libica sul territorio italiano; lo stato di tensione rimaneva elevato per alcuni giorni in quanto gli Stati Uniti avevano nella zona inviato rinforzi aereonavali. IAI [1988/1989, 206-207].

730 V. ILARI [1994, 165].

731 La missione, operazione Pellicano, portò al dispiegamento di più di mille soldati e centinaia di automezzi. Terminò il 3 dicembre 1993. V. ILARI [1994, 171-172].

732 Dall'agosto '83 all'ottobre '86, il consiglio di gabinetto – composto da presidente del consiglio (presidente), ministro degli esteri, ministro della difesa, ministro degli interni, ministro del tesoro, ministro del bilancio, ministro dell'industria e ministro del lavoro – nel corso di circa cinquanta riunioni si occupò, tra l'altro, dei seguenti argomenti di politica internazionale: l'azione politico-diplomatica svolta relativamente al negoziato di Ginevra per il disarmo controllato, nonché per la crisi del Ciad, e per quella del Libano (26 agosto '83); gli sviluppi militari e politici della partecipazione italiana alla forza multilaterale a Beirut, e uno scambio di lettere tra il presidente del consiglio e il premier dell'URSS, nel quadro delle relazioni Est/Ovest, dei gravi nodi che presentano, della necessità di sviluppare un dialogo tra le potenze e del ruolo italiano in questo (1° settembre '83); la situazione dei rapporti tra Italia e Libia, alla luce delle posizioni assunte dal capo del governo libico (11 ottobre '83); il viaggio ufficiale del presidente del consiglio negli Stati Uniti e i relativi risultati (24 ottobre '83); il caso dei coniugi Sacharov (21 maggio '84); la crisi del Canale e del Golfo di Suez, insorta per il minamento dei fondali, e le questioni concernenti l'invio, su richiesta del governo egiziano, di una missione italiana di assistenza e di supporto alle operazioni di sminamento (21 agosto '84); la posizione italiana in ordine al dibattito all'assemblea generale ONU sulla questione delle isole Falkland; esame della grave situazione esistente nell'area mediterranea e, in questo quadro, del terrorismo internazionale; crisi del Golfo della Sirte; situazione libica, con particolare riguardo alle condizioni della comunità italiana. Sulla natura giuridica, le funzioni e la prassi del consiglio di gabinetto cfr: P. DEL VESCOVO [1988, 900-919], S. LABRIOLA [1985, 331-367], G. PITRUZZELLA [1985, 639-667].

3.1.4.6 – **Scalfaro**. Durante la presidenza Scalfaro il CSD continuò a occuparsi di politica internazionale, con particolare riferimento alle missioni fuori area delle forze armate italiane [tab. Sc/8-9]⁷³³. Tre risultano le sedute dedicate all'argomento. Il 31 luglio 1995 fu valutata la situazione nella ex-Jugoslavia, il livello di supporto (logistico e aereo) che l'Italia stava fornendo alle operazioni internazionali nella zona e le prospettive per un futuro intervento con unità di terra⁷³⁴. Il 18 giugno 1997 – benché l'oggetto principale della seduta fossero le presunte torture compiute dai militari italiani contro civili nel corso della missione in Somalia del '93 – il capo SMD svolse una relazione sulle missioni internazionali affidate ai reparti delle forze armate italiane⁷³⁵. Il 4 maggio 1998 il consiglio fece un resoconto sulla missione in Albania dell'anno precedente e valutò l'apporto italiano alle missioni in corso⁷³⁶; trattò altresì – secondo indiscrezioni giornalistiche – gli sviluppi della situazione nei Balcani con particolare riferimento al Kosovo, sulla base dell'ultima riunione del <<gruppo di contatto>>, tenutasi a Roma il 29 aprile e dell'appello del *leader* albanese Nano per un intervento NATO nella zona⁷³⁷.

733 L'invio di contingenti militari all'estero iniziò ad assumere proporzioni rilevanti proprio a partire dalla presidenza Scalfaro: “delle settantacinque missioni militari cui il nostro paese ha preso parte dalla conclusione del secondo conflitto mondiale – rileva Carnevale – , ben cinquantasei trovano collocazione nel periodo 1990-2001.” P. CARNEVALE [2003, 103].

734 La riunione fu convocata da Scalfaro a seguito delle polemiche (tra governo e forze armate) e delle notizie contraddittorie sull'invio di un contingente di terra nella ex-Jugoslavia e sulla capacità delle nostre forze armate ad assolvere tale impegno. [*IlSole24Ore* e *La Repubblica*, 26 luglio 1995] “Nell'intervento di apertura – recita il comunicato finale [ASPdR] – il presidente Scalfaro ha rivolto espressioni di elogio e di ringraziamento alle forze armate, che hanno partecipato ad azioni di pace e di aiuto umanitario, ottenendo un ampio riconoscimento anche sul piano internazionale. (...) Il ministro della difesa e il ministro degli esteri hanno aggiornato il CSD sulle notizie odierne relative alla situazione nella ex-Jugoslavia”. Secondo indiscrezioni giornalistiche [*La Repubblica*, 1° agosto 1995] “il ministro degli esteri ha confermato la posizione italiana: defilata per richiesta dell'ONU negli interventi militari diretti, in prima linea nel supporto logistico”; mentre “il ministro della difesa ha elencato le cifre dell'impegno italiano, annunciando quel che potremmo aggiungere in un prossimo futuro, elencando i grandi rischi nazionali del confinante conflitto etnico/religioso.”

735 “Il capo SMD ha svolto un'ampia relazione sulle missioni internazionali affidate a reparti delle forze armate italiane, contraddistinte da situazioni di grave difficoltà, affrontate con alta qualificazione professionale, umana e umanitaria. Il consiglio ha espresso il proprio ringraziamento ai comandanti e a tutti i militari che sono stati e sono tuttora impegnati in tali operazioni.” ASPdR, comunicati.

736 “Il capo SMD ha svolto un'ampia relazione (...) sull'impegno delle forze armate in Italia e all'estero, con particolare riferimento all'area del Mediterraneo.” ASPdR, comunicati. Cfr anche: *Il Sole24Ore* e *Il Corriere della Sera*, 5 maggio 1998

737 “Il CSD, convocato dal capo dello stato per il pomeriggio di domani [5 maggio '98], si riunisce mentre è in corso un'intensa attività internazionale per impedire che nei Balcani – come lo stesso Scalfaro aveva rimarcato il giorno prima della convocazione – <<si accenda un altro fuoco che non si sa dove potrebbe portare>>. Scalfaro si riferiva al problema del Kosovo e alle ripercussioni negative che questo potrebbe avere sull'Albania e sulla Macedonia. Un tema non citato direttamente nell'ordine del giorno della riunione del CSD ma che terrà certamente banco

Considerati l'elevato numero e la rilevanza politico/militare (nonché, in alcuni casi, la prossimità geografica) delle operazioni militari internazionali cui l'Italia partecipò durante la presidenza Scalfaro (ex-Jugoslavia, Somalia, Mozambico, Albania, Kosovo), il coinvolgimento del consiglio appare discontinuo, episodico e del tutto inadeguato.

L'Italia seguì da vicino l'evolversi della guerra civile nella ex-Jugoslavia partecipando attivamente – con soldati, mezzi navali ed aerei e, soprattutto, supporto logistico – alle varie missioni internazionali che dall'estate 1992 si susseguirono sotto l'egida dell'ONU, della NATO e dell'UEO. In occasione del vertice UEO del 28 agosto 1992 il governo italiano, dopo aver superato le divergenze al suo interno, mise a disposizione 1.200 soldati per un eventuale intervento dell'ONU o dell'UEO in Bosnia (poi sfumato per l'opposizione dei serbo/bosniaci)⁷³⁸. Dal luglio 1992 partecipò, con navi e aerei, all'operazione NATO/UE *Sharp Guard* per l'imposizione dell'embargo navale in Adriatico verso la ex-Jugoslavia⁷³⁹. Nell'aprile '93 inviò 80 soldati e due motovedette sul Danubio in assistenza ai paesi rivieraschi per l'attuazione dell'embargo verso l'ex-Jugoslavia e prese parte attiva, mettendo a disposizione le proprie basi aeree e vari cacciabombardieri, all'operazione NATO *Deny Fly* per il controllo dei cieli della Bosnia (che a partire dal febbraio 1994, sino agli accordi di Dayton del dicembre '95, acquisì un carattere marcatamente offensivo implicando azioni di soppressione delle difese aeree avversarie e bombardamenti). Nel marzo 1994 il ministro degli esteri Andreatta, su proposta anglo-francese, manifestò la disponibilità dell'Italia all'invio di un contingente di rinforzo all'operazione ONU

nella discussione sugli <<impegni delle FFAA in Italia e all'estero, con particolare riferimento all'area del Mediterraneo>>. Quella della risposta militare al problema era stata sollevata dal primo ministro albanese Fatos Nano che, con una lettera al ministro degli esteri Dini (nel giorno in cui il <<gruppo di contatto>> riunito a Roma sollecitava una soluzione negoziale allo status politico del Kosovo) chiedeva l'<<urgente arrivo>> di forze militari della NATO a tutela delle frontiere. Ed è alla luce di questo appello che nella discussione al Quirinale potranno essere valutati possibili coinvolgimenti delle forze armate italiane, qualora la situazione nell'area evolvesse in modo tale da richiedere un decisivo intervento della comunità internazionale. La discussione – fanno notare più fonti – è una sorta di <<atto dovuto>> da parte dell'Italia che, già in sede NATO, facendo proprio lo spirito dell'appello di Nano, sta svolgendo <<funzione di pungolo>> per un'<<attenta riflessione>> sulla crisi e su cosa fare per arginarla. Il problema è quello di trovare un accordo su una possibile presenza militare alleata ai confini tra il Kosovo, l'Albania e la Macedonia, per impedire il passaggio di armi e di uomini armati (...). Eppure in questa fase, al di là delle azioni politico/diplomatiche e delle sanzioni annunciate, la comunità internazionale, in realtà, mantiene un atteggiamento di massima prudenza: insomma – si fa osservare – non c'è nessuna decisione militare da esaminare. Il CSD – che oltretutto non è sede di decisioni, ma organo consultivo – è chiamato, quindi, ad un "esame generale" della questione che, per la vicinanza dell'area, interessa in prima persona l'Italia: una sorta di <<riflessione interna>> in modo da mettere <<in sintonia>> tutte le istituzioni di fronte agli sviluppi di una crisi che si riflette sulla stabilità dell'intera regione. *ASpDR*, comunicati, 3 maggio 1998. Cfr anche *La Repubblica*, 4 maggio 1998, *Il Corriere della Sera* e *Il Sole24Ore*, 5 maggio 1998.

738 V. ILARI [1994, 167-168].

739 V. ILARI [1994, 168].

in Bosnia (UNPROFOR), respinta però dal segretario dell'ONU⁷⁴⁰. Il 21 luglio '95, alla conferenza NATO di Londra, l'Italia concordò con gli alleati la nuova strategia militare per dissuadere i serbo/bosniaci, e a partire dal 4 settembre '95 contribuì, con le proprie basi aeree e vari cacciabombardieri, a nuovi *raids* aerei sulla Bosnia (*Deliberate Force*)⁷⁴¹. Successivamente, a metà settembre, a seguito dell'ennesima esclusione dell'Italia dalle trattative di Ginevra per la ex-Jugoslavia, il governo negò agli Stati Uniti l'uso della base di Aviano per gli F-117°/*Stealth*, innescando una crisi diplomatica con gli alleati⁷⁴². Alla fine del 1995, a seguito degli accordi di Dayton, l'Italia contribuì alla missione IFOR/SFOR⁷⁴³.

Il CSD rimase escluso da tutte queste vicende limitandosi ad un esame della situazione nella seduta del 31 luglio 1995, quando le missioni erano già in corso o non ancora all'orizzonte (con l'unica eccezione dell'operazione *Deliberate Force*, autorizzata dal vertice NATO del 21 luglio '95), e la questione degli *Stealth* non ancora sorta.

In modo simile il consiglio, data la tempistica delle sedute, non si interessò delle missioni ONU in Somalia (dicembre 1992/gennaio 1994)⁷⁴⁴ e in Mozambico (gennaio 1994/30 aprile 1994)⁷⁴⁵; mentre si occupò della missione umanitaria in Albania, promossa e guidata dall'Italia (aprile/agosto 1997), solo in una fase avanzata, nella seduta del giugno '97⁷⁴⁶.

Riguardo, infine, al conflitto in Kosovo tra l'esercito della Repubblica federale di Jugoslavia e la popolazione di etnia albanese, il CSD se ne occupò nella seduta 4 maggio 1998: un mese prima le manovre aeree NATO al confine tra Albania e Macedonia per intimorire la Repubblica federale di Jugoslavia (avviate il 15 giugno '98 con il nome *Determinate Falcon*), ma molti mesi prima delle risoluzioni di condanna del consiglio di sicurezza dell'ONU, dell'*ultimatum* NATO implicante un intervento armato in caso di non ottemperanza (12 ottobre

740 V. ILARI [1994, 168].

741 *Atti parlamentari*, camera dei deputati, comunicazioni del ministro degli esteri alla comm. esteri (14 settembre 1995) e comunicazioni del ministro della difesa alla comm. difesa (14 settembre 1995). Cfr altresì C. BOLOGNA [2008].

742 La decisione che implicava il rifiuto degli *Stealth* fu presa in una riunione d'emergenza convocata il 10 settembre '95 a Palazzo Chigi tra il ministro degli esteri Agnelli, il presidente del consiglio Lamberto Dini e il ministro della difesa Corcione, dopo che per l'ennesima volta l'Italia – già esclusa dal <<gruppo di contatto>> per la Ex-Jugoslavia (composto da USA, Russia, Francia, Germania e Gran Bretagna) – non era stata ammessa alla partecipazione ai negoziati di Ginevra. Da allora in avanti l'Italia avrebbe condizionato ulteriori concessioni delle basi a un suo maggiore coinvolgimento diplomatico nella vicenda. Sulla questione cfr. *La Repubblica*, 12/14/18 settembre 1995; *Il Corriere della Sera*, 31 agosto e 12/13 settembre 1995.

743 V. ILARI [1994, 168], C. BOLOGNA [2008].

744 L'Italia inviò sino a 3.500 soldati più centinaia di blindati. Il 29 dicembre 1993 il consiglio dei ministri, nonostante la richiesta USA per un prosecuzione della missione, decise il ritiro del contingente italiano, che avvenne il 23 gennaio 1994. V. ILARI, [1994, 203-213], M. CREMASCO [1999], P. PETRONI [1996].

745 V. ILARI [1994, 214].

746 F. CAFFIO F. GALLO [1999], A. DE GUTTRY, F. PAGANI [1999].

1998) e della successiva decisione del governo D'Alema di partecipare, con supporto logistico (basi militari) e vari cacciabombardieri, ai *raids* aerei (24 marzo/10 giugno 1999)⁷⁴⁷.

Il capo dello stato intervenne sulla vicenda in sedi e con strumenti più informali: nell'ottobre 1998 sollevò riserve sull'adesione da parte del dimissionario governo Prodi all'*activation order* (la procedura convenzionale NATO per innescare il dispositivo militare che avrebbe reso possibili l'atto militare in qualsiasi momento)⁷⁴⁸; e nella primavera 1999, durante i *raids* aerei, fece trasparire pubblicamente il suo scetticismo verso l'operazione militare, in particolare sulla congruità tra gli obiettivi politici dichiarati e il mezzo scelto per conseguirli⁷⁴⁹.

3.1.4.7 – **Ciampi**. Sotto la presidenza Ciampi il coinvolgimento del CSD nella politica di scurezza nazionale registrò un indubbio incremento quantitativo e qualitativo. Tutte e dodici le sedute – esattamente il doppio di quelle di Scalfaro –

747 Il 12 ottobre 1998, senza alcun coinvolgimento delle camere e del CSD, il dimissionario governo Prodi autorizzò il rappresentante permanente d'Italia presso la NATO ad aderire al cosiddetto <<ordine di attivazione>>, in forza del quale, nel caso di un'intensificazione dell'attività militare serba nella regione o di un mancato rispetto da parte di Belgrado delle risoluzioni dell'ONU, il segretario generale dell'Alleanza, dopo una rapida consultazione con le capitali, avrebbe potuto dare il via ai bombardamenti. L'Italia in tal modo assentì ad un eventuale intervento militare dell'Alleanza atlantica contro la Repubblica federale di Jugoslavia. Il 24 marzo 1999 – a seguito del rifiuto della Repubblica federale di Jugoslavia di sottoscrivere l'accordo di Rambouillet (proposto il 23 febbraio 1999 dal <<gruppo di contatto>> (composto da Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia) e consentire l'ingresso nel Kosovo di una forza militare multinazionale – le operazioni militari (bombardamenti aereo/navali) ebbero inizio e proseguirono sino al 10 giugno 1999. IAI [2000, 135-165], N. RONZITTI [1999, 476-482], F. VARI [2004, 128-140], P. CARNEVALE [2003, 114-123], G. CEVOLIN [2001, 78-87], C. BOLOGNA [2008, 304 ss.]. Sui profili di legittimità del conflitto cfr: P. PICONE, [2000], G. MOTZO [1999], G. DE VERGOTTINI [1999], M. RUOTOLO [2003].

748 "In quei giorni [ottobre 1998] – riferisce l'allora ministro degli esteri Dini – l'Italia doveva dare il proprio assenso all'*activation order*, la procedura convenzionale NATO per innescare il dispositivo militare che avrebbe reso possibili l'atto militare in qualsiasi momento. Quindici paesi NATO avevano già espresso il loro accordo, mancavamo solo noi. Senza l'Italia la NATO non disponeva del necessario strumento per fare pressione su Milosevic. In quei giorni gli americani speravano che sarebbe bastato l'*activation order* per fiaccare Milosevic. Così non fu. Comunque, l'*activation order*, in quell'ultimo scorcio di 1998, era cruciale per l'Alleanza. Con la crisi di governo in atto in Italia, il presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, aveva grandi riserve. (...) Il presidente Scalfaro era preoccupato per le possibili conseguenze politiche interne di una tale decisione, non essendoci un governo in carica nella pienezza dei suoi poteri. Non riteneva di dover dare l'assenso all'*activation order*. Intervenendo in una riunione di consiglieri diplomatici e militari del Quirinale non nascose il suo stato d'animo. Sorprendentemente anche gli addetti militari al Quirinale erano contrari. Fu un passaggio difficile. La NATO e l'America ci aspettavano. Fu allora che decisi di scrivere una lettera direttamente al presidente, spiegando quali conseguenze vi sarebbero state se avessimo detto di no all'*activation order*, ponendoci di fatto fuori dell'Alleanza. Scalfaro accettò. (...)". L. DINI [2002, 67-68].

749 IAI [2000, 142-143], *La Repubblica* 4 maggio 1999.

ebbero ad oggetto argomenti connessi alle missioni militari all'estero, alle crisi internazionali o all'integrazione europea nel campo della sicurezza [tab. Ci/7-8].

Gli interventi fuori aerea delle forze armate italiane furono trattati in sette riunioni consiliari. Le prime tre riguardarono prevalentemente le operazioni in corso nei Balcani (Kosovo, Bosnia e Albania)⁷⁵⁰. Le successive cinque, gli interventi in Afghanistan e Iraq seguiti all'attacco terroristico dell'11 settembre 2001⁷⁵¹.

In tale contesto assumono particolare rilevanza due sedute.

750 Il 21 luglio 1999 "il capo SMD ha svolto una relazione sull'impegno dei nostri militari in Bosnia, Albania e Kosovo, sottolineando il forte onere operativo e logistico che le nostre forze armate stanno da tempo sostenendo per le numerose missioni all'estero". Il 18 maggio 2000 "si è discusso della situazione nei Balcani (...) e delle prospettive dell'impiego delle forze armate italiane all'estero". Il 25 ottobre 2000 vi è stato un "aggiornamento sulla situazione nei Balcani". www.quirinale.it, comunicati.

751 Nella seduta 14 settembre 2001, convocata in via straordinaria, "sono stati esaminati i riflessi della gravissima azione terroristica contro gli Stati Uniti sul sistema di sicurezza nazionale italiano nel contesto atlantico ed europeo. Il consiglio ha ribadito la piena solidarietà dell'Italia agli Stati Uniti di fronte ad un attentato che colpisce i valori dell'intera comunità internazionale. Nel rilevare come la sicurezza dell'Italia e dell'Europa sia indivisibile da quella degli Stati Uniti, il consiglio ha riaffermato che l'Alleanza atlantica, integrata dalla capacità di difesa europea, è il cardine della sicurezza del nostro paese. Il consiglio ritiene pertanto che sulla lotta senza quartiere alle organizzazioni terroristiche debbano ora concentrarsi gli sforzi dell'Alleanza Atlantica - in attuazione dell'art. 5 del trattato di Washington secondo le decisioni del consiglio Atlantico - e dell'Unione Europea. Il Consiglio ha preso atto altresì che una ancor più ampia coalizione di stati ha condiviso queste finalità nella lotta al terrorismo." Il 25 giugno 2002 è stato esaminato "l'impegno delle forze armate nelle operazioni internazionali per il mantenimento della pace e per la lotta al terrorismo. A conclusione della discussione il CSD ha manifestato al capo dello stato e per lui a tutte le forze armate vivissimo apprezzamento per la professionalità e l'efficienza che dimostrano nei molteplici impegni sul campo nelle operazioni internazionali e che hanno trovato visibile conferma in Patria nel perfetto svolgimento del vertice di Pratica di Mare e delle celebrazioni della festa della Repubblica." Il 27 novembre 2002 è stato nuovamente esaminato "l'impegno delle forze armate nelle operazioni internazionali". Il 19 marzo 2003 il CSD ha stabilito le modalità della partecipazione italiana all'intervento promosso dagli Stati Uniti contro l'Iraq. "Dopo una introduzione del capo dello stato e dopo le relazioni svolte dal presidente del consiglio dei ministri e dai ministri degli affari esteri, della difesa e dell'interno, alle quali è seguito un ampio e approfondito dibattito, il CSD ha preso atto delle seguenti proposte che il governo, a conferma della posizione assunta fin dall'inizio della crisi, intende sottoporre al parlamento per le valutazioni di carattere politico e costituzionale che competono al parlamento medesimo: 1. esclusione della partecipazione alle azioni di guerra di militari italiani; 2. esclusione della fornitura e della messa a disposizione di armamenti e mezzi militari di qualsiasi tipo; 3. esclusione dell'uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni; 4. qualificazione della posizione italiana - conformemente alle statuizioni che precedono - come non belligerante; 5. mantenimento dell'uso delle basi per le esigenze di transito, di rifornimento e di manutenzione dei mezzi, nonché dell'autorizzazione al sorvolo dello spazio aereo nazionale; 6. rafforzamento degli apparati di protezione delle basi medesime". Il 14 aprile 2004 il consiglio esaminò "i recenti sviluppi della situazione in Iraq nel più ampio quadro della lotta al terrorismo internazionale e nel rispetto delle linee d'azione della nostra missione in Iraq, esposte dal governo nel CSD del 19 marzo 2003 e discusse e approvate poi dal parlamento il 15 aprile 2003". www.quirinale.it, comunicati.

- Il 14 settembre 2001, tre giorni dopo gli attentati terroristici degli estremisti islamici contro gli Stati Uniti, il CSD fu convocato in via straordinaria per definire la posizione dell'Italia. Nell'occasione il collegio – statuendo che “la sicurezza dell'Italia e dell'Europa [è] indivisibile da quella degli Stati Uniti” e che “sulla lotta senza quartiere alle organizzazioni terroristiche debbano ora concentrarsi gli sforzi dell'Alleanza Atlantica, in attuazione dell'art. 5 del trattato di Washington secondo le decisioni del consiglio Atlantico, e dell'Unione Europea” – aprì la strada al coinvolgimento della Nato e dell'Italia in azioni politiche e militari contro i responsabili degli attentati terroristici. La decisione del CSD – confermata dal parlamento (9 ottobre) e sostenuta dai rappresentanti italiani in sede ONU, NATO e UE – rappresentò la base per la successiva partecipazione dell'Italia all'operazioni militari contro il terrorismo islamico (*Enduring Freedom* e *ISAF*)⁷⁵².
- Il 19 marzo 2003 il CSD, su iniziativa del capo dello stato, fissò il livello di coinvolgimento dell'Italia nell'intervento militare guidato dagli Stati Uniti contro l'Iraq di Saddam Hussein⁷⁵³.

752 Il 19 settembre 2001 gli Stati Uniti iniziarono il dispiegamento delle forze armate in zone limitrofe all'Afghanistan e il 7 ottobre 2001 avviarono il bombardamento aereo del paese guidato dai Talebani. A seguito di richiesta formale statunitense (3 novembre), il governo si presentò alle camere (7 novembre) per illustrare le modalità effettive del coinvolgimento italiano nell'operazione *Enduring Freedom* e ottenere l'autorizzazione delle camere. Il 10 novembre gli Stati Uniti presentarono il piano di impiego delle forze armate italiane nel quadro dell'operazione internazionale e, sulla base di questo, il 18 novembre quattro navi della marina militare partirono per il Mare Arabico. La successiva seduta del CSD si tenne il 28 novembre 2001, in concomitanza con la decisione italiana di aderire alla missione in Afghanistan (*ISAF*). Il 20 dicembre 2001 una risoluzione del consiglio di sicurezza autorizzò la costituzione di una forza multinazionale in Afghanistan e il 10 gennaio 2002 sedici stati, tra cui l'Italia, firmarono a Londra un accordo con il quale formalizzano il loro contributo alla missione. L'Italia, a partire dal gennaio 2002, schierò il suo contingente (inizialmente di circa 300 soldati nei pressi di Kabul, ma che progressivamente raggiunse più di 2 mila unità, rischierandosi nella regione di Herat, con il supporto di automezzi e, successivamente, di elicotteri e cacciabombardieri). Nonostante il resoconto finale della seduta del 28 novembre (tra l'altro molto vago) lasci intendere che le questioni trattate furono altre, è molto probabile che l'apporto italiano a *ISAF* sia stato comunque esaminato. Il CSD tornò ad occuparsi dell'operato dei militari Italiani sul fronte afgano il 25 giugno e il 27 novembre 2002, proprio nei mesi in cui il governo, con l'avallo del parlamento (3 ottobre), acconsentì alla richiesta statunitense (formalizzata a luglio) di inviare in Afghanistan – nell'ambito dell'operazione *Enduring Freedom* e, quindi, al di fuori dell'*ISAF* – un contingente terrestre di 1000 unità. Il 9 gennaio 2003 la Task Force Nibbio, composta di 1.000 alpini e centinaia di automezzi, iniziò il dispiegamento e operò sino al suo ritiro, nel settembre 2003. L'estrema genericità dei comunicati finali delle due sedute del 2002 non consente di accertare il livello di coinvolgimento del CSD nel processo decisionale. L'operazione *Enduring Freedom* si è conclusa nel dicembre 2006, mentre l'operazione *ISAF* è ancora in atto. STATO MAGGIORE DIFESA, operazioni, www.difesa.it; M. FRANCHINI [2002, 319-325; 2003, 203-222], C. DE FIORES [2002, 79-111], P. MARSOCCI [2003], G. MAROTTA [2003, 449-462], M.G. DE ROSE [2003], A. BRECCIA, M. MANFREDI [2002].

753 Nel marzo 2003 una coalizione internazionale guidata dagli USA (<<the coalition of willings>>) intervenne militarmente in Iraq per rovesciare il regime di Saddam Hussein (operazione <<Iraqi Freedom>>). L'Italia non partecipò direttamente alle operazioni militari, limitandosi a fornire appoggio logistico (l'uso delle basi militari, con l'esclusione di azioni dirette

Era la prima volta che il CSD interveniva nel processo decisionale di autorizzazione a interventi militari all'estero. In modo attenuato e indiretto nel primo caso, almeno relativamente alla prima fase dell'operazione *Enduring Freedom*. Il consiglio si limitò ad invocare l'applicazione dell'art.5 del Trattato nord-atlantico (quello sulla mutua difesa) "nella lotta senza quartiere (e quindi

di guerra) e sostegno politico (il presidente del consiglio Berlusconi sottoscrisse un documento di avallo politico all'iniziativa militare assieme ai premier spagnolo, britannico, portoghese, danese, ceco, ungherese e polacco). La posizione di <<non belligeranza>> dell'Italia fu definita dal CSD del 19 marzo 2003 e quindi recepita da governo e parlamento, come già illustrato nel par. 2.6.3 di questo capitolo. Solo a guerra conclusa – dopo la vittoria militare della coalizione internazionale e l'intervento di una risoluzione ONU con la quale si sollecitava la comunità internazionale a contribuire alla stabilità e alla sicurezza dell'Iraq (22 maggio 2003) – l'Italia inviò un proprio contingente militare che operò nei pressi di Bassora dal giugno 2003 al dicembre 2006 (operazione <<Antica Babilonia>>). Il parlamento autorizzò l'intervento militare deciso dal governo nell'aprile/maggio 2003. [STATO MAGGIORE DIFESA, www.difesa.it, operazioni; IAI [2004]. Il CSD, dopo la seduta del marzo 2003, rimase inattivo per più di anno. Tornò ad occuparsi della questione nella seduta 14 aprile 2004, in concomitanza con l'aggravarsi della situazione irachena per il contingente italiano (imboscate, rapimenti, azioni di guerriglia) e il concreto rischio di un suo progressivo coinvolgimento in vere e proprie azioni di guerra (con conseguente mutazione della natura della missione da <<peace-keeping>> a <<peace-enforcing>>). Il resoconto ufficiale non fornisce alcuna indicazione utile sul contenuto della seduta, al di là della riconferma dei limiti all'intervento italiano fissati nella riunione del marzo 2003. Maggiori informazioni si ricavano da fonti giornalistiche. "Nelle due ore della riunione il capo dello stato (...) aveva sollecitato al governo un supplemento di sforzi per garantire la massima legittimazione internazionale alla transizione del dopo-Saddam. Un obiettivo da conseguire, ecco il risultato del confronto, attraverso due strade: 1) una nuova risoluzione dell'ONU, magari già entro la metà di maggio; 2) un coinvolgimento sul campo di Francia e Germania, attraverso la NATO. L'incontro, che per la prima volta vedeva seduti allo stesso tavolo Ciampi e Berlusconi dopo un lungo periodo di gelo, aveva registrato risposte <<concrete e positive>>. I lavori erano stati introdotti dal presidente della repubblica e subito erano interventi tutti i convenuti (...). Orientamento comune: mettere al tavolo la diplomazia sia verso le Nazioni Unite che verso l'alleato USA, in modo di assicurare il passaggio di potere a Bagdad entro il 30 giugno (...). Altro tema oggetto di analisi, ovviamente, la crisi degli ostaggi e il ricatto per un ritiro del nostro contingente; un passo che è stato inquadrato come uno scatto evolutivo del terrorismo e da affrontare come tale. (...) Il contesto particolare – assicurava il ministro della difesa – consente ancora ai nostri soldati di lavorare secondo i <<paletti>> fissati un anno fa. Che non a caso Ciampi fa citare – quasi alla stregua di un memorandum – nel comunicato finale (...)" *Corriere della Sera*, 15 aprile 2004. "Il CSD (...) ha ribadito la posizione <<non belligerante>> dell'Italia. Il consiglio ha auspicato una nuova risoluzione dell'ONU e un coinvolgimento <<sul campo>>, attraverso la NATO, anche di Francia e Germania. Il consiglio ha ribadito anche le linee guida che accompagnano l'operazione italiana in Iraq: è esclusa la partecipazione ad azioni di guerra; nessun armamento sarà messo a disposizione; non saranno usate le strutture militari in Italia come base di attacco diretto a obiettivi iracheni; vengono rafforzate le protezioni. *Corriere della Sera*, 16 aprile 2004. Sull'intervento in Iraq cfr. altresì: IAI [2004, 49-55, 166-168], STATO MAGGIORE DIFESA, www.difesa.it, operazioni; G. MAMMARELLA, P. CACACE [2006, 273-275]. Riguardo ai profili di legittimità costituzionale della partecipazione italiana cfr: P. PICONE [2003, 329 ss.], C. PINELLI [2003], C. DI TURRI [2003], F. VARI [2003], G. AZZARITI [2003], C. DE FIORES [2003], G. FERRARA [2003].

anche militare) alle organizzazioni terroristiche”; senza tuttavia entrare nel merito dell’effettivo apporto militare che avrebbe fornito l’Italia⁷⁵⁴. In termini diretti e puntuali nel secondo. Il consiglio contribuì a definire la posizione italiana nella guerra contro l’Iraq, fissando limiti ben precisi (i c.d. “sei paletti”) all’apporto politico/militare che l’Italia avrebbe fornito agli Stati Uniti, in modo tale da escludere l’acquisizione dallo *status* di <<co-belligerante>>. In passato si è accertato che il CSD, quando era intervenuto, lo aveva fatto sempre a missione in corso, se non addirittura a missione conclusa, per un semplice resoconto.

Un’ultima considerazione sulle operazioni fuori area: nonostante la seduta del 31 luglio 1999, sembra che l’impiego delle forze armate italiane nella missione ONU a Timor-Est (settembre/novembre 1999) non sia stato trattato⁷⁵⁵.

L’altro ambito di politica internazionale affrontato dal CSD durante la presidenza Ciampi riguarda la costruzione dell’identità di sicurezza e di difesa europea (PESD), una questione che stava particolarmente a cuore al capo dello stato⁷⁵⁶. Sette sono infatti le sedute, almeno da quanto riportato negli stringati resoconti ufficiali, dedicate all’evoluzione dello strumento militare nel quadro della politica di sicurezza europea⁷⁵⁷.

754 M. FRANCHINI [2002], forse con eccessiva drasticità, afferma: “sebbene certamente il presidente della repubblica (...) non sia rimasto privo di notizie sulla situazione (...), si può constatare che, in questa occasione, il ruolo istituzionale del CSD è stato del tutto eluso”. Dopo la riunione del 14 settembre non fu nuovamente convocato sulla questione, “in particolare prima della definitiva approvazione, da parte delle camere, della missione militare italiana all’estero (7 novembre), allorché il governo [illustrò] le modalità, qualitative e quantitative, ed i possibili impieghi operativi dei reparti richiesti dagli Stati Uniti a seguito dell’offerta italiana”. Il capo dello stato scelse altre sedi e modalità per intervenire sulla vicenda: l’8 ottobre ricevette al Quirinale il presidente del consiglio e vari altri ministri membri di diritto del CSD per un approfondimento della situazione dopo l’avvio delle operazioni militari da parte degli Stati Uniti (7 ottobre); e nei giorni successivi incontrò, più volte ma singolarmente, esponenti dei vertici politici e militari della sicurezza.

755 F. VARI [2000, 117-120].

756 Sul particolare attenzione dedicata dal presidente Ciampi durante i suoi primi anni di mandato alla questione dell’integrazione europea, anche con potenziali contrasti con l’indirizzo politico degli esecutivi di centro/destra che hanno guidato l’Italia durante la XIV legislatura, cfr. S. BARTOLE [2003, 5-13]. Sulla nascita e l’evoluzione della PESD, dalla dichiarazione del consiglio europeo di Colonia (3/4 giugno 1999) al 2005 cfr: C. FOCARELLI [2000, 119-132], IAI [2000-2006]; C. NOVI [2005, 309-440].

757 Nella seduta 21 luglio 1999 “il ministro degli esteri, il ministro della difesa e il ministro dell’industria hanno illustrato gli indirizzi di adeguamento nel settore della difesa nazionale, in relazione allo sviluppo dell’identità di sicurezza e di difesa europea, nel nuovo concetto strategico della Nato (...). Dopo le valutazioni complessive del presidente del consiglio, il presidente della repubblica ha sottolineato il generale consenso del consiglio sulla necessità di proseguire il progressivo rafforzamento dell’identità di sicurezza e di difesa europea, collegato con l’evoluzione dell’Alleanza atlantica (...)”. Il 18 maggio 2000 “nel corso della discussione si è discusso (...) degli sviluppi nella costruzione dell’identità di sicurezza e di difesa europea (...)”. Il 25 ottobre 2000 “nel corso della riunione sono stati esaminati i progressi nella costruzione della difesa europea (...)”. Il 26 luglio 2001 “nel corso della riunione è stata riaffermata la linea di continuità che caratterizza la politica di sicurezza e difesa italiana nell’impegno verso la Nato e per una crescente integrazione nel sistema di difesa europeo. In tale contesto è stata esaminata, in

L'ultimo profilo della sicurezza trattato dal CSD sotto Ciampi riguarda la ripartizione delle competenze militari tra gli organi costituzionali. La questione fu esaminata in modo incidentale, in occasione della guerra contro l'Iraq (seduta 19 marzo 2003)⁷⁵⁸.

3.1.4.8 – **Napolitano**. L'attenzione del CSD verso le missioni all'estero delle forze armate italiane e in più in generale per le questioni di politica internazionale non è venuto meno con l'elezione dell'attuale presidente Napolitano.

I comunicati ufficiali rilasciati al termine delle sedute sono molto dettagliati rispetto a quelli della presidenza Ciampi, e consentono di avere una chiara idea dell'attività svolta.

Il 18 dicembre 2006, la prima riunione presieduta da Napolitano, si è convenuto che le missioni militari all'estero nelle zone di crisi e di tensione internazionale, oltre a rappresentare una delle principali attività delle forze armate italiane, dovessero assumere una dimensione non solo militare, ma anche civile, di ricostruzione del tessuto sociale, economico e istituzionale⁷⁵⁹.

Il 2 aprile 2007 è stata esaminata la situazione dei vari teatri in cui operano le forze armate italiane, in particolare Libano, Kosovo e Afghanistan. Quindi il

particolare, la trasformazione dello strumento militare nazionale nel quadro dello sviluppo dell'identità di sicurezza europea." Il 27 novembre 2002 "nel corso della riunione sono stati esaminati l'evoluzione della NATO e della difesa europea ed i suoi riflessi sulla pianificazione nazionale della difesa". Il 14 aprile 2004 "nel corso della riunione sono stati esaminati i programmi per la struttura operativa futura delle FFAA nel quadro dell'evoluzione della politica europea di sicurezza e difesa e della NATO". Il 31 maggio 2005 "il consiglio ha esaminato il seguente ordine del giorno: <<le forze armate nel quadro evolutivo della NATO e della PESD>>". www.quirinale.it, comunicati.

758 "Nel corso della discussione è stato unanimemente riconosciuto che, stante il carattere fondamentalmente parlamentare dell'ordinamento disegnato nella costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle forze armate e delle loro strutture, spetta al governo e al parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali". www.quirinale.it, comunicati.

759 "Il consiglio ha convenuto che la missione primaria delle forze armate è sempre più volta alla prevenzione ed al controllo delle crisi ed al sostegno dello sviluppo istituzionale e civile nelle aree investite da tali crisi. Essa si realizza con carattere di continuità nel tempo, secondo rapporti di complementarità e sinergia con molte altre funzioni pubbliche e costituisce, sempre più spesso ed utilmente, specifica componente di sicurezza nell'ambito di un dispositivo di gestione delle crisi necessariamente multidisciplinare, piuttosto che strumento indipendente per interventi di natura esclusivamente militare." www.quirinale.it, comunicati. Più in dettaglio il consiglio avrebbe "convenuto – secondo quanto riportato dal *Corriere della Sera*, 19 dicembre 2006 – che d'ora innanzi la gestione delle crisi internazionali venga affrontata non solo con l'invio di soldati, ma anche con un ruolo importante affidato ai civili, per l'assistenza umanitaria e per un'attività da svolgere in campo diplomatico. In generale, va consolidandosi la tendenza a mettere in campo le forze armate quando si tratta di partecipare a missioni controllate dall'ONU, com'è accaduto in Libano, oppure ad operazioni gestite dal comando delle forze di difesa europea. Meno entusiasmo se bisogna imbarcarsi in una spedizione targata NATO. Anche le aree di intervento vengono precisate meglio. L'attenzione sarà concentrata sempre più sul Medio Oriente e sul Mediterraneo."

consiglio è intervenuto sulla dibattuta questione del rafforzamento delle misure di protezione del contingente italiano in Afghanistan⁷⁶⁰.

Nelle sedute 2 luglio 2007⁷⁶¹ e 17 dicembre 2007⁷⁶² il consiglio è tornato a fare il punto sulle operazioni internazionali della forze armate italiane, con particolare attenzione ai tre teatri più delicati: Kosovo, Libano e Afghanistan. Per l'Afghanistan in particolare è stata riconosciuta l'esigenza non solo di combattere

760 "Il consiglio ha (...) proceduto ad un'analisi della situazione in atto nei vari teatri operativi ove sono impiegati contingenti italiani, focalizzando la sua attenzione su quanto attuato ed ulteriormente discusso in questi mesi – in una prospettiva multidisciplinare a supporto della sicurezza, dello sviluppo economico e della stabilizzazione istituzionale – dal nostro paese e dalle organizzazioni internazionali nel cui ambito gli interventi sono condotti. In particolare, è stata ribadita l'esigenza di intensificare l'azione politica e diplomatica in Libano, cogliendo le opportunità offerte dai positivi risultati finora conseguiti da UNIFIL. Per quel che concerne l'Afghanistan, il consiglio ha esaminato le modalità di attuazione dell'impegno assunto in parlamento per il rafforzamento delle misure di protezione del contingente italiano, nella conferma del carattere della missione e della previsione di un possibile non breve periodo di permanenza. Il consiglio ha altresì convenuto sull'opportunità di verificare costantemente le esigenze da soddisfare nelle aree di crisi, come l'Afghanistan, ai fini del sostegno del processo di stabilizzazione e di sviluppo. L'analisi e la valutazione dell'impatto degli interventi condotti consentiranno di impiegare con maggiore efficacia le risorse militari e non militari disponibili." www.quirinale.it, comunicati.

761 "Il consiglio ha (...) proceduto al consueto punto di situazione sulle operazioni in corso nei vari teatri, nella consapevolezza che l'Italia è in grado di svolgere, nell'ambito della comunità internazionale, un ruolo sempre più significativo per la stabilizzazione e la pace, con l'impegno delle forze armate in crescente sinergia con le componenti civili per lo sviluppo. In particolare, in considerazione dei positivi risultati finora conseguiti da UNIFIL ed in relazione all'avvio dei negoziati per il rinnovo del mandato della missione in scadenza a fine agosto, è stata evidenziata l'esigenza di intensificare l'azione politica e diplomatica volta a rafforzare la capacità delle autorità libanesi di controllare il proprio territorio nazionale, anche al fine di garantire un più elevato livello di sicurezza ai contingenti ivi operanti. Per quel che concerne l'Afghanistan, il consiglio ha quindi rilevato la necessità che la comunità internazionale adotti con urgenza ogni possibile misura per migliorare il coordinamento delle forze ivi impiegate e la coerenza tra azioni ed obiettivi sul terreno, anche al fine di mantenere il giusto equilibrio fra le esigenze relative alla sicurezza e quelle funzionali al processo di consolidamento delle Istituzioni democratiche afgane e di sviluppo economico del paese, che potrà decollare soltanto con la piena fiducia e la partecipazione consapevole delle popolazioni locali. Si sono inoltre richiamati gli sviluppi del dibattito relativo allo status del Kosovo, nei suoi riflessi sul futuro delle missioni della NATO e dell'Unione Europea." www.quirinale.it, comunicati.

762 "Il consiglio ha esaminato il quadro degli impegni delle forze armate italiane, soffermandosi sugli elementi di novità emersi negli ultimi mesi nei vari teatri di crisi e valutando l'andamento delle operazioni condotte dalla comunità internazionale, con specifico riferimento alle attività dei contingenti militari italiani impegnati. Sono stati discussi con particolare attenzione i possibili sviluppi della situazione in Kosovo, in Bosnia e, più in generale, nell'intera regione balcanica ed il loro potenziale impatto sulle missioni della NATO e dell'Unione Europea in corso nell'area. È stata poi approfondita l'evoluzione della crisi politico-istituzionale libanese ed i suoi prevedibili riflessi sulla sicurezza interna del paese e dell'intero Medio Oriente, anche in relazione ai compiti ed agli obiettivi della missione UNIFIL. Per quel che concerne, infine, l'Afghanistan, il consiglio ha auspicato ulteriori e rinnovate sinergie tra azione militare e sforzi politico-diplomatici e di assistenza alle popolazioni, in particolare coordinando meglio e legando più concretamente alla realtà locale le iniziative volte a consolidare le istituzioni pubbliche afgane ed a sostenere gli emergenti segni di risveglio economico e sociale del paese." www.quirinale.it, comunicati.

i ribelli talebani, ma anche di consolidare le istituzioni democratiche e il tessuto economico del paese.

Il 2 ottobre 2008, nell'esame della situazione internazionale e dei vari teatri di crisi ove sono impegnati i militari italiani, è stato rimarcato il ruolo crescente che rivestono le missioni fuori area nella politica di difesa e di sicurezza del paese⁷⁶³.

Il 29 gennaio 2009, dopo il consueto esame della situazione internazionale e delle missioni estere, di fronte ai cruenti scontri militari tra l'esercito israeliano e i militanti di Hamas, il CSD ha manifestato la disponibilità dell'Italia "a contribuire allo schieramento di una missione multinazionale di pattugliamento della fascia di mare antistante la Striscia di Gaza ed alla riattivazione del controllo del valico di Rafah, quando tutte le condizioni politiche saranno mature, nell'ambito della positiva collaborazione tra le parti interessate nell'area, gli Stati Uniti e l'Unione Europea"⁷⁶⁴. In tal modo il consiglio si è inserito nel processo decisionale di autorizzazione a una nuova potenziale missione fuori area (poi sfumata per l'ostilità dei contendenti).

Il 27 maggio 2009, sempre sull'Afghanistan (lo scacchiere più delicato dove operano i militari italiani), il consiglio – di fronte alle richieste della nuova amministrazione Obama agli alleati europei di incrementare i loro sforzi nella lotta ai talebani afgani – si è mostrato disponibile a "rinnovare e, per quanto

763 "Il consiglio è (...) passato all'esame della situazione internazionale, primo punto in agenda. In tale quadro, sono stati valutati gli specifici impegni delle forze armate italiane nei vari teatri di impiego, con riferimento all'andamento generale delle operazioni condotte dalla comunità internazionale e, in particolare, ai risultati sin qui ottenuti ed ai prevedibili sviluppi futuri. A tal riguardo, anche sulla base dell'evidenza fornita dai nuovi scenari geo-strategici, è stato rilevato come la missione primaria delle forze armate sia sempre più concretamente volta alla prevenzione, al controllo ed alla stabilizzazione delle crisi che mettono in pericolo la pace e la sicurezza internazionale, il che fa tutt'uno con gli interessi della difesa nazionale. Il consiglio ha convenuto che lo strumento militare italiano deve concorrere - nell'ambito di interventi necessariamente multilaterali e multidisciplinari condotti in seno alla comunità ed alle organizzazioni internazionali - al recupero istituzionale, civile ed economico delle aree investite da crisi, anche al fine di sostenere la politica estera e il ruolo internazionale del nostro paese, in ultima istanza le sue stesse esigenze di sicurezza e di sviluppo. Questa impostazione segna il passaggio ad un concetto di difesa più ampio, dinamico e costruttivo rispetto al tradizionale schieramento lungo i confini e negli spazi territoriali nazionali, non idoneo a far fronte efficacemente alle grandi sfide caratterizzate oggi da eventi e fenomeni su sempre più ampia scala e fortemente interdipendenti." www.quirinale.it, comunicati.

764 "Nell'ambito del primo argomento all'ordine del giorno, il consiglio ha passato in rassegna i recenti sviluppi del quadro internazionale e la sua possibile evoluzione; ha, quindi, esaminato le implicazioni che ne possono discendere per l'impegno delle forze armate italiane nei teatri più critici. Il consiglio ha poi effettuato il consueto punto di situazione sulle operazioni in corso, nella consapevolezza che l'Italia sarà chiamata a svolgere, nell'ambito della comunità internazionale, un ruolo sempre più significativo per il recupero istituzionale, civile ed economico delle aree investite da crisi, anche in vista di una più incisiva cooperazione multilaterale. In particolare, è stata evidenziata la disponibilità a contribuire allo schieramento di una missione multinazionale di pattugliamento della fascia di mare antistante la Striscia di Gaza ed alla riattivazione del controllo del valico di Rafah, quando tutte le condizioni politiche saranno mature, nell'ambito della positiva collaborazione tra le parti interessate nell'area, gli Stati Uniti e l'Unione Europea." www.quirinale.it, comunicati.

possibile, a potenziare, sia sul piano militare sia su quello della cooperazione civile, l'impegno a contribuire allo sforzo che la comunità internazionale sta conducendo"⁷⁶⁵.

Infine l'11 novembre 2009, "evidenziata la rilevanza strategica degli obiettivi di sicurezza e di stabilizzazione che gli interventi militari e di cooperazione civile in atto in quelle aree [Afghanistan e Libano] rivestono per la comunità internazionale e per il nostro paese", è stata convenuta "l'opportunità di mantenere fermo il contributo militare nazionale nelle citate missioni, con gli adeguamenti che il mutare delle situazioni in loco e dei compiti assegnati renderanno necessari nei limiti delle risorse che potranno essere rese disponibili (...)"⁷⁶⁶.

Prima di passare ad altri argomenti della politica di sicurezza trattati dal consiglio durante i primi anni della presidenza Napolitano, occorre rilevare il mancato coinvolgimento dell'organo nel processo decisionale che nell'agosto/settembre 2006 – dopo la conclusione dell'offensiva israeliana – autorizzò, su mandato ONU, l'invio in Libano di un numeroso contingente italiano nell'ambito dell'UNIFIL-2 (operazione *Leonte*)⁷⁶⁷. La prima seduta del consiglio si ebbe solo nel dicembre 2006.

La competenza degli organi costituzionali nella gestione della politica di sicurezza, con particolare riferimento al ruolo del CSD, è stata affrontata in due

765 "Nell'ambito del primo punto in agenda, il consiglio ha esaminato le implicazioni per la sicurezza che l'evoluzione in corso nel quadro internazionale presenta, con particolare riferimento al nuovo approccio regionale alla crisi in Afghanistan. L'avvio, con l'avvento della nuova presidenza statunitense, di una più incisiva e coinvolgente cooperazione multilaterale (rinforzata anche dalla necessità di far fronte in maniera coordinata alla crisi economica globale in atto) può costituire una svolta importante nel contrasto del terrorismo internazionale e per un più efficace intervento multidisciplinare nelle aree di crisi. Il rapido recupero economico, sociale e civile e, quindi, la stabilizzazione di tali aree sono condizioni essenziali per il rilancio di un processo di sviluppo globale pacifico ed equilibrato. Il cruciale interesse dell'Europa e dell'Italia in particolare per il conseguimento di questi obiettivi di pace e di crescita induce il nostro paese a rinnovare e, per quanto possibile, a potenziare, sia sul piano militare sia su quello della cooperazione civile, l'impegno a contribuire allo sforzo che la comunità internazionale sta conducendo. In tale prospettiva, il consiglio ha analizzato, anche con riferimento alle risorse finanziarie disponibili, la partecipazione delle Forze Armate alle missioni in corso e la loro prevedibile evoluzione." www.quirinale.it, comunicati.

766 www.quirinale.it, comunicati.

767 L'11 agosto 2006 il consiglio di sicurezza della Nazioni Unite approvò una risoluzione che autorizzava, con compiti aggiuntivi, il rafforzamento di UNIFIL sino a 15.000 uomini. Il 18 agosto il parlamento italiano approvò una risoluzione che impegnava il governo ad assicurare che l'Italia avesse un ruolo attivo per la piena attuazione della risoluzione dell'ONU, compresa la partecipazione in UNIFIL di un contingente militare. Il 28 agosto il consiglio dei ministri approvò il decreto legge che definiva le modalità dell'intervento dell'Italia a sostegno della missione di pace delle Nazioni Unite. In settembre iniziò lo schieramento del contingente italiano lungo la frontiera tra Libano e Israele (<<operazione Leonte>>). STATO MAGGIORE DIFESA, www.difesa.it, operazioni; IAI [2007, 51-55, 67-79]. Il 20 agosto 2006, in occasione di una celebrazione a Trento, grazie a un consulto con il presidente del consiglio Prodi, "Napolitano avrebbe preso buone note delle ultime novità [sulla coinvolgimento dell'Italia nella missione militare in Libano]. Spetterebbe a lui, del resto, una volta che saranno rese note le regole di ingaggio, decidere se convocare o meno il CSD (...)". *Il Sole24Ore*, 20 agosto 2006.

occasioni: rispettivamente le prime sedute del governo Prodi II (18 dicembre 2006⁷⁶⁸) e del successivo governo Berlusconi IV (2 ottobre 2008⁷⁶⁹).

Rileva infine come nella seduta 29 gennaio 2009 sia stata esaminata anche la questione della sicurezza energetica del paese⁷⁷⁰.

3.1.4.9 – **Tabelle di sintesi.** A conclusione dell'esposizione, si ritiene opportuno proporre alcune tabelle riassuntive relative al coinvolgimento del CSD nei tre maggiori profili della sicurezza nazionale.

Tab. 1 – PRINCIPALI EMERGENZE POLITICO/MILITARI E MINACCE IMPROVVISE ALLA SICUREZZA NAZIONALE (1950/2009)

PdR	evento	periodo	coinvolgimento CSD
Einaudi	mobilitazione parziale FFAA al confine con la Jugoslavia per la questione di Trieste	1953	no
Pertini	allerta difesa aerea contro minacce della Libia	1981	no
Cossiga	gestione incidente di Sigonella	1985	no
	allerta difesa aerea e ordine di attacco preventivo contro basi della Libia in caso di minaccia	1986	no
	allerta forze armate verso possibili rappresaglie della Libia su territorio italiano a seguito di scontro aereo nel Golfo della Sirte tra aerei statunitensi e libici.	1989	no
	mobilitazione parziale FFAA al confine con la Jugoslavia a seguito secessione slovena	1991	no

768 “(...) i membri del consiglio hanno convenuto sull'opportunità di condividere, armonizzare e raccordare con continuità le linee di azione di rispettiva competenza nel settore della sicurezza e della difesa, con lo scopo di realizzare ogni possibile sinergia, sia per l'impiego ottimale delle capacità già esistenti sia per l'approntamento di quelle necessarie a fronteggiare efficacemente i rischi emergenti, nel contesto del sistema di sicurezza internazionale e nei limiti delle risorse finanziarie e di personale a disposizione. A tal fine, è stata da tutti condivisa la necessità di una sistematica e piena valorizzazione del CSD nel ruolo ad esso attribuito dalla costituzione.” www.quirinale.it, comunicati ufficiali.

769 “A premessa della trattazione degli argomenti all'ordine del giorno, il presidente della repubblica si è soffermato sulla rilevanza del CSD, quale sede istituzionale per la condivisione e l'approfondimento della conoscenza multidisciplinare delle problematiche interessanti la sicurezza e la difesa.” www.quirinale.it, comunicati.

770 “Sono state infine richiamate la grande problematica emergente della sicurezza energetica e le connesse vulnerabilità.” www.quirinale.it, comunicati. Cfr. anche *Corriere della Sera*, 28 maggio 2009.

Tab.2 – DOTAZIONE DI SISTEMI D'ARMA CAPACI DI RAGGIUNGERE L'URSS
O DI BLOCCARNE GLI ATTACCHI (1950/1989)

PdR	SISTEMA D'ARMA	PERIODO	COINVOLGIMENTO CSD		
			nessuno	install./adesione	smantell./ritiro
Gronchi/ Segni	IRMB/Jupiter	1957/1963		13 dic. '57 25 sett. '58 3/9 dic. '58 26 gen. '60	
	Cruise/Euromissili	1979/1988		26 ott. '79 28 gen. '81 24 nov. '83	3 dic. '87
	SDI/Scudo spaziale (livello di progetto)	1985/1987		16 apr. '86	

Tab. 3 – PRINCIPALI OPERAZIONI MILITARI <<FUORI AREA>>
DELL'ITALIA (1948/2009)

PdR	LUOGO	PERIODO	COINVOLGIMENTO CSD			
			nessuno	ante factum	intervento in atto	post factum
Einaudi	Corea	1951				
Gronchi	Congo <i>UNOC</i>	1960/1962	X			
Pertini	Libano (Sud) <i>UNIFIL I</i>	1979/in atto			16 nov. '84/ss	
	Sinai <i>MFO</i>	1982/in atto			16 nov. '84/ss	
	Libano (Beiurt)	1982/1983			24 nov. '83	
	Canale Suez	1984				16 nov. '84
Cossiga	Golfo Persico	1987/1988			28 ott. '87	
	Iraq <i>Desert Storm</i>	1990/1991	X			
	Albania <i>Operaz. Pellicano</i>	1991/1993	X			
	Ex-Jug/Adriatico <i>Sharp Guard</i>	1992/1995	X			

	LUOGO	PERIODO	COINVOLGIMENTO CSD			
			nessuno	ante factum	intervento in atto	post factum
Scalfaro	Ex-Jug/Danubio	1993/1995			31 lug '95	
	Ex-Jug/Bosnia <i>Deny Flight</i>	1993/1995			31 lug '95	
	Ex-Jug/Bosnia <i>Deliberate Force</i>	sett/dic 1995		31 lug '95		
	Ex-Jug/Bosnia <i>IFOR/SFOR</i>	1996/in atto			18 giu.'97 seguenti	
	Somalia <i>UNOSOM</i>	1992/1994				18 giu.'97
	Mozambico <i>UNOMOZ</i>	1994	X			
	Albania <i>Operazione Alba</i>	1997			18 giu.'97	
	Kosovo <i>Allied Force</i>	1999	X			
Ciampi	Kosovo <i>KFOR</i>	1999/in atto			21 lug.'99 seguenti	
	Timor Est <i>INTERFET</i>	1999	X			
	Mare Arabico <i>Enduring Freedom</i> (pattugliamento aereo/navale)	2001/2006		(14 set.'01)	25 giu.'02 seguenti	
	Afghanistan <i>Enduring Freedom</i> (Task Force Nibbio)	2003		27 nov.'02 (?)		
	<i>ISAF</i>	2002/in atto		28 nov.'01 (?) seguenti		
Iraq <i>Iraqi Freedom</i>	2003/2006			19 mar.'03	14 apr. '04	

Napolitano	Libano Sud <i>UNIFIL II</i>	2006/in atto	18 dic. '06 seguenti
-------------------	--------------------------------	--------------	-------------------------

3.1.5 – **Considerazioni conclusive.** Nei paragrafi precedenti si è verificato che il CSD, nel corso dei sessant'anni di attività, ha trattato numerosi e rilevanti profili della *politica di sicurezza*, benché non sempre in modo regolare e omogeneo.

L'unico ambito escluso in modo costante dalle sedute del consiglio ha riguardato la *gestione delle emergenze politico/militari*, ovvero delle minacce improvvise ed esterne alla sicurezza nazionale che richiedono l'allertamento, la mobilitazione e l'impiego delle forze armate [tab. 1]. In tali ipotesi le decisioni sono state prese dal presidente del consiglio, singolarmente, di concerto con i ministri degli esteri e della difesa o tramite vertici ristretti e informali tra esponenti governativi, militari e diplomatici. L'esclusione, quindi, non ha riguardato il solo CSD, ma anche gli altri collegi previsti dall'ordinamento e formalmente deputati a tali questioni, ovvero il consiglio dei ministri e il consiglio di gabinetto (nei periodi in cui ha operato). La ragione appare evidente: l'urgenza e la necessità impongono valutazioni e decisioni rapide da parte dell'organo di governo apicale (il presidente del consiglio), di concerto con i ministri preposti ai dicasteri chiave (esteri e difesa) e con il supporto tecnico dei vertici militari e diplomatici.

Al contrario l'*invio di contingenti militari all'estero*, dalla fine degli anni '80 elemento fondante della politica di sicurezza nazionale, è stato uno degli argomenti più trattati dal CSD, soprattutto dalla presidenza Scalfaro in avanti. È tuttavia da rilevare che il CSD, salvo poche eccezioni, è stato coinvolto solo a missione in corso, rimanendo escluso dal processo decisionale che ha portato alla sua autorizzazione [tab. 3]; e ciò anche dopo l'approvazione della L. 25/1997 come già precisato [cap. 4/II, par. 2].

Un settore affrontato, ma in modo del tutto marginale sino a tempi recenti è risultato quello della *politica di difesa civile*. Le grandi questioni che hanno contrassegnato la storia repubblicana sotto il profilo dell'ordine pubblico e della sicurezza interna (controllo e contenimento della quinta colonna comunista, terrorismo interno e internazionale, presunti tentativi di golpe militare, servizi deviati, logge massoniche, criminalità organizzata), almeno sino al 1985, non hanno costituito oggetto delle sedute del CSD. Solo a partire dalla presidenza di Cossiga i resoconti ufficiali delle riunioni e le indiscrezioni di stampa lasciano trasparire un maggior interesse del collegio a tali questioni (in particolare il terrorismo mediorientale e islamico).

La *politica militare*, ha costituito l'oggetto principale delle sedute del CSD, e ciò in modo costante dal 1950 a oggi. Tuttavia non tutti i profili di tale settore hanno avuto la stessa attenzione: mentre il *bilancio della difesa* e l'*organizzazione e struttura delle forze armate* sono state regolarmente affrontate in quasi tutte le sedute; la *condizione militare* è stata appannaggio dei settennati di Leone, Pertini e Scalfaro, mentre i *programmi militari*, le *dottrine strategiche* e in genere le *relazioni politico/militari con i comandi Nato e gli Stati Uniti* sono stati gli argomenti privilegiati durante i mandati di Gronchi, Segni e Saragat – gli anni nei quali la politica di difesa ed estera dell'Italia si svolgeva prevalentemente nelle maglie dell'Alleanza atlantica.

3.2 – Natura giuridica ed efficacia dell'attività

3.2.1 – **Introduzione.** Le sedute del CSD, come già evidenziato, possono limitarsi a un semplice esame delle questioni all'ordine del giorno, con relazioni introduttive e successivo scambio di informazioni e di valutazioni. Non è però infrequente che la riunione si concluda con l'adozione di una delibera consiliare. Nei paragrafi precedenti si è esaminato l'ambito materiale dell'attività consiliare nella sua globalità. I successivi paragrafi si occuperanno unicamente dell'attività che sfocia in una vera e propria <<delibera>>.

3.2.2 – **Tipologia degli atti consiliari.** La legge istitutiva e il primo regolamento attuativo oltre a non definire in modo univoco la natura giuridica e l'efficacia degli atti consiliari, si riferiscono a questi con termini a-tecnici ("conclusioni") o espressioni che rinviano a istituti giuridici tra loro diversi e dai contenuti e confini incerti ("direttive", "deliberazioni").

I verbali delle sedute e la documentazione correlata, a loro volta, indicano gli atti del consiglio con molteplici espressioni (le più ricorrenti sono: "decisioni", "determinazioni", "direttive", "deliberazioni", "raccomandazioni", "indirizzi" e "conclusioni"); ma soprattutto, al di là dell'imprecisione terminologica, propongono una serie di atti dalla forma, contenuto ed effetti difficilmente riconducibili ad un unico specifico istituto giuridico.

Esigenze espositive, la necessità di non perdersi in dispute formalistiche e l'impossibilità di affrontare questioni che, sebbene importanti, esulano da questo studio, suggeriscono di associare gli atti del consiglio all'indefinita e generale categoria delle "deliberazioni"⁷⁷¹, e definirli come tali: *deliberazioni del consiglio supremo*; salvo poi riservarsi di accertarne la mutevole forma, natura giuridica ed efficacia che possono assumere.

3.2.3 – **Forma delle deliberazioni.** Gli atti del consiglio, secondo quanto anticipato nell'introduzione all'opera, possono assumere la forma di *deliberazioni materiali* o di *deliberazioni formali*: le prime si hanno quando la deliberazione rimane incorporata nel processo verbale della seduta senza che sia trasposta in un diverso atto formale; le seconde quando la deliberazione viene estrapolata dal verbale per essere strutturata in un atto formalmente autonomo.

La diversa forma delle deliberazioni è legata all'esigenza di comunicare ufficialmente il loro contenuto ai destinatari, al fine di garantirne una corretta e pronta attuazione. Le deliberazioni acquisiscono infatti autonoma veste formale tramite la loro trasposizione nelle "comunicazioni" che il segretario redige e invia ai rispettivi destinatari.

771 Per approfondire la nozione di "deliberazioni" si rinvia, tra gli altri, a M. NIGRO [1953; 1962, 998-1010], M.S. GIANNINI [1946], P. VIRGA [1968, 138], M. COLUCCI [1989].

Nelle tabelle allegate al capitolo le deliberazioni formali, al fine di distinguerle da quelle materiali, sono contrassegnate con il carattere “corsivo” [tab. Gr/10-11, Se/9-10, Sa/9-10, Le/9-10, Pe/10-11]. In relazione alle presidenza Einaudi, Cossiga, Scalfaro, Ciampi Napolitano i dati non sono disponibili.

3.2.4 – **Destinatari delle deliberazioni.** Mentre la legge istitutiva tace sul punto, il regolamento del '51 presenta un generico riferimento ai “competenti organi governativi e militari” (preambolo) e ai “ministri e altri organi competenti” (art. 4).

L’esame della prassi, almeno per l’arco temporale di cui sono disponibili i verbali, consente di delimitare con maggior esattezza gli effettivi destinatari delle deliberazioni.

Prima di procedere all’indagine è necessaria una precisazione, già anticipata in precedenza. Mentre le deliberazioni formali hanno sempre destinatari specifici, quelle materiali no: talvolta sono indicati espressamente nel dispositivo, altre volte si desumono implicitamente, altre volte ancora (soprattutto se le deliberazioni sono programmatiche) non risultano affatto.

Nel periodo 1953/1985, riguardo alle deliberazioni in cui sono indicati espressamente i destinatari, emerge il seguente quadro.

destinatari (in corsivo: soggetti non presenti al CSD)		numero deliberazioni
governativo	ministro difesa	38
	presidente del consiglio	(2 p.c.) 21 (7 int.m esteri)
	ministro esteri	19 (7 int.m pdc)
	ministro interno	2
	ministri bilancio	7
	ministro tesoro	7
	ministro ind/com	1
	<i>ministro finanze</i>	2
	<i>ministro partec. stat.</i>	1
	tecnico	
militare	capo SMD	(1 p.c.) 9
civile	<i>am. rapp. presso CA</i>	1

Premesso che i dati sopra riportati si riferiscono in prevalenza agli anni '50 e '60, i principali destinatari degli atti consiliari risultano i membri governativi dello stesso CSD. Solo in 4 casi su un totale di 108 le deliberazioni sono indirizzate a organi esterni al collegio, e in 10 casi su 108 a organi tecnici. *I destinatari prevalenti degli atti consiliari sono quindi organi politici e interni al consiglio stesso.*

Ciò induce, come si vedrà tra breve, ad attribuire natura tendenzialmente interna e politica alle stesse deliberazioni consiliari; e il compito dei soggetti destinatari sarà proprio quello di darvi attuazione tramite l’adozione di atti produttivi di effetti giuridici.

Tra i destinatari politici componenti del CSD riveste un ruolo preponderante il ministro della difesa (38 su 108). Seguono il presidente del consiglio e il ministro degli esteri (rispettivamente 21 e 19, di cui però sono da tener conto 7 casi di

interim). Il ministro del tesoro e quello del bilancio (7). Infine il ministro dell'interno (2) e il ministro dell'industria e commercio (1).

È interessante notare che le deliberazioni non sono mai formalmente indirizzate al consiglio dei ministri, nonostante in molti casi risulti evidente che l'organo competente ad attuarle sia il collegio governativo. Quando una deliberazione del CSD richiede per la sua attuazione l'intervento del consiglio dei ministri, questa è tendenzialmente indirizzata al presidente del consiglio, confermandone il ruolo di "cerniera" tra i due collegi (già evidenziato nella I parte di questo capitolo).

3.2.5 – Natura giuridica delle deliberazioni. Gli atti consiliari possono essere classificati secondo vari profili attinenti alla loro natura giuridica.

3.2.5.1 – Deliberazioni collegiali e deliberazioni complesse: imputazione dell'atto e della responsabilità. La prima distinzione riguarda la procedura di formazione della volontà consiliare ed è strettamente legata alla dimensione organizzativa dell'organo.

Le deliberazioni hanno natura di *atti collegiali* quando sono adottate a seguito di un procedimento di formazione della volontà tipicamente collegiale, ovvero tramite l'autonomo apporto dei membri presenti. Hanno, invece, natura di *atto complesso* nel caso scaturiscano dal confronto bilaterale tra la posizione dal capo dello stato e quella dei membri ministeriali compatti sotto la guida del presidente del consiglio, con il capo SMD in funzione di mero supporto tecnico/consultivo.

La natura giuridica delle deliberazioni sotto tale profilo può essere colta in modo empirico, tramite l'esame dei verbali della sedute in cui sono adottate. La sola lettura del processo verbale consente infatti di accertare la posizione assunta dai vari membri nel processo di formazione della volontà consiliare.

Nell'arco temporale coperto dai verbali (1954/1985), come già evidenziato nella prima parte di questo capitolo, le deliberazioni tendono a configurarsi come atti collegiali scaturenti dall'autonomo confronto delle volontà dei membri presenti, senza una netta distinzione di ruoli tra presidente della repubblica, componenti governativi e capo SMD. Ciò è sicuramente favorito dalla frequente presenza, almeno sino alla metà degli anni '90, di governi deboli (sorretti da coalizioni variegata e privi di una forte *leadership* del presidente del consiglio) e di presidenti della repubblica espressione dei partiti della maggioranza di governo.

Solo in rare deliberazioni è possibile intravedere una diversa natura, con i membri governativi compatti e uniti a sostenere la posizione del governo e il presidente della repubblica in funzione di "controllo critico". Tale situazione sembra essersi verificata nella seduta 24 novembre 1983. Nell'occasione il presidente Pertini si mostrò titubante verso la ferma volontà espressa dai componenti governativi di proseguire la missione in Libano dopo i bombardamenti franco-americani⁷⁷².

772 ASPdR, CSD, verbali.

È invece molto più probabile che possano assumere la natura di atti complessi le deliberazioni adottate nel corso delle ultime due presidenze (Ciampi e Napolitano), caratterizzate dal progressivo consolidamento di un sistema politico/partitico di tipo bipolare e dal rafforzamento della posizione del presidente del consiglio.

Causa l'indisponibilità dei verbali è possibile solo proporre delle congetture. Vediamo comunque alcune ipotesi che possono avvicinarsi alla configurazione della deliberazione come atto complesso.

È già stato evidenziato (cap.4/II, par. 2.6.3) che la deliberazione adottata nella seduta 19 marzo 2003 con la quale, a seguito di un serrato confronto tra capo dello stato e presidente del consiglio, fu definita la posizione dell'Italia nella II guerra irachena, non può essere configurata come un atto complesso. Lo impedisce la mancata coesione mostrata dai membri governativi in sede di CSD. Secondo le dichiarazioni rese dagli stessi protagonisti della vicenda, uno dei c.d. "sei paletti" – fissati nella deliberazione del CSD e ripresi nella mozione di maggioranza approvata dal parlamento – che ponevano l'Italia nell'ambigua condizione di paese "non-belligerante" (il "paletto" relativo al divieto di uso delle basi militari italiane per attacchi militari diretti contro l'Iraq), non rientrava nella posizione originaria del governo come emersa nel vertice di maggioranza del 18 marzo; ma era scaturito in sede di CSD, a seguito delle pressioni congiunte del capo dello stato e del rappresentante dell'UDC, il ministro per le politiche comunitarie Buttiglione; pressioni alle quali il presidente del consiglio Berlusconi e gli altri ministri furono costretti a cedere, modificando l'originario orientamento del governo

Atti complessi potrebbero essere invece ritenute le deliberazioni assunte dal CSD durante l'attuale coabitazione tra il presidente Napolitano, appartenente alle forze politiche di centro/sinistra, e il governo Berlusconi IV, basato su una solida coalizione bipartitica di centro/destra (PdL e Lega Nord); difficilmente in un tale contesto politico/istituzionale il governo si presenterà diviso in sede di CSD e il capo dello stato riuscirà a trovare sponde nei membri governativi per imporre il proprio orientamento.

La configurazione delle deliberazioni come atti collegiali piuttosto che atti complessi ha conseguenze in ordine all'imputazione dell'atto e della responsabilità politica per la sua adozione⁷⁷³. Nel primo caso, infatti, la deliberazione potrà essere attribuita al CSD inteso quale centro formale di imputazione autonomo; ne consegue che lo stesso consiglio dovrebbe risponderne politicamente di fronte al parlamento. Nel secondo caso l'atto e la connessa responsabilità politica saranno imputate unicamente al governo e al capo dello

773 Sulle nozioni di <<atti collegiali>> e di <<atti complessi>> cfr, tra gli altri: P. VIRGA, [1968, 137-141]; E. CASETTA [2002, 463-467], R. GALLI, D. GALLI [2001, 758-761]. La tematica, già accennata nel capitolo 3, in questa sede non può trovare più ampia trattazione. Presenta comunque forti similitudini con la questione della natura giuridica degli atti adottati dalle "conferenze di servizi" e dalle varie "conferenze stato/autonomie locali". Sul punto si veda, tra gli altri: F. CARINGELLA [2005, 1565-1625]; A. AZZENA [1999, 426-429], L. TORCHIA [1988, 178 ss.].

stato, poiché la deliberazione costituisce un'intesa preventiva frutto dell'incontro delle volontà dei due organi in sede di CSD (inteso quale mero modulo procedimentale privo di soggettività).

3.2.5.2 – Deliberazioni politiche e deliberazioni amministrative. Le deliberazioni del CSD, sempre sotto il profilo della natura giuridica, possono configurarsi come *atti politici* (o *d'indirizzo politico*) o *atti amministrativi*.

Sulla base della classificazione proposta nell'introduzione all'opera, la quasi totalità delle deliberazioni consiliari può essere associata alla categoria degli *atti politici* (o *d'indirizzo politico*):

- attengono a questioni tecniche e politiche di carattere generale inerenti la suprema direzione della sicurezza nazionale (determinazione del bilancio della difesa, ripartizione delle somme tra le varie forze armate, dotazione di particolari sistemi d'arma, struttura e organizzazione delle forze armate, adozione di programmi e strategie militari, rapporti politico/militari con gli alleati del Patto atlantico, e altro ancora indicato nel paragrafo precedente);
- sono prive di analiticità; si limitano a porre degli obiettivi, spesso di massima, lasciando ai destinatari notevole libertà circa i mezzi da utilizzare e i tempi da impiegare per conseguirli;
- sono prevalentemente dirette a organi costituzionali di governo componenti lo stesso CSD;
- dispiegano prevalentemente efficacia politica, nel senso che determinano il sorgere di obblighi di natura politica e la loro violazione non fa sorgere responsabilità giuridica, ma sempre politica.

Quanto appena riportato conduce ad assimilare tali deliberazioni alla categoria della *direttive politiche*, come elaborata dalla dottrina⁷⁷⁴.

Non mancano, tuttavia, delle significative eccezioni. Soprattutto nella prima fase dell'attività consiliare, sono presenti delle deliberazioni la cui natura di "atto politico" è discutibile.

Due sono gli elementi, talvolta coesistenti, che inducono a tali conclusioni:

1. il contenuto altamente tecnico/analitico delle deliberazioni;
2. la diretta trasmissione delle deliberazioni, tramite comunicazione formale del segretario, al competente organo tecnico dell'amministrazione pubblica (militare/civile) per la sua attuazione.

In ambedue le ipotesi la deliberazione sembra: (a) escludere un'attività attuativa/esecutiva del ministro competente, che si interponga tra la deliberazione stessa e l'atto dell'organo tecnico; (b) essere di per sé idonea a far sorgere direttamente in capo al destinatario/organo tecnico una responsabilità di natura giuridica.

774 Sulla nozione di <<direttiva politica>>, in questo studio si è fatto prevalentemente riferimento ai seguenti autori: E. CHELI [1961, 150-153], A. PIZZORUSSO [1977, 503-521; 1984, 571-576], V. BACHELET [1957, 90 ss], S. D'ALBERGO [1961, 603-606]. Benché datati, risultano interessanti anche i contributi di: P. BISCARETTI DI RUFFIA [1940, 22; 1941, 11-17]; C. LAVAGNA [1942, 77-85, 106 ss], C. MORTATI [1931, 106 ss].

In definitiva, il contenuto tecnico/analitico e l'efficacia giuridica esterna conducono a ritenere tali deliberazioni dei veri e propri *atti amministrativi*.

Per meglio chiarire la questione si riportano alcuni esempi.

- Nella seduta 25 novembre 1960 il CSD adottò la seguente deliberazione formale:

“Il consiglio, dopo aver ascoltato e discusso la relazione del capo SMD sulla situazione dei comandi NATO nel Mediterraneo e sulla conseguente situazione del comando italiano in detta area, ritiene che la logica soluzione del problema che ne è nato sia quella di un comando del sud Europa che comprenda il mare Mediterraneo. Dà pertanto mandato al capo SMD di prospettare e sostenere questa tesi nelle sedi competenti⁷⁷⁵.”

La deliberazione, unico caso riscontrato, è formalmente trasmessa al solo capo SMD: nessuna comunicazione, neanche per conoscenza, risulta indirizzata a uno dei ministri competenti *ratione materiae* o al presidente del consiglio⁷⁷⁶. La circostanza assume grande rilevanza in quanto porta ad attribuire all'atto in questione una diretta efficacia giuridica verso un organo dell'amministrazione pubblica (il capo SMD), senza la necessità di un atto del ministro competente che si interponga tra la delibera consiliare e la successiva attività del capo SMD. Si è, quindi, di fronte a una vera e propria *direttiva amministrativa* idonea a far sorgere direttamente responsabilità giuridica nei confronti del destinatario.

- Nelle sedute 26/27 luglio 1956 una deliberazione del CSD – trasmessa sia al capo SMD che al ministro della difesa – approvò il <<programma navale 1956/59>> (con il quale si prevedeva la costruzione di nuove unità della marina militare e l'ammodernamento di altre già esistenti) indicando le variazioni di bilancio necessarie per farvi fronte⁷⁷⁷.

Il <<programma navale 1956/59>> rientrava tra i programmi e i piani militari approvati dal CSD in attuazione delle raccomandazioni dell'Alleanza atlantica. Con tali programmi erano indicati il numero, la consistenza, i compiti, l'armamento, la localizzazione dei vari reparti delle forze armate, nonché gli strumenti operativi e finanziari per conseguire tali obiettivi⁷⁷⁸. Si tratta, quindi, di

⁷⁷⁵ ASPdR, CSD, verbali.

⁷⁷⁶ Le altre otto deliberazioni indirizzate e formalmente comunicate agli organi tecnici sono contestualmente comunicate anche al ministro competente.

⁷⁷⁷ “Per quanto si riferisce al programma navale, il consiglio ritiene indispensabile dare inizio ad un programma di costruzioni che consenta di sostituire le unità a mano a mano che raggiungano i limiti di età. Detto programma prevede: la costruzione di alcune unità di scorta di nuovo tipo (CV2); la costruzione di un cacciatorpediniere del tipo <<Indomito>>; l'armamento con missili dell'incrociatore Garibaldi. Il consiglio ritiene, pertanto, che si debba provvedere all'attuazione di tale programma: con fondi messi a disposizione, a tale scopo, dal bilancio 1956/57 della marina militare (2 mld); con fondi da assegnarsi alla marina militare nell'esercizio 1957/58 dalla tranche di potenziamento delle forze armate assegnata al ministero della difesa (5 mld); con nuove assegnazioni da effettuarsi da parte del ministero del tesoro, negli esercizi finanziari 1958/59 e 1959/60 (10 mld di cui 5 nel primo e 5 nel secondo esercizio)”. ASPdR, CSD, verbali..

⁷⁷⁸ Deliberazioni consiliari di approvazione dei programmi e piani militari, benché non trasmesse direttamente al capo SMD, vi furono nel corso della stessa presidenza Gronchi [tab. Gr/10] e in quella precedente [tab. Ei/9]. A titolo di esempio, nell'ultima seduta presieduta da Einaudi, il 2 agosto 1954, il CSD approvò il <<programma di ridimensionamento delle forze armate 1954/58>>

atti che, da un punto di vista dei contenuti, non differiscono dai piani e dai programmi adottati dall'amministrazione pubblica in altri settori: caratterizzati da un contenuto generale d'indirizzo di un determinato settore e da un regime giuridico peculiare (artt. 13.1 e 24, L. 241/1990); "mediante i quali l'amministrazione, previa valutazione di una situazione nelle sua globalità, individua le misure coordinate – modalità di azione dei soggetti, anche privati, coinvolti; risorse destinate a tali interventi; tempi per la realizzazione degli stessi e così via – per intervenire in un dato settore"⁷⁷⁹.

Ciò premesso, le deliberazioni consiliari con le quali tali programmi militari erano approvati, soprattutto se trasmesse direttamente al capo SMD per la loro attuazione (come nel caso del programma navale del '56), possono rientrare nella categoria degli *atti amministrativi di programmazione e pianificazione*: quindi anch'essi atti amministrativi produttivi di efficacia giuridica esterna che non necessitano di un successivo provvedimento attuativo del ministro della difesa, e che, in caso di inadempimento, sono idonei a far sorgere responsabilità di natura giuridica nei confronti del capo SMD.

- Il CSD, con deliberazione del 2 agosto 1955, individuò la soluzione per risolvere il diverbio sorto tra il capo SMA e il capo SMM sull'organizzazione della difesa aerea antisommergibile⁷⁸⁰. Il contenuto tecnico altamente analitico, la

e le misure finanziarie per darvi attuazione. Vedi cap. 4/II, par. 3.1.2.4. Di seguito si riporta la parte del programma in oggetto relativa all'esercito: "Il programma di cui trattasi prevede: *Per l'esercito*: 1) portare e mantenere all'80%-90% di personale e 100% di materiali di dotazione 5 divisioni (di cui una corazzata) con relativi supporti e 5 brigate alpine destinate alla copertura della frontiera; 2) fondere a 2 a 2 le altre 6 divisioni di fanteria oggi esistenti a basso e bassissimo livello di efficienza, così da averne permanentemente 3 al 100% di personale e dotazioni, ed opportunamente inquadrate per essere in grado di raddoppiarsi per scissione all'atto di mobilitazione; 3) ridurre le divisioni corazzate Centauro e Pozzuoli del Friuli (che non conviene fondere in una sola unità data l'alta specializzazione occorrente al personale dei carri armati e dell'artiglieria semovente) a brigate da mantenere ad elevato regime organico; 4) mantenere in Sardegna il nucleo Calabria nella composizione attuale; ma considerarlo come il nucleo di una divisione di riserva per la quale si dovranno ottenere dagli alleati i relativi materiali. Lo schema offerto dal programma risponde a un complesso di 12 divisioni aumentabili a 16 in caso di bisogno. L'attuazione del programma per l'esercito comporta un aumento di forza bilanciata pari a circa 27.000 uomini e richiede un adeguato congegno di richiamo sistematico dei riservisti. (...) Dopo aver esaminato il programma di ridimensionamento delle forze armate, il consiglio è passato alla valutazione delle entità del costo del ridimensionamento e dei fabbisogni che ne risultano rispetto alle dotazioni di bilancio attuali. Per quanto si riferisce all'esercito, detto costo è risultato di 37 mld superiore agli attuali stanziamenti di bilancio. Esso peraltro sarebbe fronteggiato per circa 20 mld con economie programmate e in parte già in corso di realizzazione, di guisa che resterebbe scoperto il fabbisogno netto di 17 mld. (...)" *ASPdR*, CSD, verbali.

779 E. CASSETTA [2002, 310].

780 "(...) il consiglio – dopo aver esaminato lo stato di diritto e lo stato di fatto che è alla base del problema, tenuto conto delle deliberazioni prese al riguardo dal consiglio superiore delle forze armate e del punto di vista del capo SMD, preso atto della inconciliabilità delle vedute dei capi di stato maggiore dell'aeronautica e della marina sulla questione del comando a bordo dell'apparecchio e dell'impiego di altro personale specializzato della marina, oltre i piloti – ritiene che fatta salva la disciplina legislativa, la soluzione possa essere la seguente: 1) a bordo di ogni velivolo antisom, imbarcati sempre un ufficiale pilota della marina e uno dell'aeronautica; 2) la

funzione di risoluzione di una divergenza insorta tra due organi tecnico/militari (la cui competenza spetterebbe al capo SMD o al ministro della difesa, in qualità di organi gerarchicamente preminenti), la trasmissione sia al ministro della difesa che al capo SMD per gli adempimenti di competenza, l' idoneità ad essere direttamente applicata alla situazione concreta senza la necessità di successivi atti attuativi/integrativi o meramente esecutivi del ministro competente – sono tutte circostanze che portano ad attribuire natura di *atto amministrativo* alla deliberazione consiliare.

A rafforzare ulteriormente tale conclusione concorre un episodio avvenuto trent'anni dopo: con nota del 4 aprile 1984 lo SMD chiese al segretario del CSD di “prendere visione dei verbali del 1955 (...) durante i quali è stata dibattuta la tematica sulla costituzione dell’<<aviazione antisom>>”. Non è nota la ragione di tale richiesta; è però evidente che se la deliberazione del consiglio fosse stata recepita da un successivo atto del ministro della difesa non vi sarebbe stato bisogno di richiedere gli atti del CSD.

Nei tre casi sopra menzionati – tutti collocati nella presidenza Gronchi, ma ai quali se ne possono aggiungere altri simili, benché meno evidenti, avvenuti nel corso dei mandati Einaudi, Gronchi medesimo, Segni e Saragat⁷⁸¹ – le

responsabilità operativa della missione è in ogni caso affidata all'ufficiale pilota della marina; 3) la responsabilità tecnica del volo affidata all'ufficiale pilota dell'aeronautica, qualora i due ufficiali siano di pari grado, in caso contrario all'ufficiale più elevato in grado; 4) a bordo degli aerei, fino alla concorrenza del 50%, radaristi e marconisti della marina con abilitazione al volo; a terra, solo specialisti dell'aeronautica.” *ASPdR*, CSD, verbali.

781 Durante la presidenza Gronchi risultano sette le deliberazioni formalmente trasmesse a organi tecnici (capo SMD) [tab. Gr/10]. Oltre alle tre già menzionate, vi sono quattro atti d'indirizzo (direttive amministrative), tre della quali attengono all'attività del capo SMD in ambito internazionale: “Il consiglio considera la difesa della frontiera orientale italiana non soltanto un problema nazionale, ma un problema NATO. Reputa quindi che tocchi alla solidarietà comune eliminare la cosiddetta falla slovena, dal momento che con i nostri soli mezzi non siamo in grado di ulteriormente provvedervi. Ritiene pertanto che si debba prospettare, nelle opportune sedi, la necessità di assicurare una migliore difesa in detto settore, chiedendo agli alleati di fornirci, come integrazione di quelli già approntati, i mezzi occorrenti: corazzati, autoveicoli e scorte, carburanti compresi” (seduta 2 agosto 1955); “Per quanto attiene alle <<armi nuove>>, il consiglio reputa necessario promuoverne l'acquisizione sul piano nazionale con uno stanziamento di 12 mld da distribuirsi in due esercizi finanziari nella misura, rispettivamente, di 4 mld per il 1957/58, e di 8 mld per il 1958/59” (seduta 26/27 luglio 1956); “Il consiglio aderendo alla proposta avanzata dal presidente del consiglio, concorda si dia incarico allo SMD di fornire, per la prossima seduta, una visione precisa di quel che occorre per garantire la difesa del nostro paese nel quadro di un piano destinato a far procedere la causa del disarmo”; “Il consiglio, aderendo alla proposta del presidente e considerando l'importanza degli aspetti tecnici del disarmo, concorda culla opportunità che lo SMD senta – a questo proposito, sul terreno militare – le competenti autorità tedesche”; “Il consiglio aderendo alla proposta avanzata dal ministro della difesa, concorda sulla opportunità che a livello di addetti militari si faccia un sondaggio dell'orientamento cecoslovacco in ordine ai problemi del disarmo” (seduta 10 dicembre 1960). Nel corso della presidenza Segni vi è un solo caso di atto consiliare trasmesso agli organi tecnici. La deliberazione adottata il 15 giugno 1955 con la quale viene sciolta la riserva sul <<documento Stikker>> (nuova dottrina strategica della risposta flessibile) è trasmessa sia al ministro degli esteri che all'ambasciatore italiano rappresentante permanente presso il consiglio atlantico di Bruxelles. L'ultimo caso, e anche il

deliberazioni sembrano costituire a tutti gli effetti atti amministrativi d'indirizzo (*direttive amministrative*) o di programmazione (*programmi/piani*).

Quindi si può concludere che il CSD, seppure in via residuale e limitatamente a determinati fasi temporalmente circoscritte (anni '50 e '60), ha svolto *attività di natura amministrativa* dotata di *efficacia giuridica*, esercitando quella funzione deliberativa di natura tecnico/amministrativa prevista dalla legge istitutiva ("determina i criteri e fissa le direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che riguardano [la difesa nazionale]"), ed esclusa dai regolamenti attuativi del '51 e del '90.

3.2.6 – Efficacia delle deliberazioni. Accertato che la quasi totalità delle deliberazioni del CSD, salvo i casi appena esaminati, costituiscono *atti politici* (o *d'indirizzo politico*) che rientrano nella categoria delle *direttive politiche*, occorre precisarne meglio l'efficacia, o per usare una terminologia più appropriata, la *forza* (o *influenza*) *politica* dispiegata.

Mentre le indicazioni della legge istitutiva e dei regolamenti attuativi sono generiche, lacunose e incidentali, molto più utili risultano le elaborazioni della dottrina giuridica. In primo luogo rilevano gli autori che si sono occupati in modo specifico delle deliberazioni del CSD configurandole come direttive politiche (Predieri, Motzo)⁷⁸². Quindi coloro che hanno affrontato la categoria delle direttive politiche in generale (Pizzorusso, Cheli, D'Albergo)⁷⁸³, o altre sue specifiche manifestazioni a livello di organi di governo statali: le direttive del capo del governo fascista (Mortati, Lavagna)⁷⁸⁴, quelle del presidente del consiglio (Paladin, Capotosti, Pitruzzella)⁷⁸⁵, e quelle dei comitati interministeriali (Bachelet)⁷⁸⁶.

Al di là di alcune sfumature e proponendo una sintesi, la dottrina citata arriva a conclusioni comuni: (a) le direttive politiche si collocano nei rapporti tra organi di governo dotati di autonomia costituzionale, salvo naturalmente il caso dei comitati di ministri; (b) i loro effetti si esauriscono sul piano politico e non giuridico; (c) il loro grado di cogenza dipende dai rapporti di forza politica esistenti tra gli organi coinvolti (ovvero dalla capacità del "soggetto emanante" di imporre l'adempimento, tramite forme di pressione politica, al "soggetto destinatario"); e quindi può essere misurato solo in via empirica, valutando l'atteggiamento conforme o meno assunto dal "soggetto destinatario".

Alla luce di queste considerazioni, si è ritenuto opportuno distinguere le direttive politiche del CSD, sotto il profilo della diversa forza politica dispiegata,

meno significativo, si ha sotto la presidenza Saragat. La deliberazione con la quale è costituito un comitato di ministri per la risoluzione della questione degli oneri sui carburanti (seduta 14 luglio 1965) è trasmessa, ma solo per conoscenza, anche al capo SMD.

782 A. PREDIERI [1958, 237-247], G. MOTZO [1961, 344-345].

783 Vedi introduzione all'opera.

784 Vedi introduzione all'opera.

785 L. PALADIN [1970, 691 ss.], P.A. CAPOTOSTI [10-11; 1986, 147-150], G. PITRUZZELLA [1986].

786 Vedi introduzione all'opera.

tra *deliberazioni programmatiche* e *deliberazioni cogenti* [tabb. Ei/9, Gr/10-11, Se/9-10, Sa/9-10, Le/9-10, Pe/10-11, Co/9, Sc/9, Ci/8, Na/8].

Le prime contengono obiettivi generici, di lungo termine e tendenziali (cioè subordinati a una serie di condizioni imponderabili e indipendenti dalla volontà dei soggetti incaricati di darvi attuazione). I destinatari di tali deliberazioni godono di una vasta libertà sul *an*, sul *quando* e sul *quomodo*. La forza cogente di tali atti è, quindi, molto debole e per tale motivo sono assimilabili alle raccomandazioni o altri atti con efficacia facoltativa.

Le seconde, al contrario, hanno obiettivi ben individuati, da realizzare in tempi brevi e, spesso, indicano anche i mezzi da utilizzare per conseguirli. L'autonomia del destinatario è quindi limitata e la realizzazione degli obiettivi dipende prevalentemente dalla sua volontà.

In molti casi non è semplice stabilire se una deliberazione ha forza programmatica o cogente.

L'elemento discriminante primario ha natura sostanziale e attiene al settore d'intervento, o meglio, al contesto politico nel quale interviene la deliberazione. È chiaro che la deliberazione con la quale si chiede di conseguire determinati obiettivi di carattere internazionale dipendenti anche dalla volontà di altri paesi (aiuti militari, l'assegnazione di cariche prestigiose, la sede di un comando, la modifica di un trattato) non può che avere una forza programmatica, essendo il suo adempimento rimesso a una serie di fattori indipendenti dagli organi nazionali. Al contrario le deliberazioni che richiedono l'adozione di provvedimenti regolamentari/legislativi, l'attuazione di programmi militari o l'incremento degli stanziamenti di bilancio per la difesa si collocano in un contesto prettamente nazionale, il cui adempimento non è generalmente soggetto a fattori esterni e imponderabili.

A titolo di esempio il contesto nel quale si colloca la seguente deliberazione le conferisce necessariamente carattere programmatico:

“(...) il consiglio ritiene che i motivi che spinsero a guardare, in linea di principio, con favore il progetto di Kennedy di MLF sussistano ancora. È pertanto interesse politico/militare dell'Italia continuare a partecipare attivamente alla ricerca di una formula di forza nucleare che soddisfi le esigenze di difesa del continente europeo, senza compromettere il principio della non proliferazione.⁷⁸⁷”

Gli altri due criteri di distinzione hanno natura formale.

In primo luogo rileva il “tenore” delle deliberazioni: dalle espressioni utilizzate nel dispositivo traspare l'intento programmatico o cogente. La deliberazione in cui è stabilito che “il consiglio riconosce l'urgenza delle modificazioni da apportare alla legge sull'avanzamento” (17 luglio 1957) è molto diversa da quella ove si afferma la necessità di “tener conto del fatto che l'accordo di non proliferazione nucleare [TNP] implica un maggiore impegno nel potenziamento della armi convenzionali” (12 luglio 1967).

787 ASPdR, CSD, verbali, 1° dicembre 1965.

In secondo luogo la forma delle deliberazioni e l'identificazione dei destinatari: quelle cogenti tendono ad essere formali ed avere specifici destinatari; quelle programmatiche, ad essere materiali e, spesso, ad avere destinatari imprecisati. La ragione è ovvia: estrapolare la deliberazione dal processo verbale e trasmetterla ufficialmente al destinatario costituisce di per sé un sollecito alla sua pronta attuazione.

Al di là della classificazione delle deliberazioni in programmatiche e cogenti sulla base dei criteri sopra indicati, è opportuno rimarcare che la loro effettiva attuazione, e quindi la reale forza politica dispiegata, dipende in larga misura dal contesto politico/istituzionale in cui si collocano e può essere accertata solo in modo empirico, valutando l'atteggiamento concretamente assunto dai destinatari. L'autorevolezza del capo dello stato, le capacità di *leadership* del presidente del consiglio, i rapporti sussistenti tra i partiti della maggioranza di governo, la forza politica del capo SMD, le pressioni internazionali: sono tutti fattori che incidono sulla reale forza politica della deliberazione e sull'effettiva possibilità per la stessa di essere portata ad esecuzione.

Un caso emblematico riguarda l'attuazione di una deliberazione del CSD sull'incremento progressivo annuo del bilancio della difesa, adottata in occasione dell'avvento dei primi governi di centro/sinistra, a metà degli anni '60⁷⁸⁸.

Nella seduta 28 gennaio 1963 – presidenza Segni, governo Fanfani IV – il CSD (monocolore DC [tab. Se/5-6]) deliberò che per i successivi nove esercizi finanziari, a far data da quello del '63, il bilancio della difesa avrebbe beneficiato di un incremento progressivo annuo del 6%⁷⁸⁹. La deliberazione, nonostante la considerevole proiezione temporale, era munita di efficacia cogente e per essere attuata presupponeva un comportamento conforme del consiglio dei ministri per i successivi nove esercizi finanziari, in occasione dell'approvazione del bilancio annuale dello stato.

Nel corso del 1963/64 la decisione del CSD venne confermata e recepita in sede di consiglio dei ministri, “sia all'atto della prima concessione del 6% e sia nella prima riunione per l'esame del piano quinquennale”⁷⁹⁰. Dunque il governo Fanfani IV (DC/PRI/PSDI con appoggio esterno del PSI – febbraio 1962/giugno 1963) e, soprattutto, il successivo governo Leone I (monocolore DC con appoggio esterno PSDI/PSI/PRI – giugno/dicembre 1963), in sede di redazione del bilancio 1963/64 si conformarono alle indicazioni del CSD.

Il contesto politico mutò radicalmente con l'elezione di Saragat al Quirinale (29 dicembre 1964) e la partecipazione organica del PSI ai governi di centro/sinistra guidati da Moro (DC/PSI/PSDI/PRI, 4 dicembre 1963/24 giugno 1968); e nel biennio 1966/1967, durante il governo Moro III, si profilò un duro braccio di ferro tra il CSD e il consiglio dei ministri proprio in relazione all'attuazione della deliberazione sull'incremento progressivo del bilancio della difesa.

788 In relazione al quadro politico del periodo si rinvia a P. CALANDRA [1996, 190-238].

789 ASPdR, CSD, verbali.

790 ASPdR, CSD, verbali, 14 luglio 1965.

Nonostante il CSD (in quel periodo composto esclusivamente da esponenti della DC e del PSDI [tab. Sa/5-6]) avesse da poco riconfermato la deliberazione del gennaio '63 (seduta 14 luglio 1965)⁷⁹¹, il consiglio dei ministri – su pressione del PSI e senza tener conto delle veementi proteste del CSD (seduta 27 settembre 1966)⁷⁹² – decise di non rispettarla nell'approvazione del bilancio 1966/67: gli stanziamenti per la difesa vennero ridotti sensibilmente (60 mld) a favore degli investimenti nel settore sociale (piano scuola). La situazione politica era cambiata: le priorità del governo Moro III erano altre e il presidente del consiglio – nonostante le forti resistenze del capo dello stato, dei militari e di molti ministri democristiani che in CSD rappresentavano la maggioranza schiacciante – ritenne politicamente opportuno venire incontro alle richieste del PSI e non rispettare le indicazioni del CSD. Nel CSD del 27 settembre 1967, di fronte alle dure critiche di quasi tutti i componenti del collegio, Moro difese la decisione del governo di ridurre il bilancio della difesa 1966/67, ma assicurò anche che si trattava solo di un caso eccezionale: il principio dell'incremento progressivo del 6% deciso dal CSD non era intaccato e avrebbe ripreso a operare dal successivo esercizio⁷⁹³.

Il presidente del consiglio mantenne il suo impegno e nel CSD del 12 luglio 1967 appoggiò coloro che richiedevano il ripristino dell'aumento progressivo del bilancio della difesa del 6% sino al 1972, consentendo al CSD di deliberare in tal senso⁷⁹⁴.

Dalla vicenda esposta si possono trarre alcune considerazioni.

In primo luogo emerge il ruolo del presidente del consiglio di mediazione, di perno di collegamento tra i due collegi, CSD e consiglio dei ministri, in quel periodo composti in modo difforme e portatori di istanze e interessi politici contrastanti.

791 Nella seduta 14 luglio 1965 “il consiglio, nei limiti della sua competenza, ha riconfermato la necessità di concedere al ministero della difesa per la durata di 9 anni (a datare dal bilancio della difesa 1963/64 ed in aggiunta ad eventuali incrementi di legge relativi al trattamento economico del personale) un incremento progressivo annuale del 6% rispetto al precedente bilancio”. *ASPdR*, CSD, verbali.

792 *ASPdR*, CSD, verbali, 27 settembre 1966. Sul contrasto tra presidente del consiglio Moro e gli altri rappresentati del collegio riguardo alla decisione del consiglio dei ministri di ridurre di 60 mld il bilancio della difesa del 1966 si rinvia al cap.4/I, par. 3.

793 “Quanto al 6% progressivo – afferma il PDC dopo aver difeso la decisione del consiglio dei ministri di ridurre il bilancio della difesa per il 1966 – il principio non è stato toccato, Si è solo chiesta una pausa di un anno, data la situazione finanziaria generale. (...) Il PRESIDENTE prende atto che il criterio dell'incremento progressivo del 6% del bilancio della difesa rimane valido, ma ritiene che intanto le conseguenze della <<pausa>> siano preoccupanti.” *ASPdR*, CSD, verbali.

794 “Il PDC osserva che le cose dette dal ministro della difesa e dal capo SMD sono cose serie e le esigenze avanzate sono esigenze da soddisfare. Le spese prospettate sono spese necessarie ad assicurare un ammodernamento delle nostre forze armate che è evidentemente necessario. Se dovremo confrontare queste esigenze con la realtà del bilancio lo faremo, ma partendo da queste posizioni di principio [incremento 6% progressivo] che si debbano tener ferme. (...) Il PRESIDENTE rileva – quindi – che l'orientamento del consiglio è per la riconferma del principio dell'aumento progressivo (6%) del bilancio della difesa fino al 1972.” *ASPdR*, CSD, verbali.

Inoltre rileva la considerevole forza politica del CSD e delle sue decisioni, capaci non solo di determinare la politica di difesa nazionale, ma anche di condizionare, spesso con successo, l'intera politica economica del governo. Nel corso degli anni '50 e '60 le deliberazioni consiliari – sostenute dall'autorevolezza e dalla forza politica del presidente della repubblica e del capo SMD e, spesso, coperte da raccomandazioni atlantiche – costituirono indirizzi politicamente vincolanti per il governo, il quale difficilmente riuscì a disattendere; e questo vale non solo per i frequenti “governi di transizione”, sorretti da maggioranze traballati o puntellati da appoggi esterni (come il governo Leone I), ma anche per i “governi politici”, connotati da una forte *leadership* del presidente del consiglio e da definite maggioranze parlamentari cementate su precisi programmi politici (come il governo Moro III), almeno secondo i canoni della c.d. “Prima repubblica”.

3.2.7 – Inadempimento delle deliberazioni: imputazione, motivazioni, modalità e conseguenze. L'inadempimento delle deliberazioni consiliari può essere imputato a due categorie di soggetti:

1. ai diretti ed espressi destinatari delle deliberazioni (indicati nello stesso dispositivo, nel verbale o nella comunicazione formale del segretario), ovvero ai soggetti titolari del potere/dovere di concretizzare le stesse in provvedimenti produttivi di effetti giuridici – sulla base di quanto riferito sinora, in questa categoria possono rientrare: i singoli ministri, il presidente del consiglio, il consiglio dei ministri (tramite quest'ultimo) e, in casi più limitati, i vertici tecnici (militari e civili) dell'amministrazione pubblica;

2. a tutti gli altri componenti del collegio che in quanto tali sono vincolati alle sue deliberazioni e hanno l'obbligo di astenersi dal compiere atti o assumere atteggiamenti idonei ad ostacolarne l'attuazione; tra questi rientra anche il capo dello stato, che, a titolo di esempio, potrebbe rifiutarsi di firmare un disegno di legge deliberato dal consiglio dei ministri in attuazione di una direttiva del CSD, o sostenere pubblicamente posizioni politiche contrarie agli indirizzi concordati in sede di collegio.

Di seguito saranno esaminate le due ipotesi di inadempimento connotate da maggior rilevanza politica.

3.2.7.1 – Inadempimento del governo. Le ragioni per la quali il governo non dà attuazione alla deliberazione del CSD hanno sempre natura politica, ma possono essere di carattere oggettivo o soggettivo. Le prime non dipendono dalla sua volontà, ma da fattori esterni e indipendenti (spesso di natura internazionale). Le seconde, al contrario, costituiscono una scelta consapevole del governo, il quale non giudica politicamente opportuno e conveniente darvi attuazione

Restringendo l'indagine alle ragioni soggettive, le ipotesi più frequenti di inadempimento si hanno quando:

- l'attuazione della deliberazione è rimessa a un governo diverso da quello che ha contribuito ad adottarla; una situazione molto frequente nei primi

cinquant'anni di storia repubblicana, ove la durata media dei governi era inferiore ai dodici mesi;

- la deliberazione, benché rimessa all'attuazione del governo i cui esponenti hanno contribuito ad adottarla, non è pienamente condivisa da tutte le forze politiche di maggioranza, raramente tutte rappresentate in CSD.

L'inadempimento può configurarsi con atteggiamenti di diverso genere.

Si ha, innanzitutto, l'*inadempimento dilatorio/omissivo*: il destinatario decide deliberatamente di ritardare l'attuazione della deliberazione o di non provvedervi affatto. Vi è poi l'*inadempimento oppositivo*: il destinatario provvede in modo difforme dalla delibera consiliare. Il primo inadempimento, meno grave, è il più frequente e si riscontra spesso nella prassi. Il secondo è più raro e può portare a conseguenze politiche di tutto rilievo, nei rapporti tra organi costituzionali e nel sistema istituzionale nel suo complesso.

Data la natura prevalentemente politica delle deliberazioni consiliari, l'inadempimento dei singoli ministri o, per il tramite del presidente del consiglio, del governo nella sua collegialità produce conseguenze su un piano essenzialmente politico.

Il contrasto tra il CSD e gli organi governativi può avere esiti diversi:

1. i soggetti coinvolti trovano una soluzione di compromesso, in genere grazie al ruolo di mediazione svolto dal presidente del consiglio (come nel caso esaminato dell'incremento del bilancio della difesa durante il governo Moro III): il CSD accetta di modificare la sua deliberazione (ad esempio ne attenua, sospende o ritarda gli effetti) e il governo ne assicura l'attuazione;
2. la divergenza tra CSD e governo conduce, a seconda del contesto, a uno scontro politico:
 - a) all'interno del governo, tra due sue componenti, una delle quali sostenuta dal capo dello stato; tale ipotesi conduce a inevitabili dimissioni del governo e, benché non si sia mai verificata, è tipica di un contesto politico multipolare e frazionato come quello della Repubblica italiana sino agli anni '90;
 - b) tra presidente della repubblica e governo; in questo caso (tipico di contesti politici bipolari nei quali le deliberazioni del CSD si strutturano come atti complessi frutto dell'accordo di governo e capo dello stato) il presidente della repubblica ha due alternative:
 - 1) portare alle estreme conseguenze lo scontro (con il rischio di paralizzare le istituzioni): sollevare la questione in parlamento con un messaggio alle camere, confidando nel sostegno dell'opposizione e di alcune frange della maggioranza parlamentare; o, nel caso la maggioranza sia compatta a sostegno della posizione dell'esecutivo, investire della questione la corte costituzionale⁷⁹⁵;

795 Il capo dello stato, a fronte di un atto del governo contrario a una deliberazione del CSD, potrebbe sollevare, ex art. 134 Cost., conflitto di attribuzione di fronte alla corte costituzionale: in qualità di presidente dell'organo collegiale, qualora si riconosca al CSD la dignità di centro formale di imputazione autonomo e quindi di "potere dello stato" (in tal caso il capo dello stato agirebbe per tutelare le prerogative del CSD previste dalla legge istitutiva del '50); in qualità di presidente della repubblica, nel caso il CSD sia ritenuto un semplice modulo organizzatorio privo

2) accettare la diversa posizione assunta dal governo rispetto a quanto deciso dal CSD e, quindi: avallare la supremazia dell'esecutivo (sorretto dalla fiducia del parlamento) nella determinazione della politica di sicurezza nazionale; e accettare l'inevitabile ridimensionamento del proprio ruolo politico.

Ipotesi di contrasto tra capo dello stato e governo sul mancato adempimento delle deliberazioni del CSD, ufficialmente non si sono mai verificate, anche se nel contesto della II guerra irachena del 2003 vi si è andati molto vicino.

Alcuni giorni dopo la deliberazione del CSD e le risoluzioni parlamentari sulla posizione di <<non-belligerante>> dell'Italia (19 marzo 2003), i mass media riportarono la notizia, confermata da fonti militari americane, che dalla base statunitense di Vicenza si erano imbarcati reparti del 173° reggimento paracadutisti con destinazione il teatro di guerra del Kurdistan iracheno⁷⁹⁶.

L'opposizione parlamentare e i movimenti pacifisti sollevarono forti proteste: accusarono il governo di aver consentito agli Stati Uniti un uso delle basi contrario a quanto deciso da CSD e parlamento, e seppur con sfumature diverse, richiesero l'intervento del capo dello stato. Tra i "sei paletti" al coinvolgimento dell'Italia nel conflitto vi era infatti l'«esclusione dell'uso di strutture militari quali basi di attacco diretto ad obiettivi iracheni».

Ciampi, "irritato" e "imbarazzato", convocò immediatamente al Quirinale per avere chiarimenti il presidente del consiglio, il ministro della difesa e il capo SMD (27 marzo 2003)⁷⁹⁷. Nell'occasione sollecitò Berlusconi a una pubblica precisazione sulla vicenda e a un rapido chiarimento in sede parlamentare. Quindi, di fronte alle pressioni dell'opposizione, di ex-presidenti della repubblica e dei movimenti pacifisti⁷⁹⁸, rimarcò che era compito del parlamento, e non del

di soggettività e le sue deliberazioni delle intese preventive tra governo e lo stesso presidente (in tale ipotesi il capo dello stato agirebbe per tutelare le proprie prerogative costituzionali di comandate delle forze armate ex art. 87.9 Cost.). La dottrina che si è occupata del CSD non ha approfondito la questione. A. PREDIERI [1958, 253-254] sembra ammettere la possibilità di un coinvolgimento della corte costituzionale in caso di conflitti tra CSD e consiglio dei ministri. P. BARILE [1958, 329], al contrario, lo nega categoricamente: "di quale funzione, difatti, il consiglio di difesa esprime la volontà definitiva?" Preso atto dell'interpretazione estensiva data dalla corte costituzionale sui requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla legge n. 87/1953 per sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello stato, l'autore di questo studio ritiene legittimamente ipotizzabile l'applicazione di tale rimedio da parte del capo dello stato nel contesto in oggetto. Sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello stato cfr, tra gli altri: G. AMATO, A. BARBERA [1997, pp. 680-684], P. CARETTI, U. DE SIERVO [2008, 406-409], A. BARBERA, C. FUSARO [2006, 394-399]; R. BIN, G. PITRUZZELLA [2002, 429-434].

796 Sulla vicenda cfr: *Il Corriere della Sera*, 27/28 marzo 2003, *Il Sole24Ore*, 28/03/2003; *La Repubblica* 27/28 marzo, 3/4 aprile 2003.

797 Riferisce P. PELUFFO [2007, 425-426] che "nelle settimane successive [alla seduta del CSD 19 marzo 2003], il presidente fu molto scrupoloso e un po' ossessivo sull'osservanza del dettato del CSD, poi approvato da governo e parlamento. Tanto che, diverse volte, chiese e ottenne gli elenchi esatti di cosa transitasse nelle nostre basi aeree, per avere certezza che i bombardieri americani non partissero direttamente per obiettivi bellici."

798 "(...) Piero Fassino ha denunciato: <<sono state violate le direttive del CSD>>. Con ciò il segretario DS ha esposto il capo dello stato, quando invece Ciampi aveva precisato a suo tempo di rimettersi secondo costituzione alle decisioni delle camere. Come dire che spetta al parlamento

presidente della repubblica, attivarsi per far rispettare al governo le sei condizioni decise il 19 marzo che facevano dell'Italia un paese "non-belligerante"⁷⁹⁹.

Il governo, tramite dichiarazioni ufficiali dei suoi esponenti, affermò che l'uso delle basi da parte delle forze armate degli Stati Uniti non era in contrasto con quanto deciso: i soldati americani partiti dalla base di Vicenza erano sbarcati in un'area dell'Iraq "fuori dal controllo di Saddam Hussein" e la loro missione "esclude[va] l'attacco diretto a obiettivi iracheni, essendo "finalizzata al mantenimento della stabilità nel Kurdistan iracheno, con funzioni di deterrenza e compiti di prevenzione". In conclusione "il trasferimento di questa unità dall'Italia al Kurdistan iracheno a giudizio del governo, che era stato informato da parte statunitense, è un atto che rientra negli indirizzi stabiliti dal CSD di difesa del 19 marzo e, quindi, si inserisce nella legittimazione parlamentare che è stata ricevuta per l'azione governativa". L'Italia aveva così mantenuto la sua condizione di "paese non-belligerante, ma non neutrale"⁸⁰⁰.

La maggioranza parlamentare di centro/destra avallò compatta l'operato e le giustificazioni dell'esecutivo e pose fine alla questione.

In definitiva Ciampi evitò lo scontro, accettando le giustificazioni del governo e imponendo uno scontato chiarimento in sede parlamentare: nella visione del presidente era, infatti, compito delle camere controllare nel merito le scelte del governo e garantire il rispetto di quanto deciso dal CSD e fatto proprio dal parlamento il 19 marzo. Una posizione del resto già affermata in sede di CSD.

La vicenda ebbe tuttavia conseguenze nei rapporti tra capo dello stato e governo, e lo stesso CSD ne risentì. Il precario e ambiguo accordo raggiunto il 19 marzo era stato messo in discussione e le posizioni di capo dello stato e governo sulla crisi irachena, e più in generale sulla gestione della politica di sicurezza, erano ormai pressoché inconciliabili. Tra Ciampi e Berlusconi cadde un profondo e lungo gelo: per mesi non vi furono incontri bilaterali e il CSD, dopo tre anni di regolare sedute, non venne convocato per più di un anno, sino all'aprile 2004.

In tale contesto l'inattività del CSD può essere letta come una "tacita" disapprovazione di Ciampi sulle scelte di Berlusconi: convocare l'organo collegiale e discutere con i massimi rappresentanti del governo di questioni di

decidere sul piano politico cosa è <<belligeranza>> e cosa non lo è. Difatti il parlamento dovrà affrontare un chiarimento, il cui esito peraltro è scontato." S. FOLLI, "Ma l'Italia non diventa la retrovia del fronte", in *Il corriere della sera*, 28 marzo 2003.

799 "(...) sul ruolo di <<retrovia attivo>> dell'Italia nel conflitto esplose la polemica politica e dall'opposizione c'è chi torna a invocare un intervento di Ciampi. La risposta del Quirinale è coerente con quanto era già emerso nei giorni scorsi, quando alcuni movimenti pacifisti chiesero (invano) di essere ricevuti in udienza sul Colle. Vale a dire che il presidente esercita il diritto/dovere di tenersi dettagliatamente informato sugli sviluppi del conflitto e sulle variazioni del conflitto e sulle variazioni dello scenario strategico; ma che l'organo di controllo di quell'accordo sulla basi USA e sul ruolo dell'Italia è, e resta, il parlamento". M. BREDA, "Tensione sul Colle: premier due ore da Ciampi, *Il Corriere della sera*, 28 marzo 2003. In modo simile *Il sole24ore*, 28 marzo 2003.

800 Comunicazioni del ministro degli esteri Frattini alle commissioni esteri e difesa riunite in camera e senato, 2 aprile 2003, www.camera.it. È interessante rilevare come lo stesso governo attribuisca alle decisioni assunte dal CSD la natura di "indirizzi".

sicurezza senza giungere a una pubblica presa di distanza o all'imposizione del proprio punto di vista (come nel marzo 2003), poteva essere interpretato come un avallo presidenziale, benché indiretto, dell'indirizzo governativo [la questione sarà ripresa nell'ultimo capitolo].

3.2.7.2 – Inadempimento del capo dello stato. Tale eventualità, benché in teoria configurabile, è improbabile, poiché è improbabile che il CSD possa adottare una deliberazione invisa al suo presidente; e almeno sino ad oggi non ha avuto alcun riscontro nella prassi.

Non è tuttavia da escludere in modo categorico che il presidente del consiglio, forte dei poteri attribuiti dal regolamento del '90 e invocando la procedura stabilita dalla L. 25/1997, solleciti una riunione del CSD nella quale siano avallate scelte di politica di sicurezza non pienamente condivise dal capo dello stato; e che quest'ultimo per reazione si esponga pubblicamente contro la deliberazione del CSD (tramite esternazioni o un messaggio alle camere) o decida di esercitare le sue prerogative per ostacolarne l'attuazione (rifiutandosi, ad esempio, di firmare un disegno di legge approvato dal consiglio dei ministri in attuazione di una deliberazione del CSD).

In tale ipotesi, qualora non si dovesse trovare un compromesso e sulla base di esso provvedere a una nuova deliberazione del CSD, il governo potrebbe investire della questione il parlamento e, come soluzione estrema, promuovere contro il capo dello stato un procedimento d'accusa di fronte alla corte costituzionale (art. 134 Cost.) per "alto tradimento" o "attentato alla Costituzione" (art. 90.1 Cost.).

3.3 – L’attività consiliare nei diversi mandati presidenziali.

L’attività del CSD, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, non è costante dal 1950 a oggi. Ciò emerge con chiarezza valutando il diverso numero di riunioni, deliberazioni e, tra quest’ultime, deliberazioni formali e cogenti che contraddistinguono i vari mandati presidenziali.

Mentre i dati delle sedute sono completi, per le deliberazioni è possibile avere un quadro attendibile solo per il periodo di cui sono disponibili i verbali (1955/1985).

3.3.1 – Dimensione quantitativa.

SEDUTE DEL CSD DAL 1950 A OGGI

presidenza	numero sedute	anni mandato	rapporto seduta/anni mandato
Einaudi	12	5	2,4
Gronchi	19	7	2,7
Segni	5	2 e 2 mesi	2,3
Saragat	10	7	1,4
Leone	5	6 e 6 mesi	0,8
Pertini	5	7	0,7
Cossiga	14	7	2
Scalfaro	6	7	0,8
Ciampi	12	7	1,7
Napolitano	8	3 e 6 mesi	2,3

La frequenza delle riunioni presenta un carattere ondulatorio: elevata con Einaudi, Gronchi e Segni, si riduce progressivamente con Saragat, Leone e Pertini, per poi risalire con Cossiga, scendere nuovamente con Scalfaro e risollevarsi di nuovo con Ciampi e ancor più con Napolitano, che raggiunge i livelli dei primi due presidenti (con una media superiore a due riunioni l’anno).

Tali dati sono molto importanti poiché rilevano il livello complessivo di attività consiliare (a prescindere dalla sua natura) durante i vari mandati presidenziali.

Il quadro che emerge è una diversa “propensione” dei singoli presidenti a utilizzare lo strumento del CSD per intervenire nella politica di sicurezza.

Al riguardo occorre precisare che il CSD non è l’unico strumento che ha il capo dello stato per dare concretezza al suo ruolo costituzionale di comandante della forze armate. Il CSD può essere infatti sostituito o affiancato da altri strumenti d’intervento meno formali e istituzionalizzati, ma talvolta, a seconda dei contesti politico/istituzionali, più diretti ed efficaci: i messaggi alle camere, le esternazioni, la *moral suasion* verso il governo, nonché la costituzione di “governi del presidente” (nei quali il capo dello stato, sfruttando momenti di debolezza e crisi dei partiti politici, impone al parlamento governi formati da tecnici o uomini politici a lui vicini e con programmi ispirati dallo stesso presidente).

In conclusione, abbiamo così presidenti che hanno interferito con l'indirizzo politico di sicurezza anche, ma non necessariamente in modo prevalente, tramite un uso più o meno costante e intenso del CSD (Gronchi, fra tutti; quindi Einaudi, Napolitano, Cossiga, Segni, Ciampi e Saragat). Altri invece hanno fatto un ridotto ricorso al CSD perché meno propensi a intervenire nella politica di sicurezza (Leone), o perché inclini a privilegiare altri strumenti d'intervento (Pertini, Scalfaro).

3.3.2 – Dimensione qualitativa.

DELIBERAZIONI DEL CSD DAL 1955 AL 1985

PdR	numero deliberaz.	rapporto deliber./sedute	sedute con deliberaz. (%)	sedute senza deliberazioni
Gronchi	42	2,2	18 (95%)	1
Segni	6	1,2	5 (100%)	0
Saragat	15	1,5	8 (80%)	2
Leone	10	2	3 (60%)	2
Pertini	4	0,8	3 (60%)	2

PdR	deliberaz. formali (%)	deliberaz. materiali	deliberaz. cogenti (%)	deliberaz. program.
Gronchi	38 (90%)	4	30 (71%)	12
Segni	2 (33%)	4	5 (83%)	1
Saragat	4 (27%)	11	8 (53%)	7
Leone	2 (20%)	8	4 (40%)	6
Pertini	0 (0%)	4	2 (50%)	2

Il numero di deliberazioni adottate segue un andamento simile a quello delle riunioni. Durante la presidenza Gronchi si raggiunge il livello più alto (40), anche se il rapporto tra deliberazioni e sedute (2,2) non è molto diverso da quello degli altri mandati; e ciò per le numerose riunioni avute durante il settennato. Gli atti consiliari si riducono progressivamente con Saragat (15), Leone (10) e Pertini (5); mentre il rapporto tra questi e le sedute rimane costante (intorno all'1,5) da Gronchi a Leone, per calare drasticamente solo con Pertini (0,8).

La stessa percentuale di sedute con deliberazioni, rispetto a quelle che si sono limitate a un mero scambio di informazioni e punti di vista senza giungere all'adozione di alcuna decisione, si mantiene sopra l'80% con Gronchi, Segni e Saragat; per ridursi drasticamente al 60% nelle presidenze Leone e Pertini.

Le deliberazioni formali superano in modo netto quelle materiali solo nel mandato di Gronchi, raggiungendo il 90% del totale. Nelle successive presidenze la situazione muta progressivamente a beneficio delle seconde. Le deliberazioni formali scendono, infatti, al 33% con Segni, al 27% con Saragat, al 20% con Leone, sino alla loro totale assenza durante il settennato Pertini.

Benché in questo caso la distinzione non sia sempre netta e certa, le deliberazioni cogenti con Gronchi e Segni si aggirano tra il 70/80%, mentre da Saragat in poi scendono attorno al 50%.

Nel complesso, i dati riportati propongono un quadro molto chiaro della tipologia di attività svolta dal CSD dal 1955 al 1985.

Prima di proporre alcune considerazioni conclusive, sono opportune alcune premesse metodologiche che torneranno utili nell'ultimo capitolo:

- l'attività prevalente del CSD ha natura "politica" [par. 3.2.5], e come tale è idonea a incidere sull'indirizzo politico di sicurezza nazionale;
- l'attività consiliare che si struttura in direttive formali e tendenzialmente cogenti può essere definita come *attività con carattere direttivo*, in quanto dotata, almeno formalmente, della forza politica per condizionare la politica del governo e degli altri organi costituzionali competenti in materia di sicurezza;
- l'attività che rimane allo stadio di "esame delle questioni", ovvero di discussione, scambio di informazioni e orientamenti, o che si struttura in direttive materiali e tendenzialmente programmatiche (tanto da essere assimilabili alle proposte o alle raccomandazioni di diritto internazionale) costituisce *attività con carattere preparatorio/consultivo*, poiché non in grado di condizionare in modo vincolante la politica del governo.

Sulla base dei dati disponibili emerge una netta, costante e progressiva evoluzione da un'attività prevalentemente di natura direttiva, che raggiunge il suo apice con Gronchi, a un'attività di natura quasi esclusivamente preparatoria e consultiva, sotto la presidenza di Pertini. Nel mandato di Gronchi la maggior parte dell'attività del consiglio assume la natura di direttive formali e cogenti, mentre l'attività che rimane al semplice stadio di "esame delle questioni" o che si struttura in direttive materiali e programmatiche rappresenta una piccola parte. I rapporti tra le diverse tipologie di attività mutano progressivamente con Segni e Saragat, sino a quando con Leone e, soprattutto, Pertini, si raggiunge e vero e proprio capovolgimento: il CSD si limita quasi esclusivamente ad esaminare le questioni all'ordine del giorno (scambio di informazioni e orientamenti) e adottare direttive materiali e programmatiche.

4 – Pubblicità dell'attività consiliare

4.1 – **Dall'istituzione al 1985.** Sino a tempi assai recenti l'attività del CSD, in tutti i suoi aspetti (anche quelli più banali come il numero e la data delle riunioni svolte), è stata avvolta da un impermeabile alone di segretezza. In alcuni casi la segretezza era giustificata da esigenze di sicurezza nazionale, in altri, la maggior parte, non aveva alcuna reale motivazione, assumendo i caratteri di una vera e propria "paranoia".

Al riguardo si riportano le considerazioni dello stesso Einaudi, benché riferite non in modo specifico all'attività del CSD, ma ai rapporti e ai documenti di carattere militare che il presidente della repubblica riceveva dallo stato maggiore della difesa:

“Nonostante la larghezza delle avvertenze *segreto, segretissimo* (...), molte cose scritte in quei rapporti potrebbero essere divulgate senza nessun danno, anzi con vantaggio per la formazione di un'opinione pubblica illuminata.⁸⁰¹”

Sino al D.P.R. 251/1990 non vi erano disposizioni specifiche sulla pubblicità dell'attività consiliare: la divulgazione di informazioni inerenti le sedute (data, ordine del giorno, resoconto), nonché la comunicazione (a soggetti esterni al collegio) e la pubblicazione dei verbali (e della documentazione connessa) era rimessa agli stessi componenti del CSD e, in particolare, al suo presidente che, tramite il segretario e l'ufficio segreteria, era responsabile della conservazione di tutta la documentazione.

Il *verbale* delle riunioni (e la documentazione allegata), a seconda degli argomenti trattati, era classificato <<riservato>>, <<segreto>> o <<segretissimo>>; e comunque non era mai reso pubblico, né comunicato a organi diversi dagli stessi componenti il CSD, parlamento compreso (come vedremo nel prossimo paragrafo). Alcuni episodi inducono addirittura a ipotizzare che il verbale delle riunioni non fosse comunicato a tutti i ministri componenti il CSD. Solo in tal modo è possibile spiegare la polemica del settembre 1973 tra il ministro dell'interno Taviani e Leone sulla presunta decisione del CSD (3 agosto 1973) di impiegare le forze armate per controllare le carceri; una decisione non riportata nel verbale della seduta, invocata dal ministro e smentita dal capo dello stato (come emergerà nel prossimo paragrafo).

La classificazione del verbale è un dato rilevante poiché indica il livello di sensibilità politico/militare delle questioni trattate dal consiglio. Sul punto la tabella in calce al paragrafo mostra come tutti i verbali della presidenza Gronchi abbiano la classifica <<segretissimo>>. Delle presidenze Segni e Saragat un solo verbale ha tale classificazione; tutti gli altri hanno la dicitura <<riservato>>. Mentre tutti i verbali delle presidenze Leone e Pertini hanno la classifica <<riservato>>. Dalla diversa classificazione dei verbali si può dedurre che il livello di approfondimento degli argomenti affrontati dal CSD è molto diverso da

801 L. EINAUDI [1956b, 440].

presidenza a presidenza: elevato con Gronchi, medio con Segni e Saragat, ridotto con Leone e Pertini.

L'*ordine del giorno* e il *resoconto* delle sedute raramente erano resi pubblici, e quando ciò avveniva (attraverso comunicati ufficiali della presidenza della repubblica) talvolta le informazioni erano talmente generiche da non permettere di comprendere il reale oggetto della seduta.

Durante le presidenze Gronchi, Segni e Saragat, salvo un'unica eccezione (seduta 13 dicembre 1957), il comunicato che annunciava l'avvenuta riunione del CSD (i comunicati erano sempre diramati a seduta conclusa) si limitava a riportare i *componenti* intervenuti, senza alcun cenno agli argomenti trattati e alle decisioni assunte⁸⁰². Non era infine escluso che la *seduta* si svolgesse in totale segretezza, senza cioè che nessun comunicato ufficiale ne facesse menzione. Tale situazione sembra essersi verificata per le sedute 2 agosto 1955 e 11 dicembre 1957 (presidenza Gronchi) e per le sedute 14 e 18 ottobre 1963 (presidenza Segni).

Durante i mandati Leone e Pertini si registrò un'inversione di tendenza: i comunicati cominciarono a riportare non solo l'avvenuta riunione e i soggetti che avevano partecipato, ma anche un resoconto della seduta con gli argomenti trattati e le decisioni adottate. Ciò avviene per due delle cinque sedute presiedute da Leone e per tre delle cinque presiedute da Pertini.

Nella seduta 6 agosto 1975 fu lo stesso Leone a prendere l'iniziativa di divulgare i contenuti della riunione.

“Prima di togliere la seduta, [il presidente] ritiene che in considerazione dello speciale interesse che hanno, nelle presenti circostanze, gli argomenti trattati, sia opportuno dare alla stampa un comunicato meno scarno dei soliti che si limitano ad informare dell'avvenuta riunione del consiglio.”

Quindi, lo stesso presidente, sottopose all'approvazione del consiglio il testo del comunicato stampa con il resoconto della seduta⁸⁰³.

802 In occasione della seduta 2 maggio 1958, a seguito di indiscrezioni di stampa sul contenuto della riunione del consiglio, la presidenza del consiglio fu costretta a disamare un comunicato di chiarimento: “In merito ad alcune illazioni fatte da organi di stampa circa la riunione di questa mattina del CSD, riunitosi al Quirinale sotto la presidenza del presidente Gronchi, l'ANSA apprende da fonti vicine alla presidenza del consiglio dei ministri, che detta riunione rientra nel normale quadro di consultazioni periodiche. D'altra parte, come già altre volte lo stesso presidente del consiglio Zoli ha affermato, in questo momento il governo non intende prendere posizioni particolari in attesa, appunto, delle consultazioni delle prossime elezioni.” *ASPdR*, comunicati.

803 *ASPdR*, comunicati.

PUBBLICITÀ DELLE SEDUTE DEL CSD (1950/1985)

PdR	seduta	classificazione verbale	comunicato PdR		
			componenti/o.g.	resoconto	
Einaudi	1950	7 lug			
		29 lug			
		22 nov	segreto	x	
		4 dic		x	
	1952	14 feb			
		29 lug		x	
		10 dic			
	1953	23 gen	riservato	x	
	1954	26 mag		x	
		1 giu		x	
		30 lug		x	
		2 ago	segretissimo		
Gronchi	1955	2 ago	segretissimo		
	1956	26 lug.	segretissimo	x	
		27 lug.			
	1957	17 lug	segretissimo	x	
		11 dic	segretissimo		
		13 dic		x	x
	1958	2 mag	segretissimo	x	
		25 set	segretissimo	x	
		3 dic		x	
		9 dic	segretissimo		
	1960	26 gen	segretissimo	x	
		29 gen	segretissimo	x	
		30 gen	segretissimo	x	
		19 ott	segretissimo	x	
		25 nov	segretissimo	x	
		9 dic	segretissimo	x	
		10 dic	segretissimo	x	
	1961	7 dic	segretissimo	x	
	1962	3 gen		x	
	Segni	1962	15 giu	riservato	x
4 dic			riservato	x	
1963		28 gen	riservato	x	
		14 ott			
		18 ott	segretissimo		
Saragat	1964	14 lug	riservato	x	
	1965	1 dic	segretissimo	x	
	1966	31 mag	riservato	x	
		27 set	riservato	x	
	1967	20 feb	riservato	x	
		12 lug	riservato	x	
		7 dic	riservato	x	
	1969	24 gen	riservato	x	
		19 giu	riservato	x	
		1971	16 apr	riservato	x
	Leone	1972	20 lug	riservato	x
1973		3 ago	riservato	x	
1974		18 lug	riservato	x	
1975		6 ago	riservato	x	x
1976		20 set	riservato	x	x
Pertini		1978	31 lug	riservato	x
	1979	26 ott	riservato	x	
	1981	28 gen	riservato	x	x
	1983	24 nov	riservato	x	x
	1984	16 nov	riservato	x	x

Sulla difficoltà da parte degli organi di comunicazione, degli studiosi e degli stessi parlamentari di reperire informazioni, anche le più banali e innocue, nonché già contenute nei comunicati ufficiali (come il numero delle sedute e i partecipanti), si riporta una testimonianza dell'accademico Bonanni, riferita ai primi anni della presidenza Leone:

“Avremmo (...) voluto poter disporre di dati sulle riunioni tenute dal consiglio supremo di difesa (...), su chi vi abbia effettivamente presenziato e su quali siano stati gli argomenti all'ordine del giorno, almeno quando questi fossero stati resi noti a suo tempo nel comunicato ufficiale. Queste richieste di informazioni hanno però spaventato due ministri (gli onn. Tremelloni e Gui) che si sono ben guardati dal risponderci. Ci siamo perciò rivolti all'amministrazione della difesa la quale, tanto per non sbagliare, si è trincerata dietro il segreto militare.⁸⁰⁴”

4.2 – Dal 1985 al 1999: l'impatto del D.P.R. 251/1990. L'art. 11 del regolamento del 1990 (recante “processo verbale delle sedute e sua classificazione”) disciplina per la prima volta le modalità e i limiti della divulgazione dell'attività consiliare.

“1. Il segretario redige il processo verbale di ciascuna seduta. Il processo verbale, ai fini e per gli effetti della tutela del segreto, è classificato <<riservato>>, salvo diversa classificazione disposta dal presidente del consiglio dei ministri, che può riguardare anche singole parti del contenuto.

2. La declassificazione del verbale, o di parte di esso, è di competenza del presidente del consiglio dei ministri a norma della legge 24 ottobre 1977, n. 801, sentiti, per quanto di loro competenza, i ministri degli affari esteri, dell'interno e della difesa.

3. La comunicazione del verbale, o parte di esso, ad autorità civili e militari che non siano componenti ordinarie del consiglio può essere disposta dal presidente della repubblica, d'intesa con il presidente del consiglio dei ministri.

4. La pubblicazione del verbale o di parte di esso può essere disposta dal presidente della repubblica, d'intesa con il presidente del consiglio dei ministri e con i ministri degli affari esteri, dell'interno e della difesa.

(...).

7. Per ciascuna seduta il segretario provvede alla predisposizione di uno schema di comunicato, che è approvato dal consiglio o per suo mandato dal presidente della repubblica, d'intesa con il presidente del consiglio dei ministri.”

La disposizione è chiara e dettagliata, e come tale non necessita di ulteriori commenti.

Di seguito si riporta la tabella riferita alle presidenze Cossiga e Scalfaro.

PUBBLICITÀ DELLE SEDUTE DEL CSD (1985/1999)

804 M. BONANNI [1975, 73].

PdR	sedute		comunicato	
			componenti/o.g.	resoconto
Cossiga	1985	31-lug.	X	X
	1986	31-gen.	X	X
		16-apr.	X	X
		15-ott.	X	X
	1987	27-gen	X	X
		28-ott.	X	X
		3-dic.	X	X
	1988	17-mag	X	X
		25-ott.	X	X
	1989	1-ago.	X	X
	1990	28-mar.	X	X
		19-ott.	X	X
	1991	31-lug	X	X
1992	21-gen.	X	X	
Scalfaro	1994	13-lug.	X	X
	1995	31-lug.	X	X
	1997	18-giu.	X	X
	1998	4-mag.	X	X
		15 dic	X	X
1999	24 feb	X	X	

La maggior parte delle sedute sono seguite da un comunicato della presidenza della repubblica nel quale, oltre i componenti che hanno partecipato, sono indicati sommariamente gli argomenti trattati.

Riguardo ai verbali, non essendo consultabili, non è dato sapere il livello di classificazione.

4.3 – Dal 1999 a oggi: *internet* e il sito web della presidenza della repubblica.

Nel corso delle presidenze Ciampi e Napolitano si registrano due rilevanti innovazioni nel modo di comunicare l'attività del CSD:

1. di ogni singola riunione vengono pubblicati due comunicati: non solo il *resoconto* della seduta con i partecipanti e gli argomenti affrontati, come nella passata esperienza; ma anche la *convocazione* con l'indicazione della data della seduta e l'ordine del giorno;
2. i comunicati sono pubblicati sul sito web della presidenza della repubblica (www.quirinale.it), consentendo un'immediata e diretta conoscibilità di tutti dell'attività del CSD.

Al di là di quanto appena riferito, la divulgazione dell'attività consiliare nelle ultime due presidenze presenta una significativa differenza: mentre la metà dei resoconti delle sedute avvenute sotto il mandato Ciampi sono oltremodo sintetici e spesso non consentono di comprendere gli argomenti effettivamente trattati dal consiglio (sedute 18 maggio 2000, 25 ottobre 2000, 26 luglio 2001, 28 novembre 2001, 25 giugno 2002, 27 novembre 2002, 31 maggio 2005), tutti i resoconti della presidenza Napolitano, almeno sino ad oggi, si caratterizzano per una notevole ricchezza di informazioni, indicando essi nel dettaglio gli argomenti trattati e le decisioni assunte.

5 – Rapporti con il parlamento.

In questa sede non si pretende di esaminare il ruolo del parlamento nella determinazione della politica di sicurezza, tema vasto e già ampiamente trattato dalla scienza giuridica, ma unicamente i rapporti intercorsi tra le camere e il CSD. Il diritto positivo sul punto non fornisce alcuna indicazione.

L'unico fugace riferimento ai rapporti tra parlamento e CSD si trova nell'art. 1.3, lett. d), D.P.Cons. 389/1992, in relazione agli adempimenti dell'ufficio di segreteria:

“L'ufficio provvede (...) al collegamento con le segreterie delle competenti commissioni parlamentari (...).”

La disposizione prevede quindi un “collegamento” tra le strutture di supporto del CSD e delle commissioni difesa delle due camere, lasciando supporre un potenziale rapporto di collaborazione tra CSD e parlamento.

La prassi, tuttavia, smentisce tale ipotesi. Sulla base della documentazione disponibile non risultano contatti diretti, a nessun livello, tra CSD e parlamento.

Mai risulta che:

- il segretario del consiglio si sia rapportato con le segreterie delle commissioni difesa per lo svolgimento dei suoi compiti istruttori;
- il capo dello stato si sia relazionato alle camere in veste di presidente del CSD (ad esempio tramite l'invio di messaggi);
- rappresentanti del parlamento (ad esempio i presidenti delle camere o delle commissioni difesa/esteri) siano stati convocati, in qualità di membri straordinari, alle sedute consiliari;
- il parlamento sia stato informato, in modo ufficiale e sistematico, dell'attività del CSD, tramite la formale comunicazione delle sedute svolte (con l'ordine del giorno) e delle deliberazioni adottate.

I parlamentari, ancor oggi, vengono a conoscenza dell'attività del CSD tramite i comunicati stampa e i resoconti ufficiali diramati dalla presidenza della repubblica, le interrogazioni e le interpellanze parlamentari ai membri del governo, e le indiscrezioni di stampa.

Il parlamento si trova nella stessa posizione dell'opinione pubblica, e sino a tempi assai recenti l'attività svolta del CSD, sotto tutti i profili, era pressoché ignota ai parlamentari sia dell'opposizione che della maggioranza.

Testimonianza di tale situazione sono le innumerevoli interrogazioni e interpellanze con le quali, soprattutto sino ai primi anni '90, i parlamentari (non solo dei partiti di opposizione) chiedevano al governo notizie sulle riunioni tenute dal CSD o sulle decisioni assunte (in alcuni casi trapelate nei quotidiani).

Si riporta, a titolo di esempio, un estratto dell'intervento del deputato Boldrini (PCI) del 12 aprile 1967:

“noi [parlamentari] non conosciamo, purtroppo, le scelte operate dal consiglio supremo di difesa nei 17 anni della sua vita. Faccio anzi rilevare che questa è la prima volta che la

questione si discute alla camera, forse anche per poca diligenza da parte nostra. Ma oggi vogliamo porre il quesito. Com'è intervenuto il consiglio supremo di difesa nelle scelte fondamentali della politica militare di questi anni?⁸⁰⁵”

Sei anni dopo, il 25 settembre 1973, lo stesso deputato, a seguito di un articolo uscito su *Il manifesto*⁸⁰⁶, presentò un'interrogazione ai ministri dell'interno e della difesa,

“per sapere se corrispondono a verità le notizie di stampa riguardanti la decisione del consiglio supremo di difesa di impiegare reparti delle forze armate per eventuali nuove rivolte nelle carceri giudiziarie o nelle case di pena, e se tale decisione, nel caso sia stata presa, corrisponda a una richiesta collegiale del governo (...).⁸⁰⁷”

In altri casi, meno frequenti, i parlamentari hanno sollecitato il governo a chiedere la convocazione del CSD per esaminare determinate questioni (anche proponendo l'invito straordinario di rappresentanti del parlamento o altri soggetti)⁸⁰⁸.

805 *Atti parlamentari*, camera dei deputati, assemblea. In modo simile il 13 luglio 1982 il deputato Ciccio Messere [PRI] interroga il governo “per sapere se sia stato riunito il CSD in relazione al vasto coinvolgimento di militari con delicate responsabilità negli organi dello stato nella vicenda della loggia massonica P2. In caso affermativo per conoscere gli esiti della riunione.” *Atti parlamentari*, camera dei deputati, assemblea, discussioni, p. 31233. Il 24 novembre 1983, “il sottosegretario di stato per la difesa Ciccardini, rispondendo all'interrogazione Miceli [MSI/DN] n. 5-00122, rileva che il CSD, come preannunciato nella seduta dello scorso 8 novembre 1983, si riunisce oggi 24 novembre.” *Atti parlamentari*, camera dei deputati, comm. difesa, p. 32.

806 Ne *Il manifesto* del 4 settembre 1973 era stata pubblicata “copia fotostatica di una lettera del ministro dell'interno Taviani al capo SMD amm. Henke, nella quale si affermava, testualmente, che <<nell'ultima seduta del consiglio supremo di difesa [3 agosto 1973] è stato deciso (...) l'impiego di unità delle forze armate>> in relazione alla scottante situazione venutasi a creare nelle carceri, in seguito a rivolte e disordini, pregando il capo SMD di identificare preventivamente i reparti delle forze armate adatti allo scopo.” A. BARONE [1982, 479/nota 140].

807 Camera dei deputati, assemblea, 25 settembre 1973, in www.camera.it, legislazioni precedenti. Nella seduta del CSD dell'agosto 1973 la questione fu effettivamente sollevata, in via incidentale, da Taviani [“Il MINISTRO DELL'INTERNO, poiché si parla di personale militare, fa presente che bisognerebbe che la difesa andasse incontro all'interno per addestrare in alcune città un qualche reparto per fronteggiare circostanze di emergenza; beninteso non emergenza rivoluzionaria, ma emergenza semplice (quella che si presentò, ad esempio, nel carcere di Roma)”. *ASPdR*, CSD, verbali]. Tuttavia, almeno da quanto riportato nel verbale, nessuno raccolse la sollecitazione del ministro e il consiglio non prese nessuna deliberazione sul punto. La richiesta di Taviani al capo SMD, con il richiamo alla presunta decisione del CSD costituisce, quindi, un'arbitraria forzatura del ministro. A seguito dello scoop giornalistico e delle interrogazioni parlamentari sul caso, lo stesso capo dello stato Leone, in un colloquio privato con Taviani, negò categoricamente che il CSD avesse assunto decisioni sull'uso delle forze armate per il controllo delle carceri. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE [1985, 193/46]. Da qui l'ipotesi che Taviani non avesse ricevuto il verbale della seduta del CSD ove era stata trattata la questione (3 agosto 1973).

808 Il 12 aprile 1967 gli onorevoli D'Alessio, D'Ippolito e Boldrini [PCI] chiedono al governo di convocare alle sedute del consiglio “i rappresentanti qualificati del corpo volontari della libertà e delle formazioni partigiane” per avvalersi della loro esperienza e competenze.” *Atti parlamentari*, camera dei deputati, assemblea, interrogazioni. Il 18 dicembre 1985 gli on. Miceli e altri (MSI/DN) presentano un ordine del giorno con il quale si “impegna il governo a sollecitare una opportuna straordinaria riunione del CSD per l'esame delle carenze e per la individuazione degli interventi che si rendono necessari.” *Atti parlamentari*, camera dei deputati, comm. difesa, p. 128.

Infine si hanno ipotesi, anche recenti, in cui i parlamentari hanno chiesto conto al governo del rispetto delle deliberazioni assunte dal CSD.

Due casi assumono particolare rilevanza.

Il primo riguarda il rispetto della più volte citata deliberazione consiliare del 28 gennaio 1963 con la quale fu stabilito l'incremento progressivo annuo del 6% sino al 1972 del bilancio della difesa.

Il 26 maggio 1966, in occasione dell'esame del disegno di legge <<approvazione delle finalità e delle linee direttive generali del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965/1969>>, la commissione difesa della camera

“delibera di esprimere parere favorevole sul provvedimento, raccomandando che: <<la cifra di incremento della spesa per la difesa, fissata dal consiglio supremo di difesa, nella percentuale annua del 6%, destinata a fronteggiare le sopravvenienti esigenze di adeguamento e di ammodernamento delle dotazioni nonché il crescente aumento dei costi, non venga in alcun caso diminuita in futuro. (...)>>⁸⁰⁹”

Il secondo caso riguarda l'ottemperanza della deliberazione 19 marzo 2003 con la quale il CSD, come già illustrato, definì la posizione dell'Italia in relazione alla II guerra irachena.

Il 25 marzo 2003, il senatore a vita Cossiga, presentò un'interrogazione con la quale

“premessi che è notorio che fino ad ora i bombardamenti della coalizione anglo-americana contro le città dell'Iraq sono effettuati con il lancio di missili Cruise a testate convenzionali da parte di unità navali degli Stati Uniti, sommergibili nucleari e unità di superficie, che a tal fine incrociano nel Mediterraneo Orientale di fronte alle coste del Libano e di Israele; considerato che tali unità navali hanno la loro base a Gaeta e nell'isola della Maddalena”;

chiedeva al governo di sapere

“se l'uso delle basi, per il rifornimento, la partenza, il ritorno, lo stazionamento per riparazioni, rifornimento e riposo e avvicendamento del personale militare debba considerarsi concessione di <<uso passivo>> delle basi come stabilito nei criteri e nelle direttive impartite dal consiglio supremo di difesa, convocato, presieduto e deliberante su iniziativa e sotto la presidenza e con la dichiarata sanzione del presidente della repubblica, garante della Costituzione e dell'impegno costituzionalmente legittimo dello strumento militare globale nazionale, criteri e direttive fatti propri dal governo e approvati dal parlamento.”⁸¹⁰

Nel silenzio della legge, non è quindi escluso che il parlamento, di propria iniziativa (come nei due casi sopra esposti) o su sollecitazione del capo dello stato o dello stesso governo, possa intervenire sull'attuazione delle deliberazioni del CSD, sanzionando politicamente e giuridicamente gli inadempimenti sia del governo – con atti d'indirizzo o, nei casi più gravi, la sfiducia – sia del presidente della repubblica – tramite il rimedio estremo della messa in stato d'accusa *ex art.* 90.2 cost.

809 *Atti parlamentari*, camera dei deputati, commissione difesa, p. 399 ss.

810 www.camera.it, legislazione precedenti.

In tale contesto, la procedura decisionale delineata dall'art.1, lett. a), L. 25/1997, statuendo che le deliberazioni del governo in materia di sicurezza devono essere sottoposte all'«esame» del CSD prima dell'approvazione parlamentare, costituisce un ulteriore potenziale momento di raccordo tra il CSD e le camere. Quest'ultime, infatti, prima di procedere all'approvazione di un'importante e controversa decisione dell'esecutivo in materia militare, potrebbero pretendere di conoscere il “parere” del CSD.

**TABELLE ALLEGATE
AL CAPITOLO 4**

**SUDDIVESE PER
MANDATI PRESIDENZIALI**

Tabelle presidenza Ciampi
(18 maggio 1999 - 10 maggio 2006)

Tab. Ci/1 – interventi normativi inerenti il CSD

Protocollo d'intesa 27 luglio 2000 tra il segretario generale della presidenza della repubblica e il segretario generale della presidenza del consiglio dei ministri su collocazione e organizzazione dell'ufficio di segreteria del consiglio supremo di difesa, ai sensi dell'art. 10.10 del decreto legislativo 303/1999.

Ordinamento giuridico

Tab. Ci/2 – distribuzione sedute CSD per anno di mandato presidenziale

anni	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	totale
numero sedute	2	2	3	2	1	1	1	0	12

media di sedute all'anno: 1,7

Tab. 3 Ci/3 – ripartizione sedute CSD nell'anno solare





mesi	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
numero sedute	0	0	1	1	2	1	2	0	1	1	2	1




Tab. Ci/4 – rapporto tra sedute CSD, legislature, governi e stati maggiore della difesa




			mag. 2001								
XIII legislatura					XIV legislatura						
I lug '99	I dic '99	I mag '00	I ott '00	I lug '01	I set '01	I no. '01	I giu '02	I nov '02	I mar '03	I apr '04	I mag '05
I gov. D'Alema.	II gov. D'Alema	II governo Amato		II governo Berlusconi					III governo Berlusconi		
dic. 1999	apr. 2000	giu. 2001							apr. 2005		
Capo SMD gen. Arpino			Capo SMD gen. Mosca Moschini					Capo SMD am. Di Paol			
mar. 2001					mar. 2004						

Tab. Ci/5 – partecipazione alle sedute del CSD

sedute		membri ordinari									membri straordinari								NUMERO TOTAL E MEMBRI (TENIC I)		
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interni	Min. Bilancio Tesoro	Min. Idust. Com.	Capo SMD	Segret CSD	Sotto segret. PdC	Vice Presid. CdM	Min. Politic. comunit	Segret. Gener. PdR	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	Segr. Gen. Difesa		Coman CC.	
1999	21-lug	Ciampi	D'Alema	Scognamigl	Dini	Jervolino	Amato	Bersani	Arpino	Mariani	Bassanini				Gifuni	Cervoni	Guarnieri	Fornasiero	Zignani		15 (7)
	9-dic.	Ciampi	D'Alema	Scognamigl	Dini	Jervolino	Amato	Bersani	Arpino	Mariani	Bassanini				Gifuni	Cervoni	Guarnieri	Fornasiero	Zignani		15 (7)
2000	18-mag	Ciampi	Amato	Mattarella	Dini	Bianco	Visco	E.Letta	Arpino	Mariani	Micheli				Gifuni						11 (4)
	25-ott.	Ciampi	Amato	Mattarella	Dini	Bianco		E.Letta	Arpino	Mariani	Micheli				Gifuni						10 (4)
2001	26-lug.	Ciampi	Berlusconi	Martino	Ruggiero	Scajola	Tremonti	Marzano	Mosca M	Mariani	G.Letta				Gifuni						11 (4)
	14-sett.	Ciampi	Berlusconi	Martino	Ruggiero	Scajola	Tremonti	Marzano	Mosca M	Mariani	G.Letta				Gifuni						12 (4)
	28-nov.	Ciampi	Berlusconi	Martino	Ruggiero		Tremonti	Marzano	Mosca M.	Mariani	G.Letta				Gifuni	Ottogalli	De Donno	Farracuti	Di Paola	Siracusa	15 (9)
2002	25-giu.	Ciampi	Berlusconi	Martino	Inter. PdC	Scajola	Tremonti	Marzano	Mosca M.	Mariani	G.Letta				Gifuni						10 (3)
	27-nov.	Ciampi	Berlusconi	Martino	Frattini	Pisanu	Tremonti		Mosca M.	Mariani	G.Letta				Gifuni						10 (3)
2003	19-mar.	Ciampi	Berlusconi	Martino	Frattini	Pisanu	Tremonti	Marzano	Mosca M	Mariani	G.Letta	Finì	Buttiglione	Gifuni							13 (3)
2004	14-apr.	Ciampi	Berlusconi	Martino	Frattini	Pisanu	Tremonti		Di Paola	Mariani	G.Letta				Gifuni						10 (3)
2005	31-mag	Ciampi	Berlusconi	Martino	Finì	Pisanu	Siniscalco	Scajola	Di Paola	Mariani	G.Letta				Gifuni						11 (4)

	Partito popolare italiano
	Alleanza nazionale
	UDR
	Tecnico - area centro-sinistra

	Forza italia
	Partito democratico di sinistra/Democratici di sinistra
	Rinnovamento italiano

	Forze armate
	Tecnici altre branche PA
	UDC

Tab. Ci/6 – rappresentanza politica nel CdM e nel CSD

sedute		partiti politici e consistenza numerica (membri) rappresentati nel:				identità dei partiti politici rappresentati
		consiglio dei ministri		consiglio supremo di difesa	PdR	
1999	21-lug	I governo D'Alema	PDS/DS (8) - PPI (5) - RI (2) -SDI (1) - UDR (4) VERDI (1) - PDCI (2) - INDIPENDENTI (3)	PDS/DS (4) – PPI (1) – RI (1) – UDR (1)	Tecnico area CS	NO
	9-dic.			PDS/DS (4) – PPI (1) – RI (1) – UDR (1)	Tecnico area CS	NO
2000	18-mag	II governo Amato	PDS/DS (8) - PPI (5) - RI (1) - VERDI (2) - SDI (1) PDCI (2) - UDEur (1) - DEMOCR. (3) - INDIP. (2)	PDS/DS (2) – PPI (3) – RI (1)	Tecnico area CS	NO
	25-ott.			PDS/DS (1) – PPI (3) – RI (1)	Tecnico area CS	NO
2001	26-lug.	II governo Berlusconi	FI (12) - AN (4) - UDC (2) - LN (3) INDIPENDENTI (3)	FI (6)	Tecnico area CS	NO
	14-sett.			FI (6)	Tecnico area CS	NO
	28-nov.			FI (5)	Tecnico area CS	NO
2002	25-giu.			FI (6)	Tecnico area CS	NO
	27-nov.			FI (6)	Tecnico area CS	NO
2003	19-mar.			FI (7) – AN (1) – UDC (1)	Tecnico area CS	NO
2004	14-apr.			FI (6)	Tecnico area CS	NO
2005	31-mag	III governo Berlusconi	FI (10) - AN (6) - UDC (3) - LN (3) PRI (1) – Nuovo PSI (1) – INDIPENDENTI (1)	FI (5) – AN (1)	Tecnico area CS	NO

Attività svolta

Tab. Ci/7 – ambiti materiali oggetto delle sedute CSD

sedute		argomenti trattati																	
		politica militare						politica di difesa civile						politica di sicurezza					
		condizione morale-economico-giuridico FFAA	consistenza organizzaz. e struttura FFAA	bilancio FFAA	strategie e programmi militari Nato	dotazione e utilizzo armi nucleari tattiche	comandi e comitati Nato	politiche di sicurezza extra-Nato	protezione civile	mobilitaz. civile	indirizzo industria privata	sicurezza interna (misure contro sollevazioni e terrorismo inter/internaz.)	alleanze e trattati internaz.	politiche energetic	gestione emergenze politico/militari	installazioni e missili nucleari a medio/lungo raggio	relazioni e crisi internazion	missioni militari estere	concessioni e uso basi militari
1999	21-lug																		
	9-dic.																		
2000	18-mag																		
	25-ott.																		
2001	26-lug.																		
	14-sett.																		
	28-nov.																		
2002	25-giu.																		
	27-nov.																		
2003	19-mar.																		
2004	14-apr.																		
2005	31-mag																		

Tab. Ci/8 – natura giuridica, forma, efficacia, destinatari dell'attività del CSD

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA		
		ESAME discussione, scambio informazioni e valutazioni	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>)	
		PROGRAMMATICHE	COGENTI	
1999	21-lug	- missioni all'estero delle FFAA italiane; - adeguamento delle FFAA italiane nel contesto del mutato quadro strategico Nato e della costituenda identità di difesa europea;	- necessità di proseguire il rafforzamento dell'identità di sicurezza e di difesa europea nel quadro della Nato; - necessità di continuare l'ammodernamento FFAA;	
	9-dic.	- condizione militare a seguito della transizione verso il servizio volontario. - missione militari all'estero; - nuove esigenze del personale a seguito della professionalizzazione delle FFAA;	- necessità di proseguire il rafforzamento dell'identità di sicurezza e di difesa europea in vista di una futura piena integrazione; - modernizzazione e professionalizzazione FFAA;	
2000	18-mag	- situazione politico-militare nei Balcani; - costruzione dell'identità di difesa europea; - impiego FFAA italiane all'estero;		
	25-ott.	- situazione politico-militare nei Balcani; - costruzione dell'identità di difesa europea; - impiego FFAA italiane all'estero;		
2001	26-lug.	- costruzione dell'identità di difesa europea;		
	14-sett.	- conseguenze politico-militari e di sicurezza interna a seguito dell'attacco terroristico agli USA		- pieno solidarietà agli USA con assenso all'applicazione dell'art.5 del Trattato Nord Atlantico in sostegno dell'alleato.
	28-nov.	- processo di modernizzazione e professionalizz. FFAA - evoluzione del quadro strategico internazionale;		
2002	25-giu.	- processo di riforma FFAA armate nel contesto europeo e Nato; - impegno delle FFAA nelle operazioni internazionali;		
	27-nov.	- processo di riforma FFAA armate nel contesto europeo e Nato; - impegno delle FFAA nelle operazioni internazionali;		
2003	19-mar.			- posizione dell'Italia sull'intervento militare USA in IRAQ;
2004	14-apr.	- struttura operativa futura delle FFAA; - sviluppi della situazione in IRAQ e dei compiti assegnati al contingente italiano;		
2005	31-mag	- le FFAA nel quadro evolutivo della Nato e della PESD		

Tabelle presidenza Cossiga
(3 luglio 1985 - 28 aprile 1992)

Tab. Co/1 – interventi normativi inerenti CSD

Decreto del presidente della repubblica 4 agosto 1990, n. 251 – Regolamento di attuazione della legge 28 luglio 1950, n. 624, istitutiva del consiglio supremo di difesa
Decreto del presidente del consiglio dei ministri 4 maggio 1992, n. 389 – Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'ufficio di segreteria del consiglio supremo di difesa

Ordinamento interno

Tab. Co/2 – distribuzione sedute CSD per anno di mandato presidenziale

anni	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	totale
numero sedute	1	3	3	2	1	2	1	1	14

media di sedute all'anno: 2

Tab. Co/3 – ripartizione sedute CSD nell'anno solare

mesi	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
numero sedute	3	0	1	1	1	0	2	1	0	4	0	1

Tab. Co/4 – durata delle sedute CSD

sedute		durata temporale delle sedute
1985	31-lug.	4 ore
1986	31-gen.	
	16-apr.	3 ore
	15-ott.	3 ore, 30 minuti
1987	27-gen	2 ore
	28-ott.	3 ore
	3-dic.	2 ore, 30 minuti
1988	17-mag	2 ore, 30 minuti
	25-ott.	3 ore, 30 minuti
1989	1-ago.	2 ore, 10 minuti
1990	28-mar.	2 ore, 40 minuti
	19-ott.	20 minuti
1991	31-lug	5 ore, 10 minuti
1992	21-gen.	1 ora

Tab. Co/5 – rapporto tra sedute CSD, legislature, governi e stati maggiore della difesa

				lug. 1987									
IX legislatura					X legislatura								
1 lug '85	1 gen '86	1 apr '86	1 ott '86	1 gen '87	1 ott '87	1 dic '87	1 mag '88	1 ott '88	1 ago '89	1 mar '90	1 ott '90	1 lug '91	1 gen '92
I governo Craxi		II governo Craxi		VI gov. Fanfani	I governo Goria		I governo De Mita		VI governo Andreotti		VII governo Andreotti		
ago. 1986		apr. 1987		lug. 1987	apr. 1988		lug. 1989		apr. 1991				
Capo SMD Bartolucci	Capo SMD gen. Bisognero				Capo SMD am. Porta				Capo SMD gen. Corcione				
gen 1986					apr. 1988						apr. 1990		

Tab. Co/6 – Partecipazione alle sedute CSD

sedute		membri ordinari										membri straordinari															Numero totale membri (tecnici)							
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Inter	Min. Tesoro	Min. In/Cm	Capo SMD	Segr	Min. Bilanc	VcPr CdM	Min. Riecr	Min. Prt.St	Min. Finan	Min. MaM	Min. RapPrl	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	SgGr Difesa	CosMI PdR	SgGr Esteri	SgGr PdR	SgGr PdC	Com. CC		Com. GF	Com. PS	Diret SIMSI	Coll. CSD			
1985	31-lug.	Cossiga	Craxi	Spadolini		Scalfaro	Goria	Altissimo	Bartolucci	Corsini	Romita	Forlani						Poli	Marulli	Cottone	Piovano	Nardini												15 (7)
1986	31-gen.	Cossiga	Craxi	Spadolini	[Corti]	Scalfaro	Goria	Altissimo	Bisognero	Corsini	Romita	Forlani						Poli	Piccioni	Cottone	Porta	Nardini											16 (7)	
	16-apr.	Cossiga	Craxi	Spadolini	Andreotti	Scalfaro	Goria	Altissimo	Bisognero	Corsini	Romita	Forlani	Granelli	Darida							Porta	Nardini	Ruggier	Maccanico								17 (6)		
	15-ott.	Cossiga	Craxi	Spadolini	Andreotti	Scalfaro	Goria	Zanone	Bisognero	Corsini	Romita	Forlani	Granelli	Darida				Poli	Piccioni	Pisano	Porta	Nardini	Ruggier	Maccanico								20 (9)		
1987	27-gen.	Cossiga	Craxi	Spadolini	Andreotti	Scalfaro		Zanone	Bisognero	Corsini	Romita	Forlani						Poli	Piccioni	Pisano	Porta	Nardini		Maccanico								16 (8)		
	28-ott.	Cossiga	Goria	Zanone	Andreotti	Fanfani	Amato	Battaglia	Bisognero	Corsini	Colombo	(Amato)						DiMartino	Piccioni	Pisano	Porta	Nardini		Maccanico								15 (8)		
	3-dic.	Cossiga	Goria	Zanone	Andreotti	Fanfani	Amato	Battaglia	Bisognero	Corsini	Colombo	(Amato)						DiMartino	Piccioni	Pisano	Porta	Nardini		Maccanico								15 (8)		
1988	17-mag.	Cossiga	De Mita	Zanone	Andreotti	Gava	Amato	Battaglia	Porta	Corsini	Fanfani	DeMichel						DiMartino	Majoli	Pisano	Stefani	Nardini		Maccanico								17 (8)		
	25-ott.	Cossiga	De Mita	Zanone	Andreotti		Amato	Battaglia	Porta	Corsini	Fanfani							DiMartino	Majoli	Pisano	Stefani	Nardini		Berlinguer								16 (8)		
1989	1-ago.	Cossiga	Andreotti	Martinaz.	DeMichel	Gava	Carli	Battaglia	Porta	Corsini	Cirino P.	Martelli						Corcione	Majoli	Pisano	Stefani	Nardini		Berlinguer								17 (8)		
1990	28-mar.	Cossiga	Andreotti	Martinaz.	DeMichel	Gava	Carli	Battaglia	Porta	Corsini	Cirino P.	Martelli						Corcione	Ruggero	Pisano	Stefani	Nardini		Berlinguer								17 (8)		
	19-ott	Cossiga	Andreotti	Rognoni		Scotti	Carli	Battaglia	Corcione	Int. Jean	Cirino P.										Stefani	Jean		Berlinguer	Garofoli							13 (6)		
1991	31-lug.	Cossiga	Andreotti	Rognoni	DeMichel	Scotti	Carli	Bodrato	Corcione	D'ambrs	Cirino P.				Formica	Facchino	Sterpa	Canino	Ruggero	Nardini	Meloni	Jean		Berlinguer	Garofoli	Viesti	Ramponi	Parisi		Camassa		24 (13)		
1992	21-gen.	Cossiga	Andreotti	Rognoni	[Vitalone]	[Ruffino]	Carli	Bodrato	Corcione	D'ambrs	Cirino P.											Jeans		Berlinguer	Leo							13 (5)		

Democrazia cristiana
Partito socialista

Partito repubblicano
Partito liberale

Partito socialdemocratico

Forze armate
Tecnici PA

Tab. Co/7 – rappresentanza politica nel CdM e nel CSD

sedute		partiti politici e consistenza numerica (membri) rappresentati nel:				identità dei partiti politici rappresentati
		consiglio dei ministri		consiglio supremo di difesa PdR		
1985	31-lug.	I gov. Craxi	DC (15) - PSI (6) - PRI (3) PSDI (3) - PLI (2)	DC (3) - PSI (1) - PSDI (1) - PRI (1) - PLI (1)	DC	si
1986	31-gen.			DC (4) - PSI (1) - PSDI (2) - PRI (1) - PLI (1)	DC	si
	16-apr.			DC (6) - PSI (1) - PSDI (1) - PRI (1) - PLI (1)	DC	si
	15-ott.	II gov. Craxi	DC (15) - PSI (6) - PRI (3) PSDI (3) - PLI (2)	DC (6) - PSI (1) - PSDI (1) - PRI (1) - PLI (1)	DC	si
1987	27-gen.			DC (3) - PSI (1) - PSDI (1) - PRI (1) - PLI (1)	DC	si
	28-ott.	gov. Goria	DC (15) - PSI (8) - PRI (3) PSDI (3) - PLI (1)	DC (4) - PSI (1) - PRI (1) - PLI (1)	DC	no
	3-dic.			DC (4) - PSI (1) - PRI (1) - PLI (1)	DC	no
1988	17-mag.	gov. De Mita	DC (16) - PSI (8) - PRI (3) PSDI (3) - PLI (1)	DC (4) - PSI (2) - PRI (1) - PLI (1)	DC	no
	25-ott.			DC (3) - PSI (1) - PRI (1) - PLI (1)	DC	no
1989	1-ago.	VI gov. Andreotti	DC (15) - PSI (9) - PRI (3) DI (2) - PLI (2)	DC (5) - PSI (2) - PSDI (1) - PRI (1)	DC	no
1990	28-mar.			DC (5) - PSI (2) - PSDI (1) - PRI (1)	DC	no
	19-ott.			DC (5) - PRI (1)	DC	no
1991	31-lug.	VII gov. Andreotti	DC (15) - PSI (10) SDI (2) - PLI (2)	DC (6) - PSI (2) - PSDI (1) - PLI (1)	DC	si
92	21-gen.			DC (7)	DC	no

Attività svolta

Tab. Co/8 – ambiti materiali oggetto delle sedute CSD

sedute		argomenti trattati																	
		politica militare						politica di difesa civile				politica di sicurezza							
		status morale-economico-giuridico FFAA	consistenza organizzaz. e struttura FFAA	bilancio FFAA	strategie e programmi militari Nato	dotazione e utilizzo armi nucleari tattiche	politiche di sicurezza extra-Nato	comandi e comitati Nato	protezione civile	mobilitaz. civile	indirizzo attività produtt. privata	sicurezza interna (misure contro sollevazioni, terrorismo inter/internaz.)	gestione emergenze politico/militari	alleanze e trattati internaz.	politiche energetic.	crisi e relazioni internaz.	missioni militari estere	concessione uso basi militari	installazione missili nucleari a medio/lungo raggio
1985	31-lug.																		
1986	31-gen.																		
	16-apr.																		
	15-ott.																		
1987	27-gen.																		
	28-ott.																		
	3-dic.																		
1988	17-mag.																		
	25-ott.																		
1989	1-ago.																		
1990	28-mar.																		
	19-ott.																		
1991	31-lug.																		
1992	21-gen.																		

Tab. Co/9 – natura giuridica, forma, efficacia, destinatari dell'attività del CSD

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA		
		ESAME (discussione, scambio informazioni e valutazioni)	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>) [DESTINATARI]	
			PROGRAMMATICHE	COGENTI
1985	31-lug.	- condizione militare; - ordinamento FFAA e vincoli di bilancio;		- nomina nuovo segretario (gen. Corsini);
1986	31-gen.			- estendere la copertura radar a tutto il sud Italia; - potenziare flotta della marina, ammodernare l'aeronautica e puntare sui corpi scelti dell'esercito;
	16-apr.		- incremento bilancio della difesa per il 1987 del 7/8%.	
	15-ott.		- criteri per la formazione del bilancio della difesa;	
1987	27-gen.	- condizione militare - aspetti ordinativi e organizzativi della lotta al terrorismo; - situazione politico-militare-strategica dell'Italia		
	28-ott.	- provvedimenti amm./legisl. in corso di approvazione e da adottare per migliorare la condizione del personale della FFAA; - bilancio della difesa 1987/88; - missione nel Golfo Persico		
	3-dic.	- trattative in corso tra USA e URSS sul disarmo nucleare; - smantellamento "Euromissili" di Comico; - richiesta del ministro della difesa di una legge speciale promozionale per le FFAA (piano decennale di ammodernamento delle FFAA);		

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA		
		ESAME (discussione, scambio informazioni E VALUTAZIONI)	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>) [DESTINATARIO]	
			PROGRAMMATICHE	COGENTI
1988	17-mag.	- illustrazione piano decennale di ammodernamento delle FFAA; - disarmo nelle relazioni Est-Ovest;		
	25-ott.	- piano decennale di ammodernamento delle FFAA; - condizione del personale militare; - bilancio della difesa 1988/89;		
1989	1-ago.	- ristrutturazione delle FFAA;		
1990	28-mar.			
	19-ott.		- designazione nuovo direttore SISMI (gen. D'Ambrosio).	- nomina nuovo segretario CSD (gen. D'Ambrosio);
1991	31-lug.	- nuovo modello di difesa;		- costituzione "comitati di ministri" e "commissioni di studio" su vari argomenti;
1992	21-gen.	- attività svolta dai comitati e dalle commissioni istituiti nel luglio del 1991; - situazione nell'exURSS, nei Balcani e nel Mediterraneo; - nuovo modello di difesa; - nuovo concetto strategico della Nato;		

Tabelle presidenza Einaudi
(12 maggio 1948-11 maggio 1955)

Tab. Ei/1 – interventi normativi inerenti CSD

Legge 28 luglio 1950, n. 624 – “Istituzione del consiglio supremo di difesa”
Regolamento interno del novembre 1951 – “ costituzione e funzionamento della segreteria del consiglio supremo di difesa”

Ordinamento interno

Tab. Ei/2 – distribuzione sedute CSD per anno di mandato presidenziale

anni	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	totale
numero sedute	/	/	4	0	3	1	4	0	12

media di sedute all'anno: 2,4 (i primi due anni non sono computati poiché il CSD non è ancora istituito)

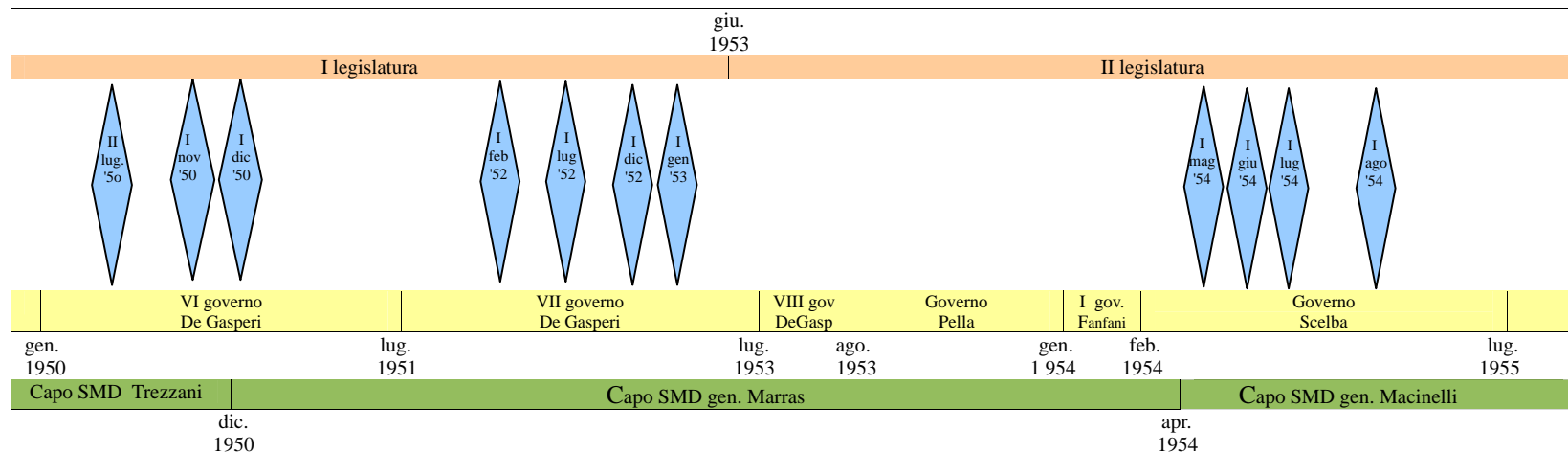
Tab. Ei/3 – ripartizione sedute CSD nell'anno solare

mesi	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
numero sedute	1	1	0	0	1	1	4	1	0	0	1	2

Tab. Ei/4 – durata delle sedute CSD

sedute		durata temporale
1950	7-lug	
	29-lug	
	22-nov	4 ore, 30 minuti
	4-dic	4 ore
1952	14-feb	
	29-lug	
	10-dic	3 ore
1953	23-gen	4 ore, 50 minuti
1954	26-mag	2 ore, 30 minuti
	1-giu	3 ore
	30-lug	
	2-ago	

Tab. Ei/5 – rapporto tra sedute CSD, governi e legislature



Tab. Ei/6 – partecipazione alle sedute CSD

sedute		membri ordinari									membri straordinari					numero totale membri (tecnici)
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD	Segretario	Min. Bilancio	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	Capo gab. difesa	
1950	7-lug	Einaudi	De Gasperi	Pacciardi	Sforza	Scelba	Pella	Togni	Trezzani		Interim Tes.					8 (1)
	29-lug	Einaudi	De Gasperi	Pacciardi	Sforza	Scelba	Pella	Togni	Trezzani		interim Tes.					8 (1)
	22-nov	Einaudi	De Gasperi	Pacciardi	Sforza	Scelba	Pella	Togni	Trezzani		Interim Tes.	Marras	Ferreri	Ajmone-Cat		11 (4)
	4-dic	Einaudi	De Gasperi	Pacciardi	Sforza	Scelba	Pella	Togni	Marras		Interim Tes.					8 (1)
1952	14-feb	Einaudi	De Gasperi	Pacciardi		Scelba	interim Bil.				Pella				Pezzi	6 (1)
	29-lug	Einaudi	De Gasperi	Pacciardi		Scelba	interim Bil.	Campilli	Marras	Martino	Pella					8 (1)
	10-dic	Einaudi	De Gasperi	Pacciardi	Sforza	Scelba	interim Bil.	Campilli	Marras	Martino	Pella					9 (1)
1953	23-gen	Einaudi	De Gasperi	Pacciardi	Sforza	Scelba	interim Bil.	Campilli	Marras	Martino	Pella					9 (1)
1954	26-mag	Einaudi	Scelba	Taviani	Piccioni	interim PcM	Gava	Villabruna	Marras	Martino						8 (1)
	1-giu	Einaudi	Scelba	Taviani	Piccioni		Gava	Villabruna	Marras	Martino	Vanoni					9 (1)
	30-lug	Einaudi	Scelba	Taviani	Piccioni	interim PcM	Gava	Villabruna	Marras	Martino	Vanoni					9 (1)
	2-ago	Einaudi	Scelba	Taviani	Piccioni	interim PcM	Gava	Villabruna	Marras	Martino	Vanoni					9 (1)

Democrazia cristiana
Partito repubblicano

Partito liberale

Forze armate
Tecnici altre branche PA

Tab. Ei/7 – rappresentanza politica nel CdM e nel CSD

sedute		partiti politici e consistenza numerica (membri) rappresentati nel:				identità dei partiti politici rappresentati
		consiglio dei ministri		consiglio supremo di difesa	PdR	
1950	7-lug	VI governo De Gasperi	DC - PRI - PSDI	DC (4) - PRI (2)	PLI	no
	29-lug			DC (4) - PRI (2)	PLI	no
	22-nov			DC (4) - PRI (2)	PLI	no
	4-dic			DC (4) - PRI (2)	PLI	no
1952	14-feb	VI governo De Gasperi	DC - PRI	DC (4) - PRI (1)	PLI	si
	29-lug			DC (5) - PRI (1)	PLI	si
	10-dic			DC (5) - PRI (2)	PLI	si
1953	23-gen	governo Scelba	DC - PSDI- PLI	DC (5) - PRI (2)	PLI	si
1954	26-mag			DC (5) - PLI (1)	PLI	no
	1-giu			DC (6) - PLI (1)	PLI	no
	30-lug			DC (6) - PLI (1)	PLI	no
	2-ago			DC (6) - PLI (1)	PLI	no

Attività svolta

Tab. E1/8 – ambiti materiali oggetto delle sedute CSD

sedute		argomenti trattati																	
		politica militare						politica di difesa civile					politica di sicurezza						
		status morale-economico-giuridico FFAA	consistenza organizzaz. e struttura FFAA	bilancio FFAA	strategie e programmi militari Nato	dotazione e utilizzo armi atomiche tattiche	comandi e comitati Nato	strategie militari di sicurezza extra-Nato	protez. civile	mobilitaz. civile	indirizzo attività produtt. privata	sicurezza interna (misure contro sollevazioni, terrorismo interno e internzion.)	alleanze e trattati internaz.	gestione emergenze politico/militari	politiche energetic.	istallazione missili nucleari a lungo/medio raggio.	partecipaz. a missioni militari estere	concess. uso basi militari	crisi e relazioni internaz.
1950	7-lug																		
	29-lug																		
	22-nov																		
	4-dic																		
1952	14-feb																		
	29-lug																		
	10-dic																		
1953	23-gen																		
1954	26-mag																		
	1-giu																		
	30-lug																		
	2-ago																		

Tab. Ei/9 – natura giuridica, forma, efficacia, destinatari dell'attività del CSD

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA					
		ESAME (discussione, scambio informazioni e valutazioni)	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>) [DESTINATARI]				
			PROGRAMMATICHE	COGENTI			
1950	7-lug	- "programma di potenziamento delle forze armate 1950/1954"					
	29-lug						
	22-nov						
	4-dic						
1952	14-feb						
	29-lug						
	10-dic						
1953	23-gen				- conclusioni consiglio atlantico di Parigi (dic. '52);	- revisione programmazione della difesa in relazione a esigenze di bilancio;	- variazione bilancio difesa 1953/54 [MIN. TESORO, MIN. DIFESA];
1954	26-mag				- minaccia alle frontiere nord-orientali		
	1-giu						
	30-lug						
	2-ago	- raggiungimento di un equilibrio tra esigenze della difesa ed esigenze sociali;	- approvazione "programma di ridimensionamento delle forze armate"; - individuazione strumenti finanziari (variazioni bilancio della difesa esercizi 54/55, 55/56, 56/57) e organizzativi necessari all'attuazione del programma; - piano di economie spese esercito;				

Tabelle presidenza Gronchi
(11 maggio 1955 - 11 maggio 1962)

Tab. Gr/1 – interventi normativi inerenti CSD

/
/

Ordinamento interno

Tab. Gr/2 – distribuzione sedute CSD per anno di mandato presidenziale

anni	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	totale
numero sedute	1	2	3	4	0	7	1	1	19

media di sedute all'anno: 2,7

Tab. Gr/3 – ripartizione sedute CSD nell'anno solare

mesi	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
numero sedute	4	0	0	0	1	0	3	1	1	1	1	7

Tab. Gr/4 – durata delle sedute CSD

sedute		durata temporale
1955	2-ago.	
1956	26-lug.	
	27-lug.	
1957	17-lug.	
	11-dic.	
	13-dic.	3 ore, 15 minuti
1958	2-mag	
	25-set	
	3-dic.	
	9-dic.	3 ore
1960	26-gen	
	29-gen.	
	30-gen.	
	19-ott.	intera giornata
	25-nov.	2 ore, 30 minuti
	9-dic.	
	10-dic.	
1961	7-dic.	
1962	3-gen.	

Tab. Gr/5 – rapporto tra sedute CSD, legislature, governi e stati maggiore della difesa

giu. 1958												
II legislatura					III legislatura							
I ago. '55	II lug. '56	I lug. '57	II dic. '57	I mag. '58	I set. '58	II dic. '58	III gen. '60	I ott. '60	I nov. '60	II dic. '60	I dic. '61	I gen. '62
gover. Scelba	I governo Segni		governo Zoli		II governo Fanfani		II governo Segni	governo Tambroni	III governo Fanfani		IV governo Fanfani	
lug. 1955	mag. 1957		lug. 1958		feb. 1959		mar. 1960	lug. 1960		feb. 1962		
Capo SMD gen. Mancinelli							Capo SMD gen. Rossi					
							aprile 1959					

Tab. Gr/6 – partecipazione alle sedute CSD

sedute		membri ordinari									membri straordinari								numero totale membri (tecnici)	
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD	Segretar.	Min. Bilancio	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	Capo gab. Dif.	Consigl. mil. PdR	Seg. Gen. Min.Esteri	Sottoseg. Min Estr		
1955	2-ago.	Gronchi	Segni	Taviani	Martino	Tambroni	Gava	Cortese	Mancinelli	Martino	Vanoni								10 (1)	
1956	26-lug.	Gronchi	Segni	Taviani	Martino	Tambroni	Medici	Cortese	Mancinelli	Martino	Zoli								10 (1)	
	27-lug.	Gronchi	Segni	Taviani	Martino	Tambroni	Medici	Cortese	Mancinelli	Martino	Zoli								10 (1)	
1957	17-lug.	Gronchi	Zoli	Taviani	Pella	Tambroni	Medici	Gava	Mancinelli	Martino	int. PcM								9 (1)	
	11-dic.	Gronchi	Zoli	Taviani	Pella	Tambroni	Medici	Gava	Mancinelli	Martino	int. PcM								9 (1)	
	13-dic.	Gronchi	Zoli	Taviani	Pella	Tambroni	Medici	Gava	Mancinelli	Martino	int. PcM								9 (1)	
1958	2-mag.	Gronchi	Zoli	Taviani	Pella	Tambroni	Medici	Gava	Mancinelli	Martino	int. PcM								9 (1)	
	25-set.	Gronchi	Fanfani	Segni	int. PcM	Tambroni	Andreotti	Bo	Mancinelli	Martino	Medici								9 (1)	
	3-dic.	Gronchi	Fanfani	Segni	int. PcM	Tambroni	Andreotti	Bo	Mancinelli	Martino									8 (1)	
	9-dic.	Gronchi	Fanfani	Segni	int. PcM	Tambroni	Andreotti	Bo	Mancinelli	Martino	Medici	Liuzzi	PecoriGiraldi	Napoli					12 (4)	
1960	26-gen.	Gronchi	Segni	Andreotti	Pella	int. PcM	int. Min. bil.	Colombo	Rossi	Martino	Tambroni						Remondino		9 (2)	
	29-gen.	Gronchi	Segni	Andreotti	Pella	int. PcM	int. Min. bil.	Colombo	Rossi	Martino	Tambroni						Remondino		9 (2)	
	30-gen.	Gronchi	Segni	Andreotti	Pella	int. PcM	int. Min. bil.	Colombo	Rossi	Martino	Tambroni						Remondino		9 (2)	
	19-ott.	Gronchi	Fanfani	Andreotti		Scelba	Taviani	Colombo	Rossi	Martino	Pella						Remondino		10 (2)	
	25-nov.	Gronchi	Fanfani	Andreotti		Scelba	Taviani	Colombo	Rossi	Martino	Pella						Remondino	Grazzi	11 (3)	
	9-dic.	Gronchi	Fanfani	Andreotti		Scelba		Colombo	Rossi	Martino	Pella						Remondino	Grazzi	Russo	11 (3)
	10-dic.	Gronchi	Fanfani	Andreotti				Colombo	Rossi	Martino	Pella						Remondino	Grazzi		9 (3)
1961	7-dic.	Gronchi	Fanfani	Andreotti	Segni	Scelba	Taviani	Colombo	Rossi	Martino							Remondino		10 (2)	
1962	3-gen.	Gronchi	Fanfani	Andreotti	Segni	Scelba	Taviani		Rossi	Martino	Pella						Remondino		10 (2)	

Democrazia cristiana
Partito repubblicano

Partito liberale
Partito socialdemocratico

Forze armate
Tecnici altre branche PA

Tab. Gr/7 – rappresentanza politica nel CdM e nel CSD

sedute		partiti politici e consistenza numerica (membri) rappresentati nel:				identità dei partiti politici rappresentati
		consiglio dei ministri	consiglio supremo di difesa	PdR		
1955	2-ago.	I governo Segni	DC - PSDI - PLI	DC (6) - PSDI (1) - PLI (1)	DC	si
1956	26-lug.			DC (6) - PSDI (1) - PLI (1)	DC	si
	27-lug.			DC (6) - PSDI (1) - PLI (1)	DC	si
1957	17-lug.	governo Zoli	DC	DC (7)	DC	si
	11-dic.			DC (7)	DC	si
	13-dic.			DC (7)	DC	si
1958	2-mag	II governo Fanfani	DC - PSDI	DC (7)	DC	si
	25-set			DC (7)	DC	no
	3-dic.			DC (6)	DC	no
	9-dic.			DC (7)	DC	no
1960	26-gen	II governo Seeni	DC	DC (6)	DC	si

				DC (6)	DC	si
	30-gen.			DC (6)	DC	si
	19-ott.	III governo Fanfani	DC	DC (7)	DC	si
	25-nov.			DC (7)	DC	si
	9-dic.			DC (7)	DC	si
	10-dic.			DC (5)	DC	si
1961	7-dic.			DC (7)	DC	si
1962	3-gen			DC (7)	DC	si

Tab. Gr/8 – modalità di partecipazione alle sedute CSD dei singoli membri

sedute		la verbalizzazione di: relazioni introduttive [R], singoli interventi [I], politici (p) e tecnici (t), e proposte di deliberazioni consiliari [P], politiche (p) e tecniche (t)														
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD	Segretario	Min. Bilancio	Capo SME	Seg.Min.Ester.			
1955	2-ago.															
1956	26-lug.	I (p2)			R (1)	I (1)							R (1)			
	27-lug.															
1957	17-lug.	I (p1) P (p2)			I (3)	I (1)			I (1)				R (2)	interim PdC		
	11-dic.	I (p4) P (p1)	I (1)		I (4) R (2) P (p1)	I (2)			I (2)				R (1)	interim PdC		
	13-dic.															
1958	2-mag.	I (p3)	I (1)		I (2) R (2)					I (1)	I (1)			interim PdC		
	25-set.	I (t1, p2)	I (1) P (t1)		I (2)		interim PdC	I (1)	I (1)	I (1)			R (1)			
	3-dic.	I (t1, p6)	R (1)	I (7) P (t1)	I (3)		interim PdC		I (2)	I (1)	I (5)	R (2)		(3 dic.) assente	I (2)	
	9-dic.															
1960	26-gen.	I (t2, p2) P (p1)	I (1)		I (3) R (1)	I (4)		interim PdC	interim Min.Bil.		I (2)	R (1)			I (3)	
	29-gen.	I (t4, p2) P (t1)	I (1)		I (1)			interim PdC	interim Min.Bil.		I (6)	R (1)				
	30-gen.	I (p3)	I (2)			I (1) R (1)		interim PdC	interim Min.Bil.	I (1)	I (1)					
	19-ott.	I (t6, p11) P (p1)	I (4) P (p1, t1)	I (5)			assente		I (2)	I (5)		I (12)	R (2)			I (4)
	25-nov.	I (t2, p2)	I (4) P (p1)	I (2)			assente		I (1)	I (2)	I (1)	I (1)	R (1)			I (2)
	9-dic.	I (t3, p6)	I (5) P (t2)		R (2)		assente		I (2)	assente	I (1)	I (2)	R (1)	R (1)		I (3)
	10-dic.	I (t2, p6) P (p1)	I (4) P (t1)	I (4) R (1) P (p1)			assente	assente	assente			I (7)				I (4)

1961	7-dic.	I (t2, p6)			I (1)		I (4)			I (2)			I (1)		I (8) R (1)		assente				
1962	3-gen.									P (1)											
totale	16 sed	I (t23, n56)	P (t1, n6)	R (1)	I (32)	P (t6, p2)	I (33)	R (9)	P (p2)	I (11)	P (1)	R (1)	I (6)	I (14)	I (6)	I (45)	R (14)	R (1)	I (12)	I (7)	R (1)

Attività svolta

Tab. Gr/9 – ambiti materiali oggetto delle sedute CSD

sedute		argomenti trattati																	
		politica militare						politica di difesa civile				politica di sicurezza							
		status morale-economico-giuridico FF.AA	consistenza organizzaz. e struttura FF.AA	bilancio FF.AA	strategie e programmi militari Nato	dotazione, utilizzo armi nucleari tattiche	politiche di sicurezza extra-Nato	comandi e comitati Nato	protez. civile	mobiliz. civile	indirizzo attività produtt. privata	sicurezza interna (misure contro sollevazioni, terrorismo inter/internaz.)	alleanze e trattati internaz.	gestione emergenze politico/militari	politiche energetic.	installazione missili nucleari a medio/lungo raggio	partecipaz. a missioni militari estere	concess. uso basi militari	crisi e relazioni internaz.
1955	2-ago																		
1956	26-lug																		
	27-lug.																		
1957	17-lug.																		
	11-dic.																		
	13-dic.																		
1958	2-mag.																		
	25-set.																		
	3-dic.																		
	9-dic.																		
1960	26-gen																		
	29-gen.																		
	30-gen																		

	19-ott.																		
	25-nov.																		
	9-dic.																		
	10-dic.																		
1961	7-dic.																		
1962	3-gen.																		

Tab. Gr/10 – natura giuridica, forma, efficacia, destinatari dell'attività del CSD

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA			
		ESAME (discussione, scambio informazioni e valutazioni)	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>) [DESTINATARI]		
			PROGRAMMATICHE	COGENTI	
1955	2-ago		- richiedere in sede NATO i mezzi necessari a difendere il fronte nord-orientale a seguito neutralizzazione dell'Austria [CAPO SMD, MIN. DIFESA, MIN. ESTERI, PDC];	- istituzione <<comitato di ministri>> per esaminare la riduzione delle forze di sicurezza interna [MIN. INTERNO, MIN. DIFESA, MIN. TESORO]; - organizzazione difesa aerea antisommergibile [CAPO SMD, MIN. DIFESA];	
1956	26-lug. 27-lug.	- situazione militare italiana: grado della minaccia alla sicurezza nazionale.		- costituzione <<comitato di ministri>> (PdC, min. esteri, min. difesa) per studiare ed elaborare proposte su questione disarmo [PDC, MIN. ESTERI, MIN. DIFESA]; - approvazione piano di costruzione navale con stanziamenti straordinari negli esercizi 1958/59, 1959/60 [CAPO SMD, MIN. DIFESA]; - acquisizione armi nucleari tattiche per FFAA italiane con stanziamento di 12 mld in due esercizi 1957/58, 1958/89 [CAPO SMD, MIN. DIFESA];	

1957	17-lug.	- presa d'atto <<piano di riorganizzazione FFAA - 1958/62>> (MC-70) presentato dal capo SMD su direttive Nato.	- rafforzare presenza italiana in alti comandi Nato [MIN. DIFESA]; - esplorazione sulla possibilità di promuovere una standardizzazione della produzione di armamenti (missili) tra i paesi europei della Nato [MIN. DIFESA]; - soluzione legislativa al problema abitazioni per sottoufficiali;	- strategie da seguire nel negoziato sul disarmo [MIN. DIFESA]; - modifica legge sull'avanzamento [MIN. DIFESA];
	11-dic.	- dotazione alle FFAA italiane di armi nucleari tattiche (Nike e Honest John) da parte degli USA entro il 1958, per una spesa di 15 mld.	- necessità che i singoli paesi della NATO possano sviluppare un'autonoma politica estera al di fuori del campo atlantico [MIN. DIFESA, MIN. ESTERI];	- posizione che i rappresentanti italiani devono assumere al prossimo CA in tema di riforma dei comandi Nato [MIN.DIFESA, MIN.DESTERI]; - autorizzazione alla continuazione della trattativa con Fr. e Ge. per arrivare a un accordo sulla costituzione <<pool degli armamenti>> per la produzione di armi nucleari europee [MIN. DIFESA]; - bilancio difesa esercizi 1958/59, 1959/60;
	13-dic.		- chiedere in sede atlantica che l'impiego di armi nucleari dislocate in Europa avvenga a seguito di decisione collegiale; - chiedere in sede ONU la ripresa delle trattative per il disarmo; - discutere in sede OECE il piano italiano per il Medio-oriente;	

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA		
		ESAME (discussione, scambio informazioni e valutazioni)	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>) [DESTINATARI]	
		PROGRAMMATICHE	COGENTI	
1958	2-mag.	- problematiche strategiche e finanziarie inerenti l'attuazione del MC 70; - stato delle trattative con Fr. e Ge. sul <<pool degli armamenti>> per armi nucleari europee.	- sottolineare nelle prossime conferenze Nato la necessità di potenziare anche le forze di 2° scaglione per la sicurezza nazionale extra Nato e la sicurezza interna [MIN. ESTERI, MIN. DIFESA].	

	25-set.	- protezione civile in caso di attacco nemico;	- richiedere sostegno USA per potenziamento armi convenzionali contro eventuali sollevazioni interne e conflitti regionali con Albania e Jugoslavia [PDC/MIN. ESTERI, MIN. DIFESA];	- adesione "condizionata" alla richiesta Nato di schieramento degli IRBM sul territorio nazionale [PDC/MIN. ESTERI, MIN. DIFESA]; - posizione da assumere in parlamento sulla possibile installazione degli IRBM [PDC/MIN. ESTERI, MIN. DIFESA];
	3-dic. 9-dic.			- istituzione di un <<comitato di ministri>> (min. riforma burocratica, min. difesa, min. tesoro, min. bil.) per studiare il riordino dell'Amm. della difesa con unificazione servizi tre FFAA tramite una legge delega [PDC/MIN. ESTERI, MIN. DIFESA]; - prosecuzione trattative per costruzione missile europeo HAWK entro un limite di spesa di 50 ml nei prossimi 5 esercizi [PDC/MIN. ESTERI, MIN. DIFESA]; - autorizzazione a perfezionare le trattative con gli USA per lo schieramento dei missili IRBM [PDC/MIN. ESTERI, MIN. DIFESA]; - sollevare con gli USA e i comandi Nato la necessità dell'Italia di potenziare, ai fini della sicurezza nazionale, non solo le forze integrate (nove divisioni del 1° scaglione), ma anche quelle destinate alla difesa del territorio nazionale (5 divisioni del 2° scaglione) [PDC/MIN. ESTERI, MIN. DIFESA];
1960	26-gen.	- situazione efficienza delle FFAA e conseguimento obiettivi del MC 70; - andamento e conclusioni ultimo Consiglio atlantico; - protezione civile, mobilitazione civile e sicurezza interna in caso di conflitto.	- distogliere parte delle risorse destinate secondo gli obiettivi Nato del MC-70 alle forze integrate di 1° scaglione al fine di potenziare anche le forze nazionali di 2° scaglione per la sicurezza nazionale extra-Nato e la sicurezza interna, e predisporre un piano economico finanziario in tal senso [MIN. ESTERI, MIN. DIFESA];	
	29-gen.	- rapporti tra il comando nazionale e i comandi Nato;	- studiare una strategia nazionale da attuare in sede NATO per ottenere la piena responsabilità delle forze nazionali in tempo di pace, rafforzare la posizione italiana a SHAPE, ottenere una riforma dei comandi nel Mediterraneo favorevole all'Italia [MIN. DIFESA];	
	30-gen.	- posizione da assumere <<conferenza dei dieci>> sul disarmo del marzo 1960; - piano di aiuto ai paesi sottosviluppati;		

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA		
		ESAME discussione, scambio informazioni e valutazioni	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>) [DESTINATARI]	
			PROGRAMMATICHE	COGENTI
1960	19-ott.	- stanziamenti necessari e modalità loro reperimento per conseguire obiettivi del MC/70 (rinvio prossima seduta assunzione decisioni); - riordino amm. difesa con unificazione servizi centrali tre FFAA. - proposte Spaak e USA su organizzazione Nato per i prossimi dieci anni;	- studiare il modo di assicurare alle FFAA i quadri tecnici necessari [MIN. DIFESA, PDC]; - proporre e sostenere nel prossimo CA che le spese di gestione IRBM (5 mld all'anno) siano sostenute dalla Nato e che i singoli paesi europei della Nato siano coinvolti nella gestione delle armi nucleari.	- istituzione <<comitato di ministri>> (ministri bil, dif., tes., fin. e segretario CSD) per predisporre i mezzi e le procedure idonee per dismissione immobili FFAA [PDC, MIN. DIFESA, MIN. TESORO, MIN. BILANCIO, MIN. FINANZE]; - istituzione di un <<comitato di ministri>> (ministri int., dif. e segretario CSD) per studiare le misure amministrative di protezione civile [PDC, MIN. DIFESA, MIN. INTERNO]; - posizione da tenere nel prossimo CA in merito alla questione della riorganizzazione Nato per i prossimi dieci anni [MIN. ESTERI];
	25-nov.	- organizzazione Nato per i prossimi dieci anni; - forza integrata nucleare Nato (MLF); - trattative sul disarmo;		- in merito al dibattito sulla riforma dei comandi Nato, sostenere la soluzione di ricomprendere il comando del Mediterraneo nel comando Sud-Europa. [CAPO SMD];
	9-dic.	- attività svolta dai comitati per la dismissione immobili FFAA e per la protezione civile; - organizzazione Nato per i prossimi dieci anni; - questione del disarmo;	- proporre di accollare le spese degli IRBM e delle armi atomiche in generale alla NATO e non ai singoli paesi che le ospitano [PDC, MIN. DIFESA];	- istituzione di un <<comitato di ministri>> per studiare il problema della progettazione e produzione della difesa [MIN. IND. E COMM., MIN. TESORO, MIN. PARTEC. STAT., MIN. BILANCIO, MIN. DIFESA, PDC]; - adesione condizionata alla MLF [PDC, MIN. DIFESA];
	10-dic.	- convenzione europea per il controllo dei cieli (eurocontrol)		- incarico allo SMD di uno studio per stabilire gli interessi di sicurezza nazionale nel quadro di un piano per il disarmo [MIN. DIFESA, CAPO SMD]; - incarico allo SMD di sondare i militari tedeschi sulla questione disarmo [MIN. DIFESA, CAPO SMD]; - incarico allo SMD di sondare i militari cecoslovacchi sulla questione disarmo [MIN. DIFESA, CAPO SMD];
1961	7-dic.	- situazione militare tra il blocco sovietico e quello occidentale; - esame del piano di aggiornamento del MC-70 elaborato dai comandi Nato; - stato della FFAA italiane; - possibili sviluppi della crisi di Berlino e coinvolgimento di Nato e Italia; - MLF;		- adesione condizionata alla <<forza mobile Nato>> [MIN. ESTERI, MIN. DIFESA];
1962	3-gen.			- costituzione unità mobile delle croce rossa con individuazione finanziamento [MIN. BILANCIO]; - costituzione rete di allarme per incursioni aeree e ricadute radioattive [MIN. BILANCIO]; - approntamento "sede protetta" [MIN. BILANCIO]; - stanziamenti per la protezione civile nell'esercizio 1962/63 [MIN. BILANCIO];

Tab. Gr/11 – sintesi deliberazioni

totale deliberazioni	42 (3 dubbie)	formali	38	cogenti	30
		materiali	4	program.	12
sedute con deliberazioni		18			
sedute senza deliberazioni		1			

Tabelle presidenza Leone
(29 dicembre 1971 - 15 giugno 1978)

Tab. Le/1 – interventi normativi inerenti CSD

/
/

Ordinamento interno

Tab. Le/2 – distribuzione sedute CSD per anno di mandato presidenziale

anni	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	totale
numero sedute	0	1	1	1	1	1	0	0	5

media di sedute all'anno: 0,7

Tab. Le/3 – ripartizione sedute CSD nell'anno solare








mesi	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
numero sedute	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0	0	0

Tab. Le/4 – rapporto tra sedute CSD, legislature, governi e stati maggiore della difesa

mag. 1972		lug 1976									
V legislatura		VI legislatura						VII legislatura			
1 lug '72		1 ago '73		1 lug '74		1 ago '75		1 set '76			
governo Colombo	I gov. Andreotti	II governo Andreotti		IV governo Rumor	V governo Rumor	IV governo Moro		V gov. Moro	III governo Andreotti	IV gov. Andreot.	
feb. 1972	giu. 1972	lug. 1973		mar. 1974	nov. 1974	feb. 1976		lug. 1976	mar. 1978		
Capo SMD gen. Marchesi		Capo SMD am. Henke				Capo SMD gen. Viglione					
ago. 1972						gen. 1975		feb. 1978			

Tab. Le/5 – partecipazione alle sedute CSD

sedute		membri ordinari									membri straordinari							numero totale membri (tecnici)
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD	Segretar.	Min. Bilancio	Vice PdC	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	Consigl. mil. PdR	Seg. Gen. Difesa	
1972	20-lug.	Leone	Andreotti	Tanassi		Rumor	Malagodi	Ferri	Marchesi	Martino						Scotto La.		9 (2)
1973	3-ago.	Leone	Rumor	Tanassi	Moro	Taviani	La Malfa	De Mita	Henke	Martino	Giolitti					Scotto La.		11(2)
1974	18-lug.	Leone	Rumor	Andreotti	Moro	Taviani	Colombo	De Mita	Henke	Martino	Giolitti					Scotto La.		11(2)
1975	6-ago.	Leone	Moro	Forlani	Rumor	Gui	Colombo	Donat-Cat.	Viglione	Martino	Andreotti	La Malfa	Cucino	De Giorgi	Ciarlo	Scotto La.	Cavalera	16 (6)
1976	20-set.	Leone	Andreotti	Lattanzio		Cossiga	Stammati	Donat-Cat.	Viglione	Martino	Morlino		Cucino	De Giorgi	Ciarlo	Bucalossi	Cavalera	14 (6)

	Democrazia cristiana		Partito liberale		Partito socialista		Forze armate
	Partito repubblicano		Partito socialdemocratico				Tecnici altre branche PA

Tab. Le/6– rappresentanza politica nel CdM e nel CSD

sedute		partiti politici e consistenza numerica (membri) rappresentati nel:				identità dei partiti politici rappresentati	
		consiglio dei ministri		consiglio supremo di difesa			PdR
1972	20-lug.	II gov. Andreotti	DC - PSDI - PLI		DC (3) - PSDI (2) - PLI (1)	DC	si
1973	3-ago.	IV gov. Rumor	DC - PSDI - PRI - PSI		DC (5) - PSDI (1) - PRI (1) - PSI (1)	DC	si
1974	18-lug.	V gov. Rumor	DC - PSDI - PSI		DC (6) - PSI (1)	DC	no
1975	6-ago.	IV gov. Moro	DC - PRI		DC (8) - PRI (1)	DC	si
1976	20-set.	III gov. Andreotti	DC		DC (7)	DC	si

Tab. Le/7 – modalità di partecipazione alle sedute CSD dei singoli membri

sedute		la verbalizzazione di: relazioni introduttive [R], singoli interventi [I], tecnici [t] e politici [p], e proposte di deliberazioni consiliari [P], tecniche [t] e politiche [p]																				
		PdR	PdC		Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD		Segretario	Min. Bilancio	Vice PdC	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	Seg. Difesa				
1972	20-lug.	I (t4)		P (p1)	I (3)		I (1)	I (1)	I (1)	I (1)	R (1)											
1973	3-ago.	I (t8, p2)	P (p1)	I (1)	P (t1)	I (4)	I (2)	I (3)	I (1)		I (6)	R (1)	P (p1)	I (1)								
1974	18-lug.	I (t6, p1)		I (2)		I (4)	I (2)		I (1)		I (4)			I (1)								
1975	6-ago.	I (t10, p1)				I (1)	I (3)		I (1)	P (t1)	I (1)	I (5)	R (2)	I (2)	I (4)	P (t1)	I (1)	R (1)	R (1)	R (1)		
1976	20-set.	I (t5, p2)	P (t1)	I (5)		I (2)		I (1)	I (2)		I (1)	R (2)		I (1)			R (1)		R (1)			
totale sedute - 5		I (t32, p6)	P (t1, p1)	I (8)	P (p1, t1)	I (14)	I (7)	I (6)	I (5)	P (t1)	I (4)	I (17)	R (6)	P (p1)	I (5)	I (4)	P (t1)	I (1)	R (2)	R (1)	R (2)	R (1)

Attività svolta

Tab. Le/8 – ambiti materiali oggetto delle sedute CSD

sedute		argomenti trattati																	
		politica militare						politica di difesa civile					politica di sicurezza						
		status morale-economico-giuridico FFAA	consistenza organizzaz. e struttura FFAA	bilancio FFAA	strategie e programmi militari Nato	dotazione, e utilizzo armi nucleari tattiche	comandi e comitati Nato	politiche di sicurezza extra-Nato	protezione civile	mobilitaz. civile	indirizzo attività produtt. privata	sicurezza interna (sollevazioni e terrorismo inter./internaz.)	alleanze e trattati internazion.	gestione emergenze politico/militari	politiche energetic.	crisi e relazioni internaz.	partecipaz. a missioni militari estere	concession e uso basi militari	installazio ne missili nucleari a medio raggio
1972	20-lug.																		
1973	3-ago.																		
1974	18-lug.																		
1975	6-ago.																		
1976	20-set.																		

Tab. Le/9 – natura giuridica, forma, efficacia, destinatari dell'attività del CSD

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA		
		ESAME (discussione, scambio informazioni e valutazioni)	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>) [DESTINATARI]	
			PROGRAMMATICHE	COGENTI
1972	20-lug.	- bilancio della difesa 1972/73;	- studio da parte del ministero del tesoro per la creazione di un fondo di promozione industriale da inserire nel bilancio della difesa [MIN. TESORO].	
1973	3-ago.	- leva militare (riduzione ferma, obiezione di coscienza, rinvio studenti universitari); - trattamento economico/giuridico dei militari; - bilancio della difesa 1973/74;	- riprendere e approfondire lo studio per la costituzione di un fondo di promozione industriale per la difesa; - risolvere per via legislativa, come già convenuto dal CSD nel 1966, la questione degli oneri fiscali sui carburanti usati dalle FFAA; - aggiornamento del regolamento di disciplina;	
1974	18-lug.	- conseguenze e insegnamenti strategico-militari da guerra arabo/israeliana del '73. - disegno di legge per la riduzione della leva militare; - revisione dei codici penali militari; - bilancio della difesa 1974/75;		- le amm. di tesoro, bilancio e difesa devono approfondire lo studio del problema della costituzione di un fondo di promozione industriale iscritto al bilancio della difesa destinato alle ricerche e a servire come sosteno all'industria [MIN. TESORO, MIN. BILANCIO, MIN. DIFESA, per conoscenza al PDC.];
1975	6-ago.	- situazione strategico-militare del fianco sud della Nato. - ristrutturazione delle FFAA	- collaborazione tra ministri difesa, interno e poste e telecomunicazioni per intraprendere una campagna a favore delle FFAA nella RAI-TV; - attribuzione alle FFAA di una parte degli stanziamenti relativi all'edilizia convenzionata;	
1976	20-set.			- approvazione disegni di legge promozionale di aeronautica ed esercito; - approvazione iniziativa di pubblicare un libro bianco della difesa; - costituzione "gruppo di lavoro" (amm. finanze, lavori pubblici, interno, tesoro, difesa) per predisporre provvedimenti per la costruzione di alloggi destinati al personale militare;

Tab. Le/10 – sintesi deliberazioni

totale deliberazioni	10	formali	2	cogenti	4
		materiali	8	program.	6
sedute con deliberazioni		3			
sedute senza deliberazioni		2			

Tabelle presidenza Napolitano
(10 maggio 2006 – in corso)

Tab. 1/Na – interventi normativi inerenti il CSD

/
/

Ordinamento interno

Tab. 2/Na – distribuzione sedute CSD per anno di mandato presidenziale

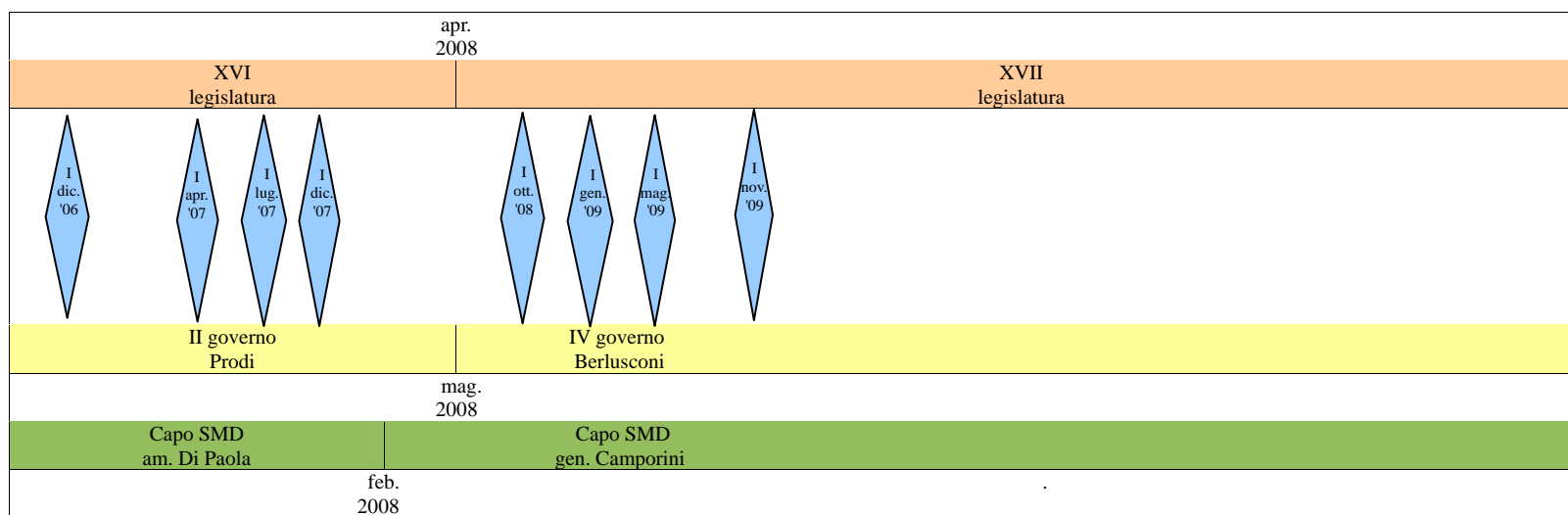
anni	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	totale
numero sedute	1	3	1	3					

media di sedute all'anno (sino al dicembre 2009): 2.3

Tab. 3/Na – ripartizione sedute CSD nell'anno solare

mesi	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
numero sedute	1			1	1		1			1	1	2

Tab. 4/Na – rapporto tra sedute CSD, legislature, governi e stati maggiore della difesa



Tab. Na/5 – rappresentanza politica nel CdM e nel CSD

sedute		partiti politici e consistenza numerica (membri) rappresentati nel:			identità dei partiti politici rappresentati	
		consiglio dei ministri	consiglio supremo di difesa	PdR		
2006	18-dic.	II governo Prodi	DS – DL PRC – PDCI – IDV – VERDI UDEUR – RNP	DS (3) – DL (2) – INDIP. (2)	DS	no
2007	2-apr.			DS (3) – DL (2) – INDIP. (2)	DS	no
	2-lug.			DS (3) – DL (2) – INDIP. (2)	DS	no
	17-dic.			DS (3) – DL (2) – INDIP. (2)	DS	no
2008	2-ott.	IV governo Berlusconi	PDL - LN	PDL (6) – LN (1)	PD	si
2009	29-gen.			PDL (6) – LN (1)	PD	si
	27-mag			PDL (6) – LN (1)	PD	si
	11-nov			PDL (5) – LN (1)	PD	si

Tab. Na/6 – partecipazione alle sedute del CSD

sedute		membri ordinari									membri straordinari								Numero totale membri (tenici)	
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interni	Min Econom.	Min. SvilEco	Capo SMD	Segret CSD	SotSgrt. PdC			Sgr.Gen PdR	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	SgrGen. Difesa		Cons.Mil PdR
2006	18-dic.	Napolitano	Prodi	Parisi	D'Alema	Amato	PadoaSch.	Bersani	Di Paola	Mariani	E. Letta			Marra					Mosca Mo	12 (4)
2007	2-apr.	Napolitano	Prodi	Parisi	D'Alema	Amato	PadoaSch	Bersani	Di Paola	MoscaMo	E. Letta			Marra						11 (3)
	2-lug.	Napolitano	Prodi	Parisi	D'Alema	Amato	PadoaSch	Bersani	Di Paola	MoscaMo	E. Letta			Marra						11 (3)
	17-dic.	Napolitano	Prodi	Parisi	D'Alema	Amato	PadoaSch	Bersani	Di Paola	MoscaMo	E. Letta			Marra						11 (3)
2008	2-ott.	Napolitano	Berlusconi	La Russa	Frattini	Maroni	Tremonti	Scaiola	Camporini	MoscaMo	G. Letta			Marra						11 (3)
2009	29-gen.	Napolitano	Berlusconi	La Russa	Frattini	Maroni	Tremonti	Scaiola	Camporini	MoscaMo	G. Letta			Marra						11 (3)
	27-mag.	Napolitano	Berlusconi	La Russa	Frattini	Maroni	Tremonti	Scaiola	Camporini	MoscaMo	G. Letta			Marra						11 (3)
	11-nov.	Napolitano	Berlusconi	La Russa	Frattini	Maroni	Tremonti		Camporini	MoscaMo	G. Letta			Marra						11 (3)

Popolo delle libertà
Lega Nord

Democrazia e Libertà
Democratici di sinistra

Forze armate
Tecnici altre branche PA

Attività svolta

Tab. Na/7 – ambiti materiali oggetto delle sedute CSD

sedute		argomenti trattati																	
		politica militare						politica di difesa civile					politica di sicurezza						
		condizione morale-economico-giuridico FFAA	consistenza organizzaz. e struttura FFAA	bilancio FFAA	strategie e programmi militari Nato	dotazione e utilizzo armi nucleari	comandi e comitati Nato	politiche di sicurezza extra-Nato	protezione civile	mobiliz. civile	indirizzo attività produttiva privata	sicurezza interna (misure vs sollevazioni e terrorismo)	alleanze e trattati internaz.	politiche energetic.	gestione emergenz e politico/militari	installazione missili nucleari a medio/lungo raggio	relazioni e crisi internazion.	missioni militari estere	concession e uso basi militari
2006	18-dic.																		
2007	2-apr.																		
	2-lug.																		
	17-dic.																		
2008	2-ott.																		

27-mag.	- missioni all'estero; - aggiornamento lavori della "commissione di alta consulenza e studio"; - impiego FFAA per funzioni di ordine pubblico;	- maggior sinergia tra azione militare e sostegno alla popolazione in Afghanistan; - potenziamento, per quanto possibile, dell'impegno militare italiano nelle aree di crisi internazionale; - esigenza di individuare in tempi brevi i provvedimenti di razionalizzazione delle FFAA da adottare, anche in vista del bilancio del 2010;
11-nov.	- presentazione risultanze dei lavori della "commissione di alta consulenza e studio";	- attuazione concreta di provvedimenti di razionalizzazione e di qualificazione delle FFAA; - mantenere fermo il contributo militare nazionale nelle missioni, con gli adeguamenti che il mutare delle situazioni in loco e dei compiti assegnati renderanno necessari nei limiti delle risorse disponibili;

428

Tabelle presidenza Pertini (9 luglio 1978 - 29 giugno 1985)

Tab. Pe/1 – interventi normativi inerenti CSD

/
/

Ordinamento interno

Tab. Pe/2 – distribuzione sedute CSD per anno di mandato presidenziale

anni	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	totale
numero sedute	1	1	0	1	0	1	1	0	5

406

media di sedute all'anno: 0,7

Tab. Pe/3 – ripartizione sedute CSD nell'anno solare

mesi	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
numero sedute	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0

396

Tab. Pe/4 – durata delle sedute CSD

sedute		durata temporale
1978	31-lug.	45 minuti
1979	26-ott.	1 ora e 30 minuti
1981	28-gen	1 ora e 30 minuti
1983	24-nov.	2 ore e 30 minuti
1984	16-nov.	1 ora e 30 minuti

Tab. Pe/5 – rapporto tra sedute CSD, legislature, governi e stati maggiore della difesa

VII legislatura	giu. 1979	VIII legislatura	lug. 1983	IX legislatura
--------------------	--------------	---------------------	--------------	-------------------

407

I lug '78																		
IV gov. Andreotti	V governo Andreotti	I governo Cossiga	II governo Cossiga	governo Forlani	I governo Spadolini	II governo Spadolini	V governo Fanfani	I governo Craxi										
mar. 1979	ago. 1979	apr. 1980	ott. 1980	giu. 1981	ago. 1982	dic. 1982	ago. 1983											
Capo SMD gen.Cavalera		Capo SMD gen.Torrisi			Capo SMD gen.Santini			Capo SMD gen.Bartolucci										
gen. 1980				set. 1981				ott. 1983										

397


Tab. Pe/6 – partecipazione alle sedute CSD

sedute		membri ordinari									membri straordinari							numero totale membri (tecnici)
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD	Segretar.	Min. Bilancio	Vice-Pres. CdM	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	Consigl. mil. PdR	Seg. Gen. Difesa	
1978	31-lug.	Pertini	Andreotti	Ruffini	Forlani	Rognoni	Pandolfi	Donat-Cat.	Cavalera	Martino	Morlino		Ranbaldi	Torrisi	Mettimano	Bernardini		15 (6)
1979	26-ott.	Pertini	Cossiga	Ruffini	Malfatti	Rognoni	Pandolfi	Bisaglia	Cavalera	Martino	Andreatta					Bernardini		11 (2)
1981	28-gen	Pertini	Forlani	Lagorio	Colombo	Rognoni	Andeatta	Pandolfi	Torrisi	Martino	La Malfa		Rambaldi	Bini	Bartolucci	Bernardini	Piovano	15 (6)
1983	24-nov.	Pertini	Craxi	Spadolini	Andreotti	Scalfaro		Altissimo	Torrisi	Martino	Longo	Forlani	Capuzzo	Monassi	Cottone	Parisio	Piovano	15 (6)
1984	16-nov.	Pertini	Craxi	Spadolini	Andreotti	Scalfaro		Altissimo	Bartolucci	Martino	Romita	Forlani	Capuzzo	Marulli	Cottone	Parisio	Piovano	15 (6)


 Democrazia cristiana

 Partito liberale

 Forze armate

 Partito repubblicano

 Partito socialista

 Partito socialdemocratico

Tab. Pe/7 – rappresentanza politica nel CdM e nel CSD

sedute		partiti politici e consistenza numerica (membri) rappresentati nel:				identità dei partiti politici rappresentati
		consiglio dei ministri		consiglio supremo di difesa (PdR)		
1978	31-lug.	IV gov. Andreotti	DC (24)	DC (9)	PSI	no
1979	26-ott.	I gov. Cossiga	DC - PSDI - PLI	DC (8)	PSI	no
1981	28-gen	gov. Forlani	DC - PSI - PSDI - PRI	DC (6) - PSI (1) - PRI (1)	PSI	no
1983	24-nov.	I gov. Craxi	DC (16) - PSI (6) - PSDI (3) - PLI (2) - PRI (3)	DC (4) - PSI (1) - PRI (1) - PSDI (1) - PLI (1)	PSI	si
1984	16-nov.			DC (5) - PSI (1) - PRI (1) - PLI (1)	PSI	no

398

Tab. Pe/8 – modalità di partecipazione alle sedute CSD dei singoli membri

409

sedute		la verbalizzazione di: relazioni introduttive [R], singoli interventi [I], tecnici [t] e politici [p], e proposte di deliberazioni consiliari [P]											
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD		Segretario	Min. Bilancio	CSM 3 FFAA
1978	31-lug.	I (t2)	I (1)	I (1)	I (1)								
1979	26-ott.	I (t1)	P (p1)										
1981	28-gen.	I (t1, p2)	I (1)	R (1)			I (1)	I (1)	I (1)	R (1)		I (1)	
1983	24-nov.	I (t1, p2)	I (1)	I (1) R (1)	I (1)	I (1)				R (1)		I (1)	
1984	16-nov.	I (t2)	I (1)	I (1) R (1)	I (1)							I (1)	
totale sedute - 5		I (t7, p4)	I (4) P (p1)	I (3) R (3)	I (3)	I (1)	I (1)	I (1)	I (1)	R (2)		I (3)	

Attività svolta

Tab. Pe/9 – ambiti materiali oggetto delle sedute CSD

sedute		argomenti trattati																	
		politica militare						politica di difesa civile					politica di sicurezza						
		status morale-economico-giuridico FF.AA	consistenza organizzaz. e struttura FF.AA	bilancio FF.AA	strategie e programmi militari Nato	dotazione, e utilizzo armi nucleari tattiche	comandi e comitati Nato	politiche di sicurezza extra-Nato	protezione civile	mobilitaz. civile	indirizzo attività produtt. privata	sicurezza interna (misure contro sollevazioni, terrorismo intern/internaz.)	alleanze e trattati internaz.	gestione emergenze politico/militari	politiche energetiche.	installazioni e missili nucleari a medio/lungo o raggio	missioni militari estere	relazioni e crisi internaz.	concessione uso basi militari
1978	31-lug.																		
1979	26-ott.																		
1981	28-gen.																		
1983	24-nov.																		
1984	16-nov.																		

Tab. Pe/10 – natura giuridica, forma, efficacia, destinatari dell'attività del CSD

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA		
		ESAME (discussione, scambio informazioni e valutazioni)	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>) [DESTINATARI]	
			PROGRAMMATICHE	COGENTI
1978	31-lug.	- situazione FFAA; - rapporti Eet-Ovest e trattative per il disarmo;		
1979	26-ott.			- approvazione dello schieramento in Italia degli "Euromissili";
1981	28-gen	- difesa civile; - bilancio della difesa 1981/82; - individuazione sito per installazione Euromissili; - status giuridico ed economico personale delle FFAA; - ristrutturazione FFAA con nuovo piano decennale; - diversificazione fonti energetiche;	- necessità di rivedere il modello di difesa del '75 con un aggiornamento del processo di ristrutturazione delle FFAA;	
1983	24-nov.	- rapporti Est-Ovest; - situazione in Libano; - nuovo modello di difesa; - status giuridico economico personale FFAA; - ristrutturazione FFAA;	- necessità di rivedere il modello di difesa del '75 con un aggiornamento del processo di ristrutturazione delle FFAA;	- permanenza dell'Italia nel contingente internazionale in Libano;
1984	16-nov.	- nuovo modello di difesa; - missione all'estero delle FFAA italiane; - cooperazione europea (UEO) nel campo degli armamenti; - status giuridico-economico personale FFAA;		

- industria della difesa;

401

Tab. Pe/11 – sintesi deliberazioni

totale deliberazioni	4	formali	0	cogenti	2
		materiali	4	program.	2
sedute con deliberazioni		3			
sedute senza deliberazioni		2			

413

Tabelle presidenza Saragat
(29 dicembre 1964 - 29 dicembre 1971)

Tab. Sa/1 – interventi normativi inerenti CSD

/
/

Ordinamento interno

Tab. Sa/2 – distribuzione sedute CSD per anno di mandato presidenziale

anni	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	totale
numero sedute	0	2	2	3	0	2	0	1	10

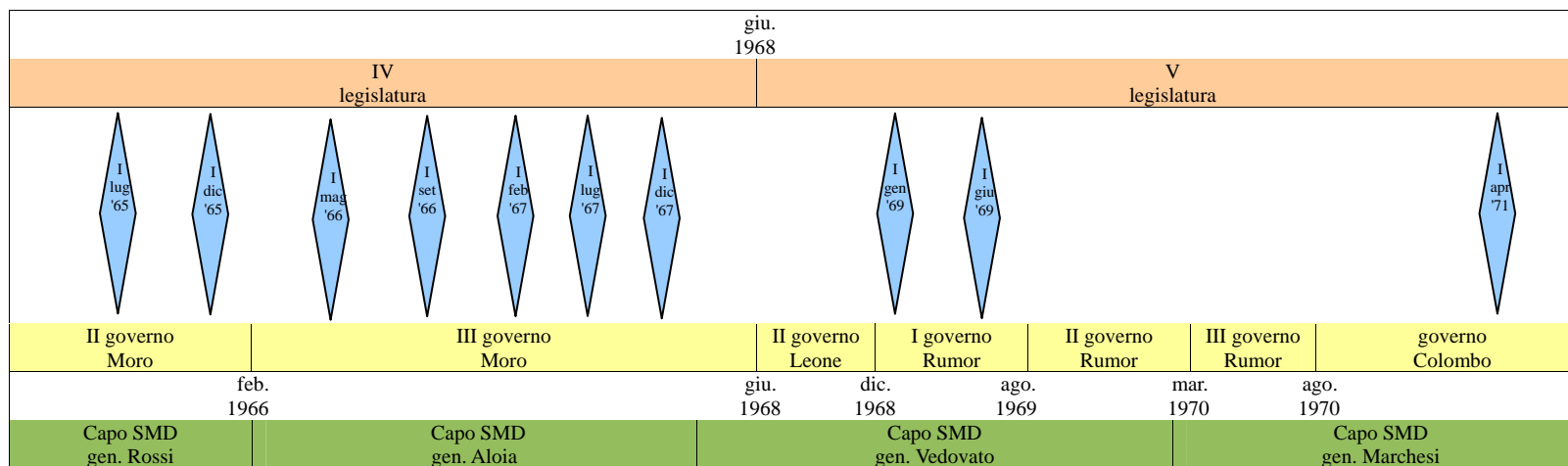
media di sedute all'anno: 1,42

Tab. Sa/3 – ripartizione sedute CSD nell'anno solare

mesi	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
numero sedute	1	1	0	1	1	1	2	0	1	0	0	2

381

Tab. Sa/4– rapporto tra sedute CSD, legislature, governi e stati maggiore della difesa



415

feb.
1966

feb.
1968





gen.
1970

382

Tab. Sa/5 – partecipazione alle sedute CSD

sedute		membri ordinari									membri straordinari						numero totale membri (tecnici)
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD	Segretar.	Min. Bilancio	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	Capo gab. Dif.	Consigl. mil. PdR	
1965	14-lug.	Saragat	Moro	Andreotti	Fanfani	Taviani	Colombo	Lami Star.	Rossi	Martino						Spigai	10 (2)
	1-dic.	Saragat	Moro	Andreotti		Taviani	Colombo		Rossi	Martino						Spigai	8 (2)
1966	31-mag.	Saragat	Moro	Tremelloni	Fanfani	Taviani	Colombo	Andreotti	Aloia	Martino						Spigai	10 (2)
	27-set.	Saragat	Moro	Tremelloni	Fanfani	Taviani	Colombo	Andreotti	Aloia	Martino						Spigai	10 (2)
1967	20-feb.	Saragat	Moro	Tremelloni	Fanfani	Taviani	Colombo	Andreotti	Aloia	Martino						Spigai	10 (2)
	12-lug.	Saragat	Moro	Tremelloni	Fanfani	Taviani	Colombo	Andreotti	Aloia	Martino	Pieraccini					Spigai	11 (2)
	7-dic.	Saragat	Moro	Tremelloni	Fanfani	Taviani		Andreotti	Aloia	Martino	Pieraccini					Spigai	10 (2)
1969	24-gen.	Saragat	Rumor	Gui		Restivo	Colombo	Tanassi	Vedovato	Martino	Preti					Bucchi	10 (2)
	19-giu.	Saragat	Rumor	Gui	Nenni	Restivo	Colombo	Tanassi	Vedovato	Martino	Preti					Bucchi	11 (2)

1971	16-apr.	Saragat	Colombo	Tanassi	Moro	Restivo	Ferrari Agg.	Gava	Marchesi	Martino	Giolitti					Bucchi	11 (2)
------	---------	---------	---------	---------	------	---------	--------------	------	----------	---------	----------	--	--	--	--	--------	--------

	Democrazia cristiana		Forze armate
	Partito socialdemocratico		Partito socialista

Tab. Sa/6– rappresentanza politica nel CdM e nel CSD

sedute		partiti politici e consistenza numerica (membri) rappresentati nel:				identità dei partiti politici rappresentati
		consiglio dei ministri		consiglio supremo di difesa	PdR	
1965	14-lug.	II governo Moro	DC (16) - PSI (6) PSDI (3) - PRI (1)	DC (6) - PSDI (1)	PSDI	no
	1-dic.			DC (5)	PSDI	no
1966	31-mag.	III governo Moro	DC (16) - PSI (6) PSDI (3) - PRI (1)	DC (7)	PSDI	no
	27-set.			DC (7)	PSDI	no
1967	20-feb			DC (7)	PSDI	no
	12-lug			DC (7) - PSI (1)	PSDI	no
	7-dic.			DC (6) - PSI (1)	PSDI	no
1969	24-gen	I governo Rumor	DC - PSI - PSDI - PRI	DC (5) - PSDI (1) - PSI (1)	PSDI	no

				DC (5) - PSDI (1) - PSI (2)	PSDI	no
1971	16-apr.	governo Colombo	DC - PSI - PSDI - PRI	DC (6) - PSDI (1) - PSI (1)	PSDI	no

Tab. Sa/7 – modalità di partecipazione alle sedute CSD dei singoli membri

sedute		verbalizzazione di: relazioni introduttive [R], singoli interventi [I] e proposte che diventano deliberazioni consiliari [P]									
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD	Segretario	Min. Bilancio
1965	14-lug.	I (t2, p1)	I (1)	I (3)	I (2)		I (3)		R (1)	I (1)	
	1-dic.	I (t1, p2) R (1)	I (2)	I (1) R (1)		I (1)	I (1)		I (3)		
1966	31-mag.	I (t1) P (t1)	I (1)	I (2)	I (1)	I (1)	I (1)	I (2)	I (2)		
	27-set.	I (t2, p4) P (t1)	I (3)	I (4)	I (4)	I (4)		I (2)	I (3) R (3)	I (1) R (1)	
1967	20-feb	I (t2, p2)	P (p1)	I (1)	I (2) R (1)	I (1)	I (1)	I (1)	I (1)		
	12-lug	I (t1, p2) P (t1)	I (1)	I (2)	I (1)	I (1)	I (2)	I (2)	R (1)	P (t1)	I (1)
	7-dic.	I (t1, p2)	I (1)	I (2) R (1)	I (1)	I (1)		I (1)	R (2)		I (2)
1969	24-gen	I (t1, p1) P (t1)	I (1)	I (2)		I (1)		I (1)	R (1)		I (1)
	19-giu.	I (t1, p5)	I (2)	I (3)	I (1)	I (1)		I (1)	I (2) R (2)	I (1)	I (2)

1971	16-apr.	I (t2, p1)				P (t1)	I (1)		I (1)	I (1)	I (1)	I (1)	I (1)	R (1)			I (1)		
totale sedute 10		I (t14, p20)	R (1)	P (t4)	I (12)	P (t1, p1)	I (21)	R (2)	I (13)	R (1)	I (12)	I (9)	I (11)	I (12)	R (11)	I (3)	R (1)	P (t1)	I (7)

385

Attività svolta

Tab. Sa/8- ambiti materiali oggetto delle sedute CSD

sedute		argomenti trattati																	
		politica militare						politica di difesa civile				politica di sicurezza							
		status economico-giuridico FFAA	consistenza organizzaz. e struttura FFAA	bilancio FFAA	strategie e programmi militari Nato	dotazione e utilizzo armi nucleari tattiche	politiche di sicurezza extra-Nato	comandi e comitati Nato	protezione civile	mobiliz. civile	indirizzo attività produtt. privata	sicurezza interna (misure contro sollevazioni e terrorismo inter/internaz.)	alleanze e trattati internaz.	gestione emergenze politico/militari	politiche energetic.	relazioni e crisi internazion.	partecipaz. a missioni militari estere	concession e uso basi militari	installazione missili nucleari a medio/lungo raggio
1965	14-lug.																		
	1-dic.																		
1966	31-mag.																		
	27-set.																		

421

1967	20-feb																				
	12-lug																				
	7-dic.																				
1969	24-gen																				
	19-giu.																				
1971	16-apr.																				

Tab. Sa/9 – natura giuridica, forma, efficacia, destinatari dell'attività del CSD

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA		
		ESAME (discussione, scambio informazioni e valutazioni)	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>) [DESTINATARI]	
			PROGRAMMATICHE	COGENTI
1965	14-lug.	- presa d'atto con soddisfazione dell'istituzione del Comitato speciale nucleare Nato.	- riconferma necessità di concedere al ministero della difesa per la durata di nove anni (a datare dal bilancio 1963/64) un incremento progressivo annuale del 6% rispetto al precedente bilancio [PDC];	- costituzione "gruppo di lavoro" (min. difesa, min. finanze, min. tesoro) per ricerca soluzione problema oneri sui carburanti usati per attività operative da esercito e aeronautica [MIN. DIFESA, MIN. TESORO, MIN. FINANZE; solo per conoscenza: PDC, CAPO SMD];
	1-dic.		- partecipazione dell'Italia ad un'eventuale forza nucleare europea in ambito Nato sul modello della MLF, senza compromettere il principio di non proliferazione [PDC, MIN. ESTERI, MIN. DIFESA];	
1966	31-mag.	- risultati del lavoro prodotto dai due "gruppi di lavoro" istituiti nel CSD del 14 luglio '65 per dirimere la controversia tra i ministeri della difesa del tesoro e della finanze sugli oneri fiscali sui carburanti usati dalle FFAA. - prossima istituzione del Comitato speciale per la pianificazione nucleare Nato; - eventualità della costruzione di protosincrotrone in Friuli su indicazione Comitato CERN; - presa d'atto della decisione del Cdm di ridurre 60 mld il bilancio della difesa per l'esercizio 1966/67, riprendere dal successivo esercizio 1967/68 il criterio dell'incremento del 6% progressivo già stabilito dal CSD.		- posizione italiana su comando centro/europeo alla Germania; - posizione italiana su trasferimento a Roma del "Defense NATO College"; - posizione italiana verso decisione francese di ritirarsi dalla struttura militare integrata della NATO; - posizione italiana su "predelega" al SACEUR per utilizzo armi nucleari tattiche.
	27-set.			
1967	20-feb.	- bilancio della difesa; - attività svolta dai comitati Nato (comitato piani di difesa e comitato pianificazione nucleare); - situazione militare nel Mediterraneo.		- posizione da tenere alla prossima Conferenza di Ginevra sulla proposta di "Trattato di Non Proliferazione Nucleare" (TNP) [MIN. ESTERI].
	12-lug.		- razionalizzazione del bilancio della difesa con maggior investimenti negli armamenti e riduzione delle spese di personale; - riconferma del principio dell'aumento progressivo del 6% del bilancio della difesa fino al 1972; - seguire attentamente l'evoluzione delle trattative sul TNP; - tenere conto che la sottoscrizione del TNP comporterà un maggior impegno nel potenziamento delle armi convenzionali.	
	7-dic.			
1969	24-gen.		- miglioramento condizioni economiche e giuridiche dei militari (aumento indennità militare e di rischio, riassetto carriere);	

	19-giu.	- situazione FFAA e bilancio della difesa 1969/70		- sostenere a Ginevra di fronte al comitato CERN la candidatura di Doberdò (Friuli) per la costruzione del protosincrotrone, con tutte le conseguenze di ordine militare e finanziario che ne derivano.
1971	16-apr.			- istituzione di un "comitato di ministri" per individuare nel termine di due mesi delle soluzioni per soddisfare le esigenze delle FFAA coi vincoli di bilancio (PDC);

387

Tab. Sa/10 – sintesi deliberazioni

totale deliberazioni	15	formali	4	cogenti	8
		materiali	11	program.	7
sedute con deliberazioni		8			
sedute senza deliberazioni		2			

Tabelle presidenza Scalfaro
(28 maggio 1992 - 15 maggio 1999)

Tab. Sc/1 – interventi normativi inerenti CSD

Legge 18 febbraio 1997, n. 25 – Attribuzioni del ministro della difesa, ristrutturazione dei vertici delle forze armate e dell'amministrazione della difesa.
/

Ordinamento interno

Tab. Sc/2 – distribuzione sedute CSD per anno di mandato presidenziale

anni	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	totale
numero sedute	0	0	1	1	0	1	2	1	6

media di sedute all'anno: 0,85

Tab. Sc/3 – ripartizione sedute CSD nell'anno solare

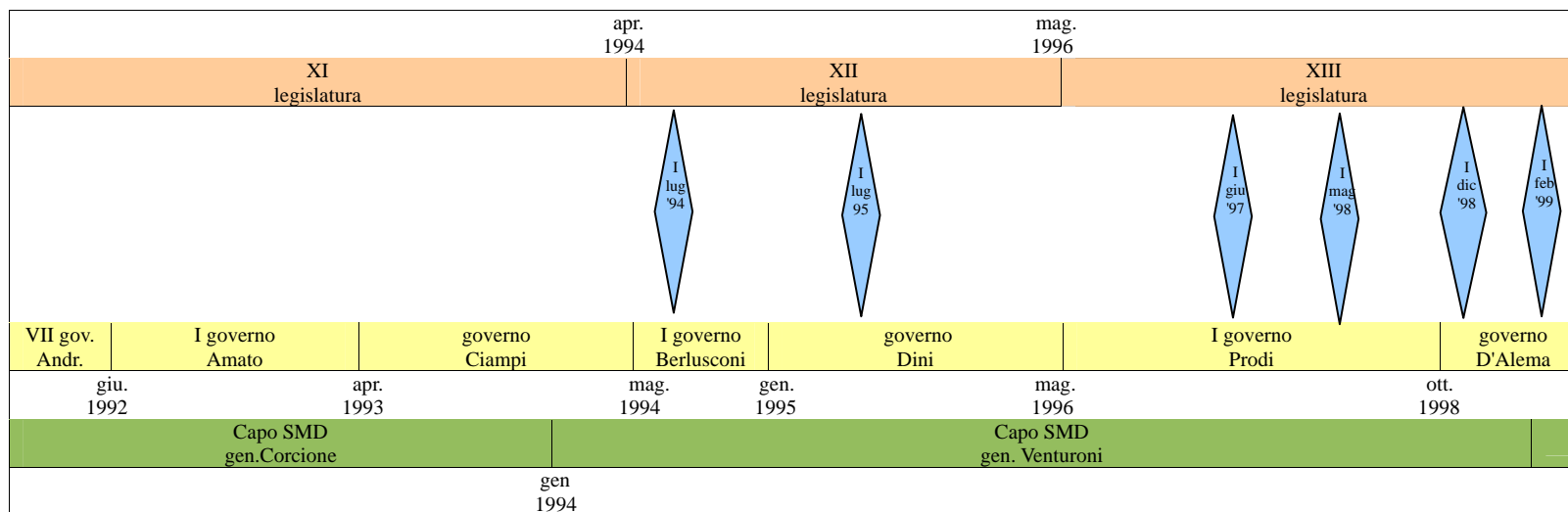
mesi	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
numero sedute	0	1	0	0	1	1	2	0	0	0	0	1

411

Tab. Sc/4 – durata delle sedute CSD

sedute		durata temporale
1994	13-lug.	2 ore
1995	31-lug.	2 ore
1997	18-giu.	2 ore, 15 minuti
1998	4-mag.	1 ora, 30 minuti
	15-dic.	2 ore
1999	24-feb.	1 ora, 40 minuti

Tab. Sc/5 – rapporto tra sedute CSD, legislature, governi e stati maggiore della difesa



Tab. Sc/6 – partecipazione alle sedute CSD

sedute		membri ordinari									membri straordinari										numero totale membri (tecnici)			
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interni	Min. Tesoro	Min. Idust. Com.	Capo SMD	Segret CSD	Min. Bilanc	Sotto segrt. PdC	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	Segr. Gen. Difesa	Consigl. militare PdR	Consigl. diplom. PdR	Segret. Gener. PdR	Consigl. aff. int PdR		Consigl. giurid. PdR	Consigl. comuni c. n. n.	Consigl. speciale PdR
1994	13-lug.	Scalfaro	Berlusconi	Previti	Martino	Marino	Dini	Gnutti	Venturoni	D'Ambr.	Pagliari	Letta					Nardini	OK	OK					18 (9)
1995	31-lug.	Scalfaro	Dini	Corcione	Agnelli	Coronas	int. PdC	Ciò	Venturoni	D'Ambr.	Masera		Incisa C.	Mariani	Arpino	Angioni	Scaramucci	Adamuzzi	Gifuni					16 (9)
1997	18-giu.	Scalfaro	Prodi	Andreatta	Dini	Napolitano	Ciampi	Bersani	Venturoni	D'Amb.	[Ciampi]	Micheli	Cervoni	Mariani	Arpino	Zignani	Scaramucci	Adamuzzi	Gifuni	Jannelli	Sechi	Scelba	Zolla	20 (13)
1998	4-mag.	Scalfaro	Prodi	Andreatta	Dni		Ciampi	Bersani	Venturoni	Mariani	[Ciampi]	Micheli	Cervoni	Guarnieri	Arpino	Zignani			Gifuni					14 (8)
	15-dic.	Scalfaro	D'Alema	Scognam.	Dini	Jervolino	Ciampi	Bersani	Vnturoni	Mariani	[Ciampi]		Cervoni	Guarnieri	Arpino	Zignani		Adamuzzi	Gifuni	Jannelli	Sechi	Scelba	Zolla	20 (13)
1999	24-feb.	Scalfaro	D'Alema	Scognam.	Dini	Jervolino	Ciampi	Bersani	Vnturoni	Mariani	[Ciampi]		Cervoni	Guarnieri	Arpino	Zignani	Scaramucci	Adamuzzi	Gifuni	Jannelli	Sechi	Scelba	Zolla	20 (13)

Democrazia cristiana/Partito popolare italiano
 Lega nord
 UDR

Forza italia
 Partito democratico di sinistra/Democratici di sinistra
 Rinnovamento italiano

Forze armate
 Tecnici altre branche PA

Tab. Sc/7 – rappresentanza politica nel CdM e nel CSD

sedute		partiti politici e consistenza numerica (membri) rappresentati nel:				identità dei partiti politici rappresentati	
		consiglio dei ministri		consiglio supremo di difesa			
1994	13-lug.	I gov. Berlusconi	FI (10) - AN (5) - LN (5) - CCD (2) UDC (2) INDIPENDNETI (2)		FI (4) - LN (3)	DC/PPI	no
1995	31-lug.	gov. Dini	INDIPENDENTE		TECNICI	DC/PPI	no
1997	18-giu.	I gov. Prodi	PDS/DS (9)- PPI (3) - RI (3) - VERDI (1) - INDIP. (5)		PPI (2) – PDS/DS (1) – RI (1) – INDIP. (1)	DC/PPI	no
1998	4-mag.				PPI (2) – PDS/DS (1) – RI (1) – INDIP. (1)	DC/PPI	no
	15-dic.	I gov. D'Alema	PDS/DS (8) - PPI (5) - RI (2) - INDIPEN. (3) VERDI (1) - PDCI (2)- SDI (1)- UDR (4)		PPI (1) - PDS/DS (2) - RI (1) - UDR (1)	DC/PPI	no
1999	24-feb.				PPI (1) - PDS/DS (2) - RI (1) - UDR (1)	DC/PPI	no

Attività svolta

Tab. Sc/8 – ambiti materiali oggetto delle sedute CSD

sedute		argomenti trattati																	
		politica militare						politica di difesa civile				politica di sicurezza							
		condizione morale economico-giuridico FFAA	consistenza organizzaz. e struttura FFAA	bilancio FFAA	strategie e programmi militari Nato	dotazione e utilizzo armi nucleari	comandi e comitati Nato	politiche di sicurezza extra-Nato	protezione civile	mobiliz. civile	indirizzo attività produttiva privata	sicurezza interna (misure contro sollevazioni e terrorismo inter/internaz.)	crisi, alleanze e trattati internaz.	politiche energetic.	gestione emergenze politico/militari	installazione missili nucleari a medio/lungo raggio	missioni militari all'estero	concessione uso basi militari	competen. del vertice politico/militare
1994	13-lug.																		
1995	31-lug.																		
1997	18-giu.																		
1998	4-mag.																		
	15-dic.																		
1999	24-feb.																		

Tab. Sc/9 – natura giuridica, forma, efficacia, destinatari dell'attività del CSD

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA		
		ESAME discussione, scambio informazioni	DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>)	
			PROGRAMMATICHE	COGENTI
1994	13-lug.	- nuovo modello di difesa e riorganizzazione FFAA; - retribuzione da attribuire ai futuri 70.000 volontari e come gestire il loro rientro nel mondo del lavoro.		
1995	31-lug.	- partecipazione agli interventi internazionali nell'ex-Jugoslavia;	- rapida approvazione nuovo modello di difesa;	
1997	18-giu.	- partecipazione italiana a missioni internazionali;	- educazione civile morale dei militari italiani impegnati nelle missioni all'estero;	- rapido accertamento delle responsabilità dei militari italiani nelle torture verso i civili somali nel '93;
	4-mag.	- attuazione nuovo modello di difesa appena approvato con legge; - attuazione legge 25/1997; - bilancio difesa; - missioni militari italiane all'estero;		
1998	15-dic.	- evoluzione della Nato e nuova dottrina strategica; - bilancio delle difesa per il 1998/99; - condizione personale delle FFAA; - semestre di presidenza italiana della UE0;	- adozione provvedimenti normativi da parte di governo e parlamento per migliorare le condizioni giuridica ed economica del personale delle FFAA;	
1999	24-feb.	- nuovo concetto strategico della Nato; - situazione FFAA; - bilancio della difesa.		

Tabelle presidenza Segni
(11 maggio 1962 - 6 dicembre 1964*)

Tab. Se/1 – interventi normativi inerenti CSD

/
/

Ordinamento interno

Tab. Se/2 – distribuzione sedute CSD per anno di mandato presidenziale

anni	1962	1963	1964	totale
numero sedute	2	3	0	5

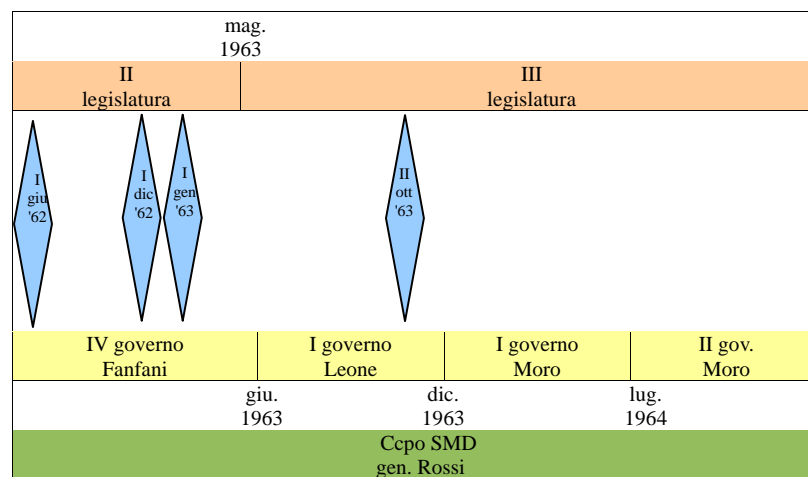
media di sedute all'anno: 1,6

Tab. Se/3 – ripartizione sedute CSD nell'anno solare

mesi	gennaio	febbraio	marzo	aprile	maggio	giugno	luglio	agosto	settembre	ottobre	novembre	dicembre
numero sedute	1	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	1

* Segni non fu più in grado di esercitare le sue funzioni dal luglio 1964. La sua presidenza effettiva fu, quindi, di circa 2 anni e 2 mesi.

Tab. Se/4 – rapporto tra sedute CSD, legislature, governi e stati maggiore della difesa



Tab. Se/5 – partecipazione alle sedute CSD

sedute		membri ordinari									membri straordinari					numero totale membri (tecnici)
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD	Segretar.	Min. Bilancio	Capo SME	Capo SMM	Capo SMA	Consigl. mil. PdR	
1962	15-giu.	Segni	Fanfani	Andreotti	Piccioni	Taviani	Tremelloni		gen. Rossi	Martino					gen. Scotti	9 (2)
	4-dic.	Segni	Fanfani	Andreotti	Piccioni	Taviani	Tremelloni	Colombo	gen. Rossi	Martino					gen. Scotti	10 (2)
1963	28-gen.	Segni	Fanfani	Andreotti		Taviani	Tremelloni		gen. Rossi	Martino					gen. Scotti	8 (2)
	14-ott.	Segni	Leone	Andreotti	Piccioni	Rumor	Colombo	Togni	gen. Rossi	Martino					gen. Scotti	10 (2)
	18-ott.	Segni	Leone	Andreotti	Piccioni	Rumor	Colombo	Togni	gen. Rossi	Martino					gen. Scotti	10 (2)



Democrazia cristiana



Forze armate

Tab. Se/6 – rappresentanza politica nel CdM e nel CSD

sedute		partiti politici e consistenza numerica (membri) rappresentati nel:				identità dei partiti politici rappresentati
		consiglio dei ministri	consiglio supremo di difesa	PdR		
1962	15-giu.					IV governo Fanfani
	4-dic.	DC - PSDI - PRI	DC (7)	DC	no	
1963	28-gen.	DC - PSDI - PRI	DC (5)	DC	no	

	14-ott.	I governo Leone	DC	DC (7)	DC	si
	18-ott.		DC	DC (7)	DC	si

Tab. Se/7 – Modalità di partecipazione alle sedute CSD dei singoli membri

sedute		verbalizzazione di: relazioni introduttive [R], singoli interventi [I] e proposte che diventano deliberazioni consiliari [P]									
		PdR	PdC	Min. Difesa	Min. Esteri	Min. Interno	Min. Tesoro	Min. Ind/Com	Capo SMD		Segretario
1962	15-giu.	I (t3, p3)	I (2)	I (1) R (1) P (p1)	I (1)	I (2)	I (2)		R (2)	I (2)	P (p1)
	4-dic.										
1963	28-gen.	I (t2)	I (1) P (p1)	I (1)		I (1)	I (2)		R (2)	I (2)	
	14-ott.	I (t2)	I (1)	I (1)		I (1)			R (1)	I (2)	
	18-ott.										
totale	5 sedute	I (t7, p3)	I (4) P (p1)	I (3) R (1) P (p1)	I (2)	I (3)	I (4)		R (5)	I (6)	P (p1)

378

435

Attività svolta

Tab. Se/8 – ambiti materiali oggetto delle sedute CSD

sedute		argomenti trattati																	
		politica militare						politica di difesa civile					politica di sicurezza						
		status economico-giuridico FFAA	consistenza organizzaz. e struttura FFAA	bilancio FFAA	strategie e programmi militari Nato	dotazione, e utilizzo armi nucleari tattiche	politiche di sicurezza extra-Nato	comandi e comitati Nato	protezione civile	mobilitaz. civile	indirizzo attività produtt. privata	sicurezza interna (misure contro sollevazioni, e terrorismo inter/internaz.)	alleanze e trattati internaz.	gestione emergenze politico/militari	politiche energetic.	installazione missili nucleari a medio raggio	partecipaz. a missioni militari estere	concession e uso basi militari	crisi e relazioni internaz.
1962	15-giu.																		
	4-dic.																		
1963	28-gen.																		
	14-ott.																		
	18-ott.																		

Tab. Se/9 – natura giuridica, forma, efficacia, destinatari dell'attività del CSD

SEDUTE		ATTIVITÀ SVOLTA			
		ESAME (discussione, scambio informazioni e valutazioni)		DELIBERAZIONI (<<materiali>> o <<formali>>) [DESTINATARI]	
				PROGRAMMATICHE	COGENTI
1962	15-giu.	- misure necessarie per attuare programma militare Nato; - bilancio della difesa 1962/63; - problemi status economico-giuridico personale delle FFAA;		- approvazione in CdM del disegno di legge sulla protezione civile;	- scioglimento della riserva fatta al CA di Atene su documento Sticcker (nuova dottrina strategica Nato della "risposta flessibile") [MIN. ESTERI, AMB. RAPPRES. PRESSO CA];
	4-dic.	- stato trattative <u>MLF</u> .			- accertamento necessità urgenti per il bilancio della difesa 1963/64, rinviando impegni più lunghi al governo post-elettorale.
1963	28-gen.	- risultati ultimo CA;			- incremento del bilancio della difesa del 6% progressivo per 9 anni.; - incremento di 14 mld bilancio difesa 1963/64;
	14-ott. 18-ott.				- conferma adesione alla <u>MLF</u> rinviando alle opportune sedi l'esame dei profili tecnici e finanziari [PDC, MIN. ESTERI, MIN. DIFESA];

Tab. Se/10 – sintesi deliberazioni

totale deliberazioni	6	formali	2	cogenti	5
		materiali	4	program.	1

sedute con deliberazioni	5
sedute senza deliberazioni	0

BIBLIOGRAFIA

A

R. ADAM

1981 “L'incidente nel Golfo della Sirte”, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 1025 ss.

M. AINIS

2007 “Sul valore della prassi nel diritto costituzionale”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 307 ss.

U. ALLEGRETTI

1989 *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna.

1991 “Guerra del Golfo e Costituzione”, in *Foro italiano*, V, p. 381 ss.

2007 “Il presidente della repubblica tra diritto e storia”, in *Passato e presente*.

G. AMATO

1984 “Presentazione”, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, V, Milano, p. VII ss.

1994 “Un governo nella transizione. La mia esperienza di presidente del consiglio”, in *Quaderni costituzionali*, p. 355 ss.

G. AMATO, F. BRUNO

1984 “La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'assemblea costituente”, in *Quaderni costituzionali*, p. 33 ss.

A. ^{AMORTH}

1984 *La Costituzione italiana*, Milano.

G. ANDREOTTI

2000 *Visti da vicino*, Milano.

N. ANTONETTI,

1998 “Dottrine politiche e dottrine giuridiche. I cattolici democratici e i problemi costituzionali (1943-1946)”, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI, (a cura), *I cattolici democratici e la Costituzione*, I, Bologna, p. 105 ss.

N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI (a cura)

1998 *I cattolici democratici e la Costituzione*, Bologna, 1998.

P. ARMAROLI

1981 “La doppia fiducia”, in *Quaderni costituzionali*, p. 580 ss.

2006 “Noterelle sull'elezione di Napolitano”, *Forum di quaderni costituzionali*.

Q. ARMELLINI

1947 “L'alto comando delle FFAA”, in *Rivista militare*, 1947, p. 255 ss.

G. AZZARITI

2003 “La guerra illegittima”, www.constituzionalismo.it.

A. ^{AZZENA}

1999 “Conferenze stato-autonomie territoriali”, in *Enciclopedia del diritto*, Appendice, III, Milano, p. 415 ss.

B

V. BACHELET

1957 *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano.

1962 *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano.

1963 “I comitati interministeriali”, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, p. 763 ss.

E. BALBONI

1999 “Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva”, in *Quaderni costituzionali*, p. 390 ss.

A. BALDANZA

2003 “La difesa”, in S. CASSESE (a cura), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, p. 307 ss.

A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE

1985 *Gli uomini del Quirinale*, Roma.

G. BALLADORE PALLIERI

1949 *Diritto costituzionale (secondo la nuova Costituzione)*, Milano.

A. BARBERA

1984 “Gli accordi internazionali: tra Governo, parlamento e corpo elettorale”, in *Quaderni costituzionali*, p. 439 ss.

1999 “Le vicende del trattato del Nord-Atlantico: revisione de facto o interpretazione evolutiva?”, in *Rassegna parlamentare*, p. 815 ss.

2008 “Intorno alla prassi”, in A. BARBERA, T. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, p. 9 ss.

A. BARBERA, C. FUSARO

1996 “Maggioranza (principio di)”, in *Enciclopedia di scienze sociali*, V, Roma, p. 405 ss.

2006 *Corso di diritto pubblico*, Bologna.

A. BARBIERO

1994 “Il regolamento interno del consiglio dei ministri”, in *Le regioni*, p. 1599 ss.

P. BARILE

1958 “I poteri del presidente della Repubblica”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 295 ss.

1959 “Atto di governo (e atto politico)”, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, p. 220 ss.

1981 “La prassi di Pertini”, in *Quaderni costituzionali*, p. 365 ss.

1991 “Consiglio dei ministri”, in *Enciclopedia giuridica*.

A. BARONE

1982 “Il consiglio supremo di difesa”, in *Diritto e Società*, p. 451 ss.

P. BARRERA

1987/a “Parlamento e politiche di sicurezza: tendenze e prospettive”, in *Quaderni costituzionali*, p. 281 ss.

1987/b “Presidente e parlamento: a ciascuno il suo crisis management”, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, p. 191 ss.

S. BARTOLE

1999 “Norme di correttezza e indirizzo politico”, in G. MOR (a cura), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni e indirizzo politico*, Milano, p. 7 ss.

2001 “Democrazia maggioritaria”, in *Enciclopedia del diritto*, Appendice V, p. 246 ss.

2003 “Il capo dello stato e l'Europa”, in *Quaderni costituzionali*, p. 5 ss.

2004 *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna.

D. BARTOLI

1961 *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Milano.

G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO

1949 *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze.

S. BASILE

1980 “La cultura politico-istituzionale e le esperienze <<tedesche>>”, in U. DE SIERVO (a cura), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, Bologna, p. 45 ss.

A. BEDESCHI MAGRINI

1992 “Spunti revisionistici nella politica estera di Giovanni Gronchi presidente della Repubblica”, in AA.VV., *L'Italia e la politica di potenza in Europa*, Milano, p. 59 ss.

C. BELLO (a cura)

1964 *Lettere al presidente. Carteggio De Gasperi-Malvestiti. 1948-1953*, Milano.

C. BELLUSCIO

2004 *Con Saragat al Quirinale. Vicende e personaggi di un settennato*, Venezia.

E. BETTINELLI

1991 “Guerre e operazioni di polizia internazionale”, in *Foro italiano*, V, p. 375 ss.

R. BIN, G. PITRUZZELLA

2002 *Diritto costituzionale*, Torino.

R. BIFULCO, A. CELOTTI, M. OLIVETTI

2008 *Commento alla Costituzione*, Torino.

P. BISCARETTI DI RUFFIA

1940 *Le attribuzioni del Gran consiglio del fascismo*, Roma.

1941 *Le attribuzioni del Gran consiglio del fascismo secondo la dottrina e la prassi più recente*, Modena.

G. BOGNETTI

1997 “Il presidente e la presidenza di organi collegiali”, in N. LUCIANI, M. VOLPI, *Il presidente della repubblica*, Bologna, p. 247 ss.

C. BOLOGNA

2008 “Accordi e missioni internazionali: la prassi governativa”, in A. BARBERA, T. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, p. 295 ss.

M. BONANNI

1971 “Tecnostutture militari e controllo politico oggi”, in AA.VV., *Il potere militare in Italia*, Roma/Bari, p. 65 ss.

P. BONETTI

2000 *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano.

F. BONINI

1997 “Un retaggio monarchico nelle istituzioni della Repubblica?”, in *Cheiron*, p. 103 ss

G. BOTTAI

1949 *Vent'anni e un giorno (25 luglio 1945)*, Milano, 1949.

F. BOTTI, V. ILARI

1985 *Il pensiero militare italiano dal primo al secondo dopoguerra*, Roma, 1985.

B. BOTTIGLIERI

1982 “Congiuntura coreana e leggi economiche eccezionali”, in *Economia & Lavoro*, p. 69 ss.

A. BRECCIA, M. MANFREDI

2002 “La partecipazione italiana alla missione ISAF: inizia una nuova era nella gestione delle operazioni militari all'estero?”, in A. DE GUTTRY (a cura), *Oltre la reazione. Complessità e limiti nella guerra al terrorismo internazionale dopo l'11 settembre*, Pisa, p. 245 ss.

M. BREDA

2006 *La guerra del Quirinale. La difesa della democrazia ai tempi di Cossiga, Scalfaro e Ciampi*, Milano.

F. BRUNO

1980 “I giuristi alla costituente: l'opera di Costantino Mortati”, in U. DE SIERVO (a cura), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, Bologna, p. 59 ss.

G. BUONOMO

2005 “Declaratoria dello stato di emergenza e consiglio supremo di difesa”, in *Nuovi studi politici*, p. 95 ss.

C

E. CACACE

2008 “La presidenza della repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria”, in *Quaderni costituzionali*, p. 301 ss.

P. CACACE

1986 *Vent'anni di politica estera italiana 1943/1963*, Roma.

F. CAFFIO F. GALLO

1999 “Il caso Albania”, in N. RONZITTI (a cura), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Milano, p. 205 ss.

P. CALAMANDREI

1968 “Le responsabilità militari che la Costituzione italiana assegna al capo dello stato, al presidente del consiglio, al ministro della difesa, in confronto con la Costituzione degli U.S.A. dell'Inghilterra e della Francia” (conferenza al C.A.S.M del 1950), in M. CAPPELLETTI (a cura), *Pietro Calamandrei. Opere giuridiche*, III, Napoli, p. 413 ss.

P. CALANDRA

- 1986/a “La prassi di Cossiga”, in *Quaderni costituzionali*, p. 551 ss.
- 1986/b *Il governo della Repubblica*, Bologna.
- 1987 “Responsabilità ministeriale e responsabilità militari nell'evoluzione dell'ordinamento della difesa”, in *Quaderni costituzionali*, p. 249 ss.
- 1996 *I governi della repubblica*, Bologna.
- CAMERA DEI DEPUTATI (SEGRETARIO GENERALE),
1947 *Assemblea costituente. Atti della commissione per la Costituzione*, Roma.
- E. CANNIZZARO
1985 “The legal nature of Nato's 1979 <<Dual-track>> decision and the installation of missile bases in Europe”, in *The italian yearbook of international law*, p. 55 ss.
- 1995 “NATO”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, p. 52 ss.
- 1999 “La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi <<fuori aerea>>”, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 729 ss.
- 2000 “La nuova dottrina strategica della NATO e l'evoluzione della disciplina internazionale sull'uso della forza”, N. RONZITTI (a cura), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, p. 43 ss.
- P.A. CAPOTOSTI
1986 “Presidente del consiglio dei ministri”, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, p. 133 ss.
“Governo”, in *Enciclopedia giuridica*,
- S. CARONARO
1957 *Le responsabilità militari nell'ordinamento costituzionale italiano*, Firenze.
- 1965 “Governo e consiglio supremo di difesa nella determinazione delle direttive in materia politico/militare”, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, III, Milano, p. 123 ss.
- P. CARETTI, U. DE SIERVO
2008 *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino.
- F. CARINGELLA
2005 *Corso di diritto amministrativo*, Milano.
- P. CARNEVALE
2003 “Il ruolo del parlamento e l'assetto dei rapporti fra camere e governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo Persico, Kosovo e Afghanistan”, in *Diritto e società*, p. 103 ss.
- V. CARULLO
1950 *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Bologna.
- E. CASETTA
2002 *Manuale di diritto amministrativo*, Milano.
- S. CASSESE
2002 *La crisi dello stato*, Bari/Roma.
- G. CASSONI
1967 *L'Organizzazione del trattato dell'Atlantico del nord*, Milano.
- E. CATELANI
2006 “Art. 95”, in R. BIFULCO, A. CELOTTI, M. OLIVETTI (a cura), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, p. 1836 ss.
- S. CATTANEO
1960 “Osservazioni in tema di organi complessi”, in *Foro amministrativo*, III, p. 24 ss.
- S. CECCANTI
1997 “Un modello storico di “semipresidenzialismo”: la Germania di Weimar”, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura), *Semipresidenzialismi*, Padova.
- 1998 “I semi-presidenzialismi falliti. Germania: la Costituzione di Weimar”, in *Rassegna parlamentare*, p. 569 ss.
- S. CECCANTI, S. VASSALLO

2004 “Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento”, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, p. 15 ss.

M. CERMEL

2004 “Nuovo modello di difesa e Costituzione italiana”, *Atti convegno su <<Controllo degli armamenti e lotta al terrorismo tra Nato, Nazioni unite e Unione europea>>*, Venezia, 6/7 dicembre 2004.

C. CERETI

1949 *Diritto costituzionale italiano*, Torino.

V. CERULLI IRELLI

2001 *Corso di diritto amministrativo*, Torino.

L. CEVA

1979 “Appunti per una storia dello stato maggiore generale fino alla vigilia della <<non belligeranza>> (giugno 1925-luglio 1939)”, in *Storia contemporanea*, p. 207 ss.

1984 “Aspetti politici e giuridici dell’alto comando militare in Italia (1848-1941)”, in *Il Politico*, p. 81 ss.

1986 “Ministro e capo di stato maggiore”, in *Nuova antologia*, 1986, p. 112 ss.;

1987/a “Il capo di stato maggiore e la politica estera al principio del secolo”, *Il Politico*, p.123 ss.

1987/b “Problemi dell’alto comando nell’esercito piemontese e italiano”, in *Il Risorgimento*, XXXIX, p. 195 ss.

G. CEVOLIN

2001 “L’impiego delle forze armate all’estero: profili procedurali”, in S. RIONDATO (a cura), *Diritto e forze armate. Nuovi impegni*, Padova, p. 61 ss.

B. CHANTEBOUT

1967 *L’organisation général de la défense national en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, Paris.

E. CHELI

1961 *Atto politico e funzione d’indirizzo politico*, Milano.

1985 “Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del capo dello stato”, in *Quaderni costituzionali*, p. 29 ss.

E. CHELI, V. SPEZIANTE

1977 “Il consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi”, in S. RISTUCCIA (a cura), *L’istituzione governo. Analisi e prospettive*, Milano, p. 41 ss.

O. CHESSA

2004 “La democrazia maggioritaria nell’interpretazione costituzionale della forma di governo”, in *Diritto pubblico*, p. 19 ss.

A. CHIARAMONTE, R. D’ALIMONTE

2004 “Dieci anni di (quasi) maggioritario e una riforma (quasi) riuscita”, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, p. 105 ss

C. CHIMENTI

2001 “L’<<equidistanza>> presidenziale nelle esternazioni di Ciampi”, in *Quaderni costituzionali*, p. 612 ss.

2002 “Il presidente della repubblica nel parlamento maggioritario”, in *Nomos*, p. 45 ss.

2003 “Parlamentarismo maggioritario e garanzie presidenziali”, in *Nomos*, p. 17 ss.

2005 “Presidenza Ciampi: luci e ombre di un settennato”, in *Nomos*, p. 15 ss.

2006 *Anatomia della XIV legislatura*, Milano.

P. COLOMBO

1999 *Il re d’Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Milano.

M. COLUCCI

1989 “Deliberazione amministrativa”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, p. 557 ss.

B. CONFORTI

1987 “Raccomandazione internazionale”, *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, p. 187 ss.

G. CORDINI

1995 “La presidenza della repubblica di Giovanni Gronchi: profili istituzionali”, in *Il politico*, 1995, p. 327 ss.

V. CORRENTI

1988 “Funzioni vicarie e di supplenza nell'ordinamento costituzionale”, in *Diritto e società*, p. 461 ss.

V. CORSINI

1935 *Il capo del governo nello stato fascista*, Bologna.

M. CREMASCO,

1999 “Il caso Somalia”, in N. RONZITTI (a cura), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle colazioni militari*, Milano, p. 173 ss.

O. CROCI

2004 “La fine del consenso bipartisan? La politica estera italiana e la guerra in Iraq”, in V. DELLA SALA, S. FABBRINI (a cura), *Politica in Italia*, Bologna, p. 125 ss.

G. CUGURRA

1972 “Considerazioni sull'attuale sistema degli atti pubblici”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 48 ss.

F. CUOCOLO

1961 “Consiglio dei ministri”, *Enciclopedia del diritto*, IX, Milano, p. 237 ss.

D

S. D'ALBERGO

“Direttiva”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, p. 603 ss.

G. D'ALESSIO (a cura)

1979 *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della <<commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato>> (1945-1946)*, Bologna.

D'ANDREA (a cura)

2003 *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano.

G. D'ANTONA

1947 “Il comando delle forze armate in pace e in guerra”, in *Rivista militare*, p. 123 ss.

G. D'ORAZIO

1983 “Introduzione a uno studio sulla presidenza Pertini”, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 1066 ss.

1985 *Presidenza Pertini (1978/1985): neutralità o diarchia?*, Rimini.

C. DE FIORES

1991 “Il presidente della discordia”, in *Democrazia e diritto*, p. 217 ss.

2002 “L'intervento militare in Afghanistan. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale”, in *Politica del diritto*, p. 79 ss.

2003 “Una guerra contro la Costituzione”, www.costituzionalimo.it.

M.R. DE GASPERI (a cura)

1974 *De Gasperi scrive*, Brescia.

A. DE GUTTRY, F. PAGANI (a cura)

1999 *La crisi albanese del 1997. L'azione dell'Italia e delle organizzazioni internazionali: verso un nuovo modello di gestione delle crisi?*, Milano.

M.G. DE ROSE

2003 “La missione degli Alpini in Afghanistan”, in *Studi senesi*, p. 500 ss.

U. DE SIERVO

1979/a “Scelte e confronti costituzionali nel periodo costituente. Il progetto democratico cristiano e le altre proposte”, in *Jus*, p. 125 ss.

1979/b “Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia”, in U. DE SIERVO (a cura), *Scelte della Costituzione e cultura giuridica*, I, Bologna, 293 ss.

1981 “Modelli stranieri ed influenze internazionali nel dibattito dell'Assemblea costituente”, in *Quaderni costituzionali*, p. 279 ss.

1998 “Le scelte costituzionali”, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI, (a cura), *I cattolici democratici e la Costituzione*, I, Bologna, 175 ss.

G. DE VERGOTTINI

1971 *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano.

1974/a “La programmazione economica nel settore della difesa”, in F. MERUSI, *Legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico*, Milano, p. 35 ss.

1974/b “La modificazione delle competenze costituzionali in tema di difesa”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 409 ss.

1978 “Il presidente della repubblica/IV) Il IX comma dell'Art. 87, prima parte”, in G. BRANCA (a cura), *Commentario alla Costituzione*, Roma-Bologna, p. 240 ss.

1984 “Politica estera e interventi del presidente della repubblica”, in *Quaderni costituzionali*, p. 493 ss.

1991 “La difesa nell'ordinamento italiano”, in G. DE VERGOTTINI (a cura), *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, Bologna, p. 13 ss.

1999 “La Costituzione e l'intervento Nato nella ex-Jugoslavia”, in *Quaderni costituzionali*, p. 122 ss.

2004 *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna.

A. DEL MONACO

1990 “Tra costituente e riforme istituzionali. L'attualità del pensiero di Egidio Tosato”, in *Il politico*, p. 323 ss.

P. DEL VESCOVO

1988 “Il consiglio di gabinetto. Un tentativo di rafforzamento del governo”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 900 ss.

A. DI GIOVINE

1997 “Dieci anni di presidenza della Repubblica”, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura), *Il presidente della repubblica*, Bologna, p. 25 ss.

C. DI TURRI

2003 “La guerra in Iraq e il diritto internazionale”, www.associazionedeicostituzionalisti.it.

P. DAMIANI

1998 “La riforma del ministero della difesa”, in *Rassegna parlamentare*, p. 584 ss.

A. DESIDERI

1990 *Storia e storiografia. Dalla prima guerra mondiale alle soglie del duemila*, III, Messina/Firenze.

L. DINI

2002 *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure. Fatti e retroscena di una stagione alla Farnesina*, Milano.

M. DOGLIANI

1985 *Indirizzo politico*, Napoli.

F. DURANTE

1981 “Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO)”, in *Enciclopedia giuridica*, XXXI, Milano, p. 211 ss.

M. DUVERGER

1984 *Le costituzioni della Francia*, Napoli.

E

L. EINAUDI

1956/a *Lo scrittoio del presidente*, Torino.

1956/b “Di alcune usanze non protocollari attinenti alla Presidenza della Repubblica italiana”, in *Nuova antologia*.

L. ELIA

1970 “Governo (forme di)”, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, p. 634 ss.

C. ESPOSITO

1960 “Capo dello stato”, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, p. 224 ss.

F

S. FABBRINI

1999 “Chi guida l’esecutivo? Presidenza della repubblica e governo in Italia (1996/1998)”, in *Occasional papers*, III, p. 3 ss.

2004 “Rafforzamento e stabilità del governo”, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, p. 205 ss.

V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO

1980 *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano.

R. FAUCCI

1986 *Luigi Einaudi*, Torino.

G. FERRARA

2003 “Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell’Italia e responsabilità del presidente della repubblica, Appunti”, www.constituzionismo.it.

L.V. FERRARIS

1996 *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma/Bari, 1996.

M. FIORILLO

2002 *Il capo dello stato*, Roma/Bari.

C. FOCARELLI

2000 “Integrazione Europea e difesa comune”, in N. RONZITTI (a cura), *Il diritto dei trattati nell’attività di interesse delle forze armate*, Latina, p. 119 ss.

L. FORLENZA

1947 “Una soluzione per il comando delle Forze armate in pace e in guerra”, in *Rivista militare*, p. 373 ss.

M. FRANCHINI

2002 “Le risoluzioni parlamentari sulla lotta al terrorismo internazionale. Il commento”, in *Giornale di diritto amministrativo*, p. 319 ss..

2003 “Brevissime note a proposito dei nuovi impegni militari italiani in Afghanistan”, in AA.VV., *Studi per Giovanni Motzo*, Milano.

V. FROSINI

1982 “La democrazia pericolante. Note storiche sull’art. 48 della Costituzione di Weimar”, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, II, Milano, p. 479 ss.

C. FUSARO

1992 “La prassi più recente della presidenza Cossiga. Appunti per una rassegna”, in *Diritto e società*, p. 115 ss.

1998 “Forma di governo e figura del capo dello stato in Francia e in Italia. Il fascino irresistibile delle soluzioni ambigue”, in C. FUSARO, *Le radici del semi-presidenzialismo. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia*, Catanzaro, p. 17 ss.

1999 “Scalfaro e la transizione: non ha fatto quello che poteva”, in *Quaderni costituzionali*, p. 396 ss.

2002 “È ancora possibile rappresentare l’unità nazionale?”, in www.forumcostituzionale.it.

2003/a *Il presidente della repubblica*, Bologna.

2003/b “Sempre più difficile... fare il presidente (della Repubblica). Risposta a Carlo Chimenti”, in *Forum quaderni costituzionali*.

2008 “Il presidente della repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente”, in A. BARBERA, T. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, p. 23 ss.

G

R. GALLI, D. GALLI

2001 *Corso di diritto amministrativo*, Padova.

D. GALLO

1984 “Gli Euromissili e l'ordinamento costituzionale italiano”, in *Politica del diritto*, p. 189 ss.

1987 “L'illegalità costituzionale della base missilistica di Comiso”, in *Testimonianze*, p. 20 ss.

G. B. GARRONE

1987/a “Atto politico (disciplina amministrativa)”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, p. 544 ss.

1987/b “Atto di alta amministrazione”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, p. 538 ss.

L. GAZZELLA, M. MASSELLA DUCCI TERI

1984 “L'organizzazione del ministero della difesa”, in E. SPAGNA MUSSO (a cura), *Costituzione e struttura di governo. La riforma dei ministeri*, Padova, p. 441 ss.

F. GELICH

1946 “L'alto comando delle forze armate italiane”, in *Rivista militare*, 1946, p. 1219 ss.

C. GHISALBERTI

1992 *Storia costituzionale d'Italia. 1848-1948*, Roma-Bari.

M.S. GIANNINI,

1946 “Decisioni e deliberazioni amministrative”, in *Foro amministrativo*, 1946, I, p. 154 ss.

V.M. GIANNINI

2006 *Ciampi. Sette anni di un tecnico al Quirinale*, Torino.

A. GIARDINA

1978 “Art. 78”, in G. BRANCA (a cura), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma.

T. E. GIUPPONI

2008 “Il governo nel sistema bipolare”, in A. BARBERA, T. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, p. 51 ss.

M. GORLANI

2007 “Una nuova dimensione costituzionale per il capo dello stato?”, in *Quaderni costituzionali*, p. 132 ss.

F. GOZZANO

1980 “La diplomazia del Quirinale”, in *Politica internazionale*, p. 113 ss.

P.G. GRASSO

1979 “Lotte del lavoro di militari e poteri del presidente della repubblica”, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 1350 ss.

M.C. GRISOLIA

2007 “Il presidente Napolitano e il potere di esternazione”, in *Quaderni costituzionali*, p. 611 ss.

G. GROTTANELLI DE SANTI

“Atto politico e atto di Governo”, in *Enciclopedia del diritto*, Roma.

M.M. GUADALUPI

1968 *Il consiglio supremo di difesa*, Roma (Conferenza del Centro alti studi militari).

G. GUARINO,

1946 “La stabilità del governo e la garanzia dei diritti della minoranza nei dibattiti costituzionali in Francia”, in *Rassegna di diritto pubblico*.

1951 “Il presidente della repubblica italiana”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 903 ss.

1963 “Tecnici e politici nello stato contemporaneo”, in *Rassegna di diritto pubblico*, p. 1 ss.

S. GUERRIERI

1999 “Tradizione repubblicana e processo costituente: la rinascita della democrazia francese dopo la liberazione”, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura), *La Costituzione italiana*, Roma, p. 219 ss.

G. GUIGLIA

1991 “Consiglio supremo di difesa. Il regolamento di attuazione del consiglio supremo di difesa e i rapporti tra presidente della repubblica e presidente del consiglio dei ministri”, in *Quaderni costituzionali*, p. 124 ss.

1993 “Il ruolo del consiglio supremo di difesa, con particolare riguardo agli stati di crisi e di emergenza internazionali e interni”, <<1989>> rivista di diritto pubblico e scienze politiche, p. 293 ss.

1994/a “Il comando e l'impiego delle forze armate. Considerazioni alla luce della normativa e della prassi”, <<1989>> rivista di diritto pubblico e scienze politiche, p. 275 ss.

1994/b “Governò. Su alcune deleghe ai sottosegretari alla presidenza del consiglio nella recente prassi costituzionale”, in *Quaderni costituzionali*, p. 135 ss.

1996 “Sulla figura del sottosegretario alla presidenza del consiglio, segretario del consiglio dei ministri: brevi riflessioni alla luce della vigente normativa e della prassi”, in *Rassegna parlamentare*, p. 553 ss.

1997 “Il comando delle forze armate e il ruolo del consiglio supremo di difesa alla luce della nuova legge sui vertici militari”, in *Rassegna parlamentare*, p. 873 ss.

P. GUZZANTI

1992 *I presidenti della repubblica da De Nicola a Cossiga*, Bari/Roma.

J

C. JEAN

1989 *L'ordinamento della difesa in Italia. Vertice politico e vertice tecnico-militare*, Padova.

1999 “Il nuovo concetto strategico dell'Alleanza atlantica”, in *Affari esteri*, p. 528 ss.

2004 *Manuale di studi strategici*, Milano.

K

L. KAPLAN

1980 *A community of interests: Nato and Military assistance program. 1948-1951*, Washington.

N. KOGAN

1968 *L'Italia del dopoguerra. Storia politica dal 1945 al 1966*, Bari.

I

IAI (ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI)

L'Italia nella politica internazionale, Milano. (Dal 2000: *L'Italia e la politica internazionale*, Bologna).

V. ILARI

1978 *Le forze armate tra politica e potere 1943-1976*, Firenze.

1989 “L'ordinamento dell'alto comando e del ministero della difesa”, in C. JEAN (a cura), *Storia delle forze armate italiane dalla ricostruzione postbellica alla ristrutturazione del 1975*, Milano, p. 41 ss.

1991/a “L'organizzazione nell'ordinamento pre-repubblicano”, in G. DE VERGOTTINI (a cura), *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, Bologna.

1991/b “L'ordinamento della Nazione per la guerra. Genesi e contenuto della legislazione vigente con particolare riferimento alle esperienze organizzative attuate dal 1925 al 1945”, in G. DE VERGOTTINI (a cura), *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa della Nazione*, Bologna, p. 25 ss.

1994 *Storia militare della prima repubblica 1943-1993*, Ancona.

U. INDRO

1971 *La presidenza Saragat. Cronaca di un settennato 1965-1971*, Milano.

L

S. LABRIOLA

“Consiglio supremo di difesa”, in *Enciclopedia giuridica*, Milano.

1973 *Il consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano.

1985 “Presidente della repubblica, struttura del governo, consiglio di gabinetto”, in *Diritto e società*, p. 331 ss.

1986 “La gestione costituzionale del caso dell'Achille Lauro”, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, p. 241 ss.

L. LAGORIO,

1998 *L'ultima sfida. Gli euromissili*, Firenze.

F. LANCHESTER

1982 “La forma di governo weimariana rivisitata”, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, II, p. 495 ss.

1998 “Costantino Mortati e Weimar”, in S. RODOTÀ (a cura), *Alle origini della Costituzione*, Bologna, p. 309 ss.

G. LANDI

1963 “Forze armate”, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Milano, p. 21 ss.

C. LAVAGNA

1942 *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra il Capo del Governo e i Ministri*, Roma.

1951 “Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1 gennaio 1948 al 31 dicembre 1950”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, p. 187 ss.

S. LEONE

2008 “Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle camere”, in *Quaderni costituzionali*, p. 339 ss.

V. LIPPOLIS

1991 “La crisi del Golfo Persico in parlamento: le problematiche della guerra e le missioni militari all'estero”, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 1709 ss.

2009 “Gli equilibri Colle/Governo”, www.federalismi.it.

G. LONG

1975 “Parlamento e forze armate”, in C. JEAN (a cura), *Storia della Forze armate italiane dalla ricostruzione post-bellica alla ristrutturazione del 1975*, Milano, 31 ss.

1980 “Presidenza Pertini, opinione pubblica, stampa”, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, p. 141 ss.

M

C. MAINARDIS

1997 “Il ruolo del capo dello stato nelle crisi di governo”, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 2817 ss.

G. MAYER

1975 “L'evoluzione del bilancio della difesa dal 1945 al 1975”, in C. JEAN (a cura), *Storia della Forze armate italiane dalla ricostruzione post-bellica alla ristrutturazione del 1975*, Milano, p. 273 ss.

1992 *L'evoluzione del bilancio della difesa dal 1975 ai primi anni '90*, Roma.

G. MAMMARELLA, P. CACACE

2006 *La politica estera dell'Italia. Dallo stato unitario ai giorni nostri*, Roma/Bari.

M. MANCINI

2002 “L'applicazione provvisoria degli accordi in materia di difesa”, in N. RONZITTI, *Il diritto dei trattati nelle attività d'interesse delle forze armate*, Latina.

M. MANETTI

2007 “I due presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo”, in *Rivista di diritto costituzionale*, p. 179 ss.

A. MANZELLA

- 1983 Bilancio dei governi Spadolini. Un'esperienza istituzionale, in *Nuova antologia*, p. 115 ss.
- 1984 "Il processo decisionale nella politica estera italiana", in *Quaderni costituzionali*, p. 477 ss.
- 1987 "Il capo dello stato in <<consiglio supremo di difesa>>", in *Quaderni costituzionali*, p. 231 ss.
- G. MAROTTA
- 2003 "La missione Nibbio in Afghanistan", in *Rivista di diritto internazionale*, p. 449 ss.
- P. MARSOCCI
- 2003 "La guerra in Afghanistan", www.costituzionalismo.it.
- R. MARTUCCI
- 2007 *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848/2001)*, Roma.
- A. MASSAI
- 1984 "La Forza multinazione in Libano e il controllo parlamentare", in *Politica internazionale*, 1984, p. 63 ss.
- 1988/a "La spedizione navale italiana nel Golfo Persico", in *Quaderni costituzionali*, p. 208 ss.
- 1988/b "Il controllo parlamentare e le operazioni della forza di pace", in A. MIGLIAZZA, *Le forze multinazionali nel Libano e nel Sinai*, Milano, p. 151 ss.
- S. MERLINI
- 1995 "Il governo costituzionale", in R. ROMANELLI (a cura), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, p. 3 ss.
- 1995/a "I presidenti della repubblica", in G. PASQUINO, *La politica in Italia. Dizionario critico 1945/1995*, Bari/Roma, p. 93 ss.
- 1997 "Il governo", in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, p. 419 ss.
- 2008 "Nuove prassi nella formazione del governo", in *Quaderni costituzionali*, p. 605 ss.
- S. MERLINI, G. GUIGLIA
- 1994 "Il regolamento interno del consiglio dei ministri", in *Quaderni costituzionali*, p. 477 ss.
- A. MIELE
- 1965 "NATO (Organizzazione del Patto Nord-Atlantico)", in *Novissimo digesto italiano*, XI, Torino, p. 21 ss.
- MINISTERO DELLA DIFESA
- 1985 *Difesa. Libro bianco*, Roma.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE (COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO)
- 1946 *Relazione all'Assemblea costituente*, I, Roma.
- F. MINNITI
- 1977 "Aspetti organizzativi del controllo della produzione bellica in Italia (1923-1943)", in *Clio*, p. 305 ss.
- A. MONTEROSSO
- 1994 "Difesa militare", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, p. 68 ss.
- A. MORRONE
- 1999 "Il <<Giano bifronte>> del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del presidente della repubblica", in A. BARBERA, M. CAMELLI, P. POMBENI (a cura), *L'apprendimento della Costituzione (1947/1957)*, Milano.
- C. MORTATI
- 1931 *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma.
- 1946 *La Costituzione di Weimar*, Firenze.
- 1991 *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova.
- 1995 *Le forme di governo. Lezioni*, Bologna.
- L. MOTOLESE
- 2004 "La NATO dopo il vertice di Praga", in *Nuovi studi politici*, p. 99 ss.

G. MOTZO

1957 *Il comando delle forze armate e la condotta dei regimi di emergenza nel sistema costituzionale italiano*, Milano.

1960 “Comando delle forze armate”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, VII, p. 707 ss.

1961 “Consiglio supremo di difesa”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, IX, p. 338 ss.

1988 “Politica della difesa e comando costituzionale delle forze armate”, in *Quaderni costituzionali*, p. 297 ss.

1999 “Costituzione e guerra alla periferia dell'impero”, in *Quaderni costituzionali*, p. 373 ss.

G. MOTZO, S. FOIS, G. DE VERGOTTINI

1993 “Rapporto della commissione istituita con DPR 22 gennaio 1992 per verificare la legittimità delle norme di cui al DPR 4 agosto 1990, n. 251”, in <<1989>> *rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, p. 275 ss.

N

M. NIGRO

1953 *Le decisioni amministrative*, Napoli.

1962 “Deliberazioni amministrative”, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, p. 998 ss.

1997 “L'indirizzo politico-amministrativo e la c.d. alta amministrazione”, in G. AMATO, A. BARBERA, (a cura), *Manuale di diritto pubblico*, III, Bologna, p. 7 ss.

C. NOVI

2005 *La politica di sicurezza estera dell'Unione Europea*, Padova, p. 309 ss.

L. NUTI

1989 *L'esercito italiano nel secondo dopoguerra. 1945-1950*, Roma.

1992 “Appunti per una storia della politica di difesa in Italia nella prima metà degli anni cinquanta”, in AA.VV., *L'Italia nella politica di potenza in Europa (1950-60)*, Milano, p. 625 ss.

1996 “Dall'operazione Deep Rock all'operazione Pot Pie: una storia documentata dei missili SM-78 Jupiter in Italia”, in *Storia delle relazioni internazionali*, p. 95 ss.

2007 *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche 1945-1991*, Bologna.

O

M. OLIVETTI

1999 “Ciampi al Quirinale: le prime elezioni presidenziali della democrazia maggioritaria”, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 3307 ss.

V. ONIDA

1992 “L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della repubblica”, in *Quaderni costituzionali*, p. 165 ss.

T. ORLANDO

1946 “Il problema dell'alto comando”, in *Rivista militare*, p. 1357 ss.

S. ORTINO

1994 *Diritto costituzionale comparato*, Bologna.

E. ORTONA

1986 *Anni d'America*, I, Bologna.

P

A. PAJNO

2000 “La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento”, in A. PAJNO, L. TORCHIA, in *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, p. 35 ss.

L. PALADIN

1967 “Fascismo (diritto costituzionale)”, in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano, p. 887 ss.

1970 “Governo italiano”, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, p. 675.

1986 “Presidente della repubblica”, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, p. 165 ss.

- 1988 “Relazione della commissione istituita dal governo Gorla per l’esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l’impiego delle forze armate”, in *Quaderni costituzionali*, p. 318 ss.
- 2004 *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna.
- F. PALMAS
- 1946 “Un problema della Costituente: la posizione costituzionale del comando delle FF.AA.”, in *Rivista militare*, p. 1065 ss.
- G. PASQUINO
- 2003 “La presidenza Ciampi”, in J. BLONDEL, P. SEGATTI (a cura), *Politica in Italia*, Bologna.
- P. PELUFFO
- 2007 *Carlo Azeglio Ciampi. L’uomo e il presidente*, Milano.
- A. PENSOVECCHIO LI BASSI
- 2000 “Imparzialità e criteri di condotta del presidente della repubblica”, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 3505 ss.
- F. PERGOLESI
- 1949 *Diritto costituzionale*, Bologna.
- 1957 “Consiglio supremo di difesa”, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, IV, p. 221 ss.
- G. PERNA
- 1970 “Il bilancio di previsione dello stato e lo stato di previsione della difesa”, in *Amministrazione della difesa*, III, p. 45 ss.
- P. PETRONI
- 1996 “Comando e organizzazione nella missione italiana in Somalia”, in *Rivista trimestrale di scienze dell’amministrazione*, p. 131 ss..
- P. PICCIACCHIA
- 1998 *La forma di governo della IV e V Repubblica*, Milano.
- P. PICONE
- 2003 “La guerra contro l’Iraq e le degenerazioni dell’unilateralismo”, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 329 ss.
- F. PIERANDREI
- 1942 *La prerogativa regia di comando delle forze armate e il suo esercizio*, Roma.
- 1951 “Tendenze costituzionali contemporanee. Francia. La Costituzione della IV Repubblica”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 629 ss.
- V. PIERIGLI
- 1987 “La prassi degli interventi e del potere di esternazione del capo dello stato nei primi due anni della presidenza Cossiga”, in *Diritto e società*, 1987, p. 492 ss.
- C. PINELLI
- 2003 “Un mandato ONU alla NATO per l’Iraq”, www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- G. PITRUZZELLA
- 1985 “Il consiglio di gabinetto nel governo italiano”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 639 ss.
- 1986 *Il presidente del consiglio dei ministri e l’organizzazione del governo*, Padova.
- F. PIZZETTI
- 1980 “Comitati interministeriali”, in *Novissimo digesto italiano - Appendice*, Torino, II, p. 54 ss.
- A. PIZZORUSSO
- 1977 “Delle fonti del diritto”, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura), *Commentario al codice civile*, Bologna/Roma, p. 503 ss.
- 1984 *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, p. 571 ss.
- A. PREDIERI,
- 1950 “La difesa e le forze armate”, in CALAMANDREI, LEVI (a cura), *Commentario sistematico alla Costituzione*, Firenze, p. 473 ss.
- 1958 “Il consiglio supremo di difesa e i poteri del presidente della repubblica”, *Studi sulla Costituzione*, III, Roma, p. 231 ss.
- S. PRISCO, P. MAZZINA

2003 “Ciampi ed Einaudi tra consonanze e dissonanze. Un parallelo per continuare a discutere”, in www.forumcostituzionale.it.

Q

G. QUADRI

1997 *I comitati di ministri*, Milano.

R

E.C. RAFFIOTTA

2008 “La prassi nell’organizzazione del governo”, in A. BARBERA, T. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, p. 111 ss.

O. RANELLETTI

1958 “Atti politici (o di governo)”, in *Novissimo digesto italiano*, I-2, Torino, p. 1511 ss.

G.U. RESCIGNO

1972 *Le convenzioni costituzionali*, Padova.

1978 “Il presidente della repubblica”, in G. BRANCA (a cura), *Commentario della Costituzione*, Bologna/Roma, p. 134 ss.

1980 “La responsabilità politica del presidente della repubblica. La prassi recente”, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, p. 7 ss.

1999 “Ripensando le convenzioni costituzionali”, in G. MOR (a cura), *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni e indirizzo politico*, Milano, p. 27 ss.

A.G. RICCI (a cura)

1995 *Verballi del consiglio dei ministri*, luglio 1943/maggio 1948, Roma.

A. RIGOBELLO

1980 “Cultura europea e progetto democratico/cristiano”, in G. ROSSINI (a cura), *Democrazia cristiana e Costituente*, I, Roma, p. 115 ss.

M. RIVA

1968 “Gronchi e la <<nuova fase>>”, in *Comunità*, p. 26 ss.

1969 “Il dovere di Gronchi”, in *Comunità*, p. 74 ss.

R. RIVELLO

2000 “Forze armate”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino.

G. RIZZA

1994 “I rapporti fra gli organi di governo ed il regolamento interno del consiglio dei ministri”, in *Diritto e società*, p. 321 ss.

S. ROMANO

1945 *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano.

N. RONZITTI

1999 “Raids aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite”, in *Rivista di diritto internazionale*, p. 476 ss.

E.A. ROSSI

2003 *Una nazione allo sbando. L'armistizio italiano del settembre 1943 e le sue conseguenze*, Bologna.

A. RUGGERI

1981 *Il consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Milano.

M. RUINI

1961 *La nostra e le cento costituzioni del mondo. Come si è formata la Costituzione*, Milano.

M. RUOTOLO

2003 “La guerra in Kosovo”, www.costituzionalismo.it.

S

F. SACCO

- 2004 “La prassi del presidente Ciampi nei primi cinque anni del mandato”, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 2149 ss.
- A. SAITTA
- 1947 *La quarta repubblica francese e la sua prima costituente*, Firenze.
- 1952 *Costituenti e costituzioni della Francia moderna*, Torino.
- G.M. SALERNO, B. MALAISI
- 2006 “Art. 87”, in R. BIFULCO, A. CELOTTI, M. OLIVETTI (a cura), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, p. 1685 ss.
- M. SALVITTI (a cura)
- 1995 *Il ministero per la costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, Firenze.
- A.M. SANDULLI
- 1966 “Governo e amministrazione”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 737 ss.
- 1989 *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli.
- M.R. SAULLE
- 1999 “I cinquant'anni della NATO”, in *Affari esteri*, p. 605 ss.
- L. SCAFFARDI
- 2003 “Emergenza e situazione internazionale: prime note in merito al decreto del presidente del consiglio dei ministri del 28 marzo 2003”, in *Forum quaderni costituzionali*.
- F.R. SCARDACCIONE (a cura)
- 2005 *Verballi del consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, Roma.
- L. SEBESTA
- 1988 “I programmi di aiuto militare nella politica americana per l'Europa. L'esperienza italiana 1948-1952”, in *Italia contemporanea*, p. 43 ss.
- 1992 “Politica di sicurezza italiana e innovazioni strategiche nell'Europa degli anni cinquanta”, in AA.VV., *L'Italia nella politica di potenza in Europa (1950-60)*, Milano, p. 671
- V. SICA
- 1953 *La controfirma*, Napoli.
- 1957 “L'attività politica nella Costituzione italiana”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 827 ss.
- A. SILJ
- 1998 *L'alleato scomodo. I rapporti fra Roma e Washington nel Mediterraneo: Sigonella e Gheddafi*, Milano.
- S. SILVESTRI
- 1986 “Controllo e gestione delle crisi nel sistema politico italiano”, in *Politica internazionale*, p. 5 ss.
- F. STEFANI
- 1987 *La storia della dottrina e degli ordinamenti dell'esercito italiano*, III, Roma.
- M. SUEL
- 1950 “La défense nationale et la constitution du 27 octobre 1946”, in *Revue du droit public*, 1950, p. 649 ss.

T

- F. TANA
- 1981 “Gheddafi minaccia ma ha paura”, in *Relazioni internazionali*, p. 772 ss.
- M. TANFERNA
- 1994 “Atti amministrativi, atti politici e atti sostanzialmente presidenziali: problemi di tutela giurisdizionale”, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*.
- P.E. TAVIANI
- 2002 *Politica a memoria d'uomo*, Bologna.
- M. TEBALDI
- 2005 *Il presidente della Repubblica*, Bologna.

- 2006 “Il formalismo del presidente della repubblica italiana. Fisiologia o patologia istituzionale?”, in *Teoria politica*, 2006, p. 131 ss.
- A. TESAURO
1963 *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino.
- M. TIMIANI
2008/a “Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni <<sotto dettatura>> della prassi”, *Quaderni costituzionali*, p. 319 ss.
2008/b “Crisi e formazione dei governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992/2007)”, in A. BARBERA, T. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, p. 69 ss.
- L. TORCHIA
1988 *Le amministrazioni nazionali*, Padova.
- P. TORIELLO
1984 “NATO (Organizzazione del Patto Nord-Atlantico)”, in *Novissimo digesto italiano*, Appendice V, Torino, p. 177 ss.
- M. TORSIELLO
1946 “Dare un capo all'esercito in pace”, in *Rivista militare*, 1946, p. 1209 ss.
- G. TREVES
1957 “Comitato interministeriale”, in *Novissimo digesto italiano*, III, Torino, p. 595 ss.
1975 *L'organizzazione amministrativa*, Torino.
- v
- A. VAGTS
1956 *Defence and diplomacy*, New York.
- A. VALENTINI
1965 *Atti del presidente della repubblica*, Milano.
- S. VALENTINI
1980 *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano.
- F. VALORI
1964 “Difesa”, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, XII, p. 429 ss.
- F. VARI
2000 “Dopo il Kosovo, Timor Est”, in *Quaderni costituzionali*, p. 117 ss.
2003 “Brevi considerazioni sulla seconda guerra del Golfo”, www.forumcostituzionale.it.
2004 “La <<vecchia Costituzione>> e la <<nuova guerra>>: breve analisi della <<crisi del Kosovo>>”, in P. CARNEVALE (a cura), *Costituzione e guerra*, Torino, p. 119 ss.
- G. B. VERBARI
1981 “Organi collegiali”, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, p. 60 ss.
- B. VIGEZZI,
1992 “L'Italia e i problemi della <<politica di potenza>> dalla crisi della CED alla crisi di Suez”, in AA.VV., *L'Italia e la politica di potenza in Europa*, Milano, p. 3 ss.
- L. VIGORITA
1993 “Procedure di comando costituzionale delle forze armate: rapporti tra presidente della repubblica, governo e parlamento”, in <<1989>> *rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, p. 107 ss.
- A. VILLANI
2008 *Un liberale sulla scena internazionale. Gaetano Martino e la politica estera italiana 1954/1967*, Messina.
- R. VILLATA
“Collegi amministrativi”, in *Enciclopedia giuridica*.
- P. VIRGA
1968 *Il provvedimento amministrativo*, Milano.
- M. VOLPI
1997 “Esiste una forma di governo semipresidenziale?”, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura), *Semipresidenzialismi*, Padova, p. 25 ss.

S. VOLTERRA

1979 “La Costituzione italiana e i modelli anglosassoni con particolare riguardo agli Stati Uniti”, in U. DE SIERVO (a cura), *Scelte della Costituzione e cultura giuridica*, I, Bologna, p. 117 ss.

Z

G. ZANOBINI

1959 *Corso di diritto amministrativo*, Milano.

F. ZUELLI

1985 *Le collegialità amministrative*, Milano.