

Il ruolo del Quirinale nella politica estera e di difesa durante il setteennato di Ciampi

di Riccardo Bellandi

Le disposizioni costituzionali sui poteri esteri e militari del capo dello Stato, racchiuse nell'art. 87 Cost., sono sottili e suscettibili di molteplici interpretazioni. Le ricostruzioni della dottrina appaiono variegate. L'eredità statutaria della prerogativa regia non ha mai perso il suo fascino. La normativa adottata dal Parlamento al fine di colmare le lacune costituzionali (per lo più ambigua e/o tardiva) raramente è riuscita nel suo intento, essendo immediatamente disconosciuta e disapplicata dagli stessi attori istituzionali che avevano contribuito ad adottarla. Basti pensare alla legge 624/1950 sull'istituzione del CSD o alla legge 25/1997 sui vertici militari. Indefinite e controverse sono così rimaste le rispettive attribuzioni di PDR, PDC e ministri di esteri e difesa. In tale quadro, nonostante un'interpretazione ortodossa della forma di governo parlamentare della Repubblica italiana imponesse di riservare a Governo e Parlamento il monopolio dell'indirizzo politico, di fatto ogni capo dello Stato, assecondando le proprie propensioni, ha goduto di notevole discrezione nell'intervenire nella politica estera e militare, spesso ben al di là del ruolo di garante della Costituzione, talvolta contrapponendosi apertamente al PDC e alla maggioranza di governo. (Per una recente ricognizione della materia cfr. de Vergottini, *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Percorsi costituzionali*, 2011).

Riguardo alla presidenza Ciampi, le memorie del suo consigliere diplomatico Puri Purini (*Dal colle più alto*, 2012) – per l'autorevolezza, il dettaglio e la schiettezza – consentono di ricostruire gli orientamenti del Quirinale e il ruolo da questi effettivamente assunto nei settori della politica estera e di difesa, come raramente è stato possibile fare con le passate presidenze. L'ambasciatore Puri Purini riferisce che l'anno successivo all'insediamento Ciampi – data l'incertezza del quadro costituzionale (di cui sopra) e la sua «volontà di essere una presenza positiva nella politica estera» (con particolare attenzione al processo di integrazione europea, di cui era stato un'entusiasta sostenitore da presidente del Consiglio e poi ministro dell'economia) – intese definire «il proprio ruolo e le proprie responsabilità» con i Governi in carica durante il suo mandato, tramite la formalizzazione di una convenzione costituzionale. A tal fine, il 17 maggio 2000, inviò una lettera con una serie di riflessioni e proposte all'allora presidente del Consiglio Amato, successivamente riproposta, negli stessi contenuti, al presidente del Consiglio Berlusconi. «Amato convenne con il contenuto della comunicazione», mentre Berlusconi «ne prese nota senza argomentazioni». La lettera presidenziale (gentilmente data in visione, nella sua versione integrale, all'autore di questo scritto dall'*Archivio storico della Presidenza della Repubblica* su autorizzazione del presidente Ciampi) tratta separatamente gli ambiti della politica estera e della difesa.

Con riferimento alla politica estera, si precisa innanzitutto che il ruolo presidenziale non può esaurirsi nei tre poteri esplicitamente contemplati dall'art. 87.8 Cost. (accreditare e ricevere i rappresentanti diplomatici e ratificare i trattati internazionali), trovando

diretta legittimazione «nei principi generali dell'ordinamento» e più specificamente nelle sue qualifiche di «capo dello Stato» e «rappresentante dell'unità nazionale» (art. 87.1 Cost.), che, lungi da essere titoli meramente onorifici, assumono «specifico contenuto sostanziale». Infatti, «il settore della politica estera è quello nel quale maggiormente si avverte un'essenziale esigenza di continuità, per assicurare la quale il presidente della Repubblica, in quanto capo dello Stato, ha una responsabilità specifica. La politica estera, pur non essendo evidentemente svincolata dalla funzione di indirizzo politico che compete al Governo nella sua collegialità, per taluni aspetti la trascende nella misura in cui non è soggetta alle mutazioni che, in altri settori, caratterizzano il succedersi degli esecutivi». Ciò premesso, di fronte al silenzio della Costituzione, Ciampi indica la modalità con la quale il presidente dovrebbe essere coinvolto nella politica internazionale della maggioranza di Governo: «attraverso contatti tra il capo dello Stato e il presidente del Consiglio e il ministro degli esteri, da mettere in calendario di volta in volta, in ragione degli eventi che li rendano necessari o opportuni». In tali vertici informali e ristretti il presidente: *a*) riceverà da parte dei due esponenti governativi un flusso continuo, costante e preventivo di informazioni inerenti la politica estera, «affinché egli sia sempre in condizione di poter esprimere giudizi, esortazioni e valutazioni prima che determinate decisioni vengano adottate in sede governativa»; *b*) coordinerà e concorderà con il Governo la sua attività di rilievo internazionale («la competenza del capo dello Stato in questa materia, infatti, si esplica in azioni che hanno una chiara valenza istituzionale, sia quando riceve capi di Stato esteri, sia quando si reca all'estero, incontrando i capi di Stato delle nazioni visitate»). Infine, allo scopo di meglio assicurare la partecipazione presidenziale alla politica internazionale, Ciampi, prendendo spunto dalle conclusioni della Commissione Bicamerale D'Alema (1998), auspica l'istituzionalizzazione di tali vertici tramite la previsione costituzionale di un organo *ad hoc* sul modello del CSD: «si potrebbe pensare, *de jure condendo*, allorché si potrà riprendere con serenità e spirito costruttivo il discorso delle riforme costituzionali, all'istituzione di qualcosa di simile al CSD, una sorta di *Consiglio supremo degli affari esteri* affidato alla presidenza della Repubblica e, al pari dell'altro, configurato come organo di alta informazione del capo dello Stato e sede deputata all'esame preliminare di ogni importante decisione in materia di politica internazionale».

In relazione alla politica di difesa, le riflessioni di Ciampi si concentrano sul ruolo del CSD: «alla luce delle norme costituzionali che attribuiscono al capo dello Stato il comando delle Forze armate e la presidenza del CSD (art. 87.9), nonché la potestà di dichiarare lo stato di guerra deliberato dalla Camere (art. 78), si può affermare che la relativa regolarità con la quale il CSD viene convocato [...], in gran parte dà concreta attuazione alla previsione costituzionale». La presidenza del CSD quindi, a differenza di quanto accade per la politica estera, dovrebbe consentire al presidente di essere pienamente partecipe della politica di sicurezza condotta dal Governo, e dare così sostanza al suo ruolo costituzionale di «capo dello Stato», «rappresentante dell'unità nazionale», nonché «comandante delle Forze armate». Vista la posizione strategica assegnata al CSD, Ciampi manifesta l'intenzione di apportare due variazioni alla prassi degli ultimi decenni.

La prima di carattere organizzativo, concerne la composizione: «è mio proposito tornare alle origini e convocare alle sedute soltanto i componenti effettivi elencati nell'art. 2 della legge 624/1950. Ciò consentirà di trattare, con la necessaria ampiezza di argomentazioni, temi che, per la loro delicatezza, postulano un riserbo che meglio si adatta ad un collegio non allargato». La seconda, strettamente connessa, attiene al ruolo dell'organo: «il Consiglio, i cui compiti sono enunciati nell'art. 1 della legge 624, ha normalmente esaminato "i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale"». Per quanto riguarda la determinazione e la fissazione delle «direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività» riguardanti la difesa, le competenze di questo importante organo di rilevanza costituzionale dovrebbero invece acquisire maggior contenuto operativo attraverso una più intensa informazione preventiva del presidente della Repubblica. Il capo dello Stato, in sostanza, deve essere messo nella condizione di convocare il CSD su tutte le questioni rilevanti elencate nel citato art. 1 della legge 624 – comprese quelle che insorgono nel corso dell'iter di determinati provvedimenti normativi – per averne preventivamente il parere prima che gli intendimenti del Governo sfocino in intese e impegni internazionali, ovvero in disegni di legge, emendamenti o prese di posizioni in merito a disegni di legge o emendamenti di iniziativa parlamentare». Il CSD proposto da Ciampi – perfettamente in linea con la controversa legge istitutiva del '50, più volte richiamata (nessun cenno si fa, invece, alle conclusioni della commissione Paladin) – è quello che si era affermato nei primi anni della Repubblica (soprattutto durante le presidenze Einaudi, Gronchi e Segni), ovvero un organo ristretto, di natura decisionale e operativa, ove il presidente e i più importanti esponenti del Governo sovente concordavano gli indirizzi politici inerenti la sicurezza nazionale (sul punto cfr. Bellandi, *Il Consiglio supremo di difesa*, 2011).

I propositi espressi da Ciampi nelle due note, lunghi dal portare all'affermarsi di una convenzione costituzionale sul ruolo internazionale del presidente, si scontrarono con la realtà dei fatti; e, soprattutto durante la lunga coabitazione con il II e III Governo Berlusconi (2001-2006), furono in gran parte disattesi, determinando frequenti e duri (nonché spesso pubblici) contrasti sulla politica estera e di difesa tra il capo dello Stato e la maggioranza di governo. Ciampi, infatti, per l'intero settennato portò avanti, con fermezza e convinzione, una propria idea della collocazione internazionale dell'Italia incardinata, in estrema sintesi, nelle parole d'ordine di europeismo e multilateralismo; una collocazione che – secondo Ciampi – era indisponibile alla maggioranza di governo e di cui lo stesso presidente era il custode, in quanto, in virtù di un'interpretazione estensiva del principio di «continuità statuale», trovavano ancoraggio nella tradizione repubblicana. Le maggiori divergenze tra gli orientamenti presidenziali e quelli governativi investirono così il processo di integrazione europea e i rapporti con le istituzioni comunitarie, le politiche mediorientali e la lotta globale al terrorismo islamico, il ruolo delle Nazioni Unite e i rapporti con gli USA; e si acuirono profondamente dopo la guerra irachena del 2003 e i contrasti transatlantici e intraeuropei che ne seguirono. Diversi erano gli stessi interlocutori internazionali di maggior riferimento: la Germania, la Francia e le istituzioni europee per Ciampi; gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Spagna e la Russia per Berlusconi. Il Governo, in più occasioni, non informò tempestivamente il Quirinale di importanti decisioni

inerenti la politica internazionale o, comunque, non tenne conto delle sue indicazioni. D'altro canto il presidente usò tutti i suoi poteri costituzionali, formali e informali, per condizionare la politica della maggioranza di governo, dal CSD alle esternazioni. Come riferisce Puri Purini nelle sue memorie, Ciampi negli incontri internazionali impegnò «tutto il suo prestigio per garantire la continuità della politica estera» e «aveva introdotto un'innovazione importante nell'azione internazionale del capo dello Stato: quando constatava uno scarto rispetto alla continuità, interveniva subito – a volte con un discorso, a volte in contatti informali – per chiarire il proprio punto di vista e porre il Governo di fronte alle proprie responsabilità». Nei cinque anni di coabitazione, l'atteggiamento interventista del Quirinale non sempre riuscì a condizionare concretamente la politica estera e di difesa della maggioranza di centrodestra; tuttavia, senza dubbio, contribuì ad accrescere il ruolo presidenziale, anche nella percezione della comunità internazionale.

Il Governatore del Wisconsin «sopravvive» al *recall*

di *Maria Chiara Locchi*

Lo scorso 5 giugno il Governatore del Wisconsin, il repubblicano Scott Walker, ha vinto con il 53,08% dei voti la *recall election* richiesta da più di 900.000 elettori ai sensi dell'art. XIII, sez. 12 Costit. Wisconsin, battendo il sindaco democratico di Milwaukee Tom Barrett. La vicenda sarebbe già degna di nota per il fatto che Walker può ora vantare il primato di governatore USA «sopravvissuto» ad un *recall*, considerato che gli altri due casi di *gubernatorial recalls* finora arrivati alla fase della votazione si sono risolti con la rimozione dei due governatori, il repubblicano Lynn Frazier nel 1921 (in North Dakota) e il democratico Gray Davis nel 2003, sostituito da Arnold Schwarzenegger in California. Pur non conoscendo un'ampia diffusione, l'istituto del *recall*, attraverso il quale il corpo elettorale può destituire anticipatamente dalla carica il titolare di una funzione pubblica elettiva, è previsto anche in altri ordinamenti giuridici oltre a quelli degli stati americani, con modalità differenziate quanto a destinatari, disciplina del procedimento, effetti e limiti del potere di revoca.

Negli Stati Uniti il dibattito circa l'introduzione e la disciplina delle *recall elections* si è inserito fin dalle origini al centro del processo di costruzione dell'assetto politico e istituzionale delle colonie, esemplificando quella concezione della rappresentanza esplicita degli interessi e quella ostilità verso il libero mandato dei rappresentanti politici che hanno contrassegnato la pratica rappresentativa delle prime assemblee coloniali e, successivamente, le posizioni democratico-radicali nell'ambito del costituzionalismo rivoluzionario americano. Osteggiato dai federalisti in quanto strumento di democrazia diretta potenzialmente destabilizzante, nonché espressione di una perdurante concezione «locale» e privatistica della rappresentanza, il potere di *recall* non compare nella Costituzione del 1787, riemergendo tuttavia nel secolo successivo in corrispondenza delle ondate di riforme istituzionali e nei programmi dei movimenti riformatori di matrice antioligarchica (cfr. le riforme nell'era jacksoniana; il *Progressive Movement* a cavallo tra