

maggioritario del corpo elettorale. Insomma, sarà pure il principio maggioritario per il Governo abbinato a una sua maggioranza consiliare la tendenziale regola della forma di governo comunale, ma con un'eccezione: quella della (possibile) divaricazione politica tra Governo e consiglio comunale. Quando a volere questo siano stati gli elettori con il voto, maggioritario per un certo candidato sindaco e altrettanto maggioritario per una lista o liste, che si sono presentate in opposizione a quel candidato sindaco prescelto. Sottoporre a restrizione interpretativa questa democratica dinamica elettorale, sacrificandola in nome di una valorizzazione assoluta della stabilità di Governo, appare in contrasto con i principi costituzionali sulla rappresentanza politica e sul diritto di voto.

Ultima questione. L'interpretazione teleologica secondo il Consiglio di Stato, che afferma: «l'ambito di applicazione del correttivo all'attribuzione del premio di maggioranza, in omaggio all'opposto e recessivo principio di garantire la rappresentatività del valore fondamentale della governabilità degli enti territoriali, desumibile dalla regola generale del maggioritario individuata dal legislatore quale criterio ispiratore della disciplina delle elezioni comunali».

Lo dico da (antico e non pentito) sostenitore della governabilità: questa, più che un «valore fondamentale» la riterrei essere un fine verso cui deve tendere un sistema di governo, attraverso l'azione politica dei partiti e delle istituzioni, senza però rattrappire la rappresentanza. Sul punto, chiare sono le parole della Corte costituzionale nella sent. n. 107 del 1996: «la governabilità dell'ente locale non è assunta come un valore assoluto, ma è apprezzata come valore specificatamente tutelabile (giustificandosi la alterazione del criterio proporzionale) [...]. che la governabilità non sia un valore assoluto è dimostrato proprio dall'ipotesi, che può verificarsi e della cui legittimità non si dubita, della maggioranza conseguita (al primo turno) della lista contrapposta, o comunque non collegata, al candidato eletto sindaco. In questo caso (in cui il rischio della c.d. "ingovernabilità" è massimo) il sindaco, salva la facoltà di dimettersi così provocando lo scioglimento del consiglio, deve convivere con una maggioranza a sé contrapposta; ma ciò è conseguenza della divaricazione del consenso espresso dall'elettorato con il voto disgiunto [...]».

Insomma: l'anatra sarà pure zoppa ma non per questo deve morire.

## **Il Consiglio supremo di difesa e la crisi libica: quando il capo dello Stato si fa partecipe dell'indirizzo politico**

di *Riccardo Bellandi*

La posizione italiana di fronte alla guerra civile scoppiata in Libia a metà febbraio è apparsa subito estremamente delicata. Da una parte, i forti legami economici e politici con il regime di Gheddafi, l'opportunità di non interferire in una guerra civile dagli esiti incerti, il timore di rappresaglie terroristiche, l'incertezza sulle intenzioni dei rivoltosi, potevano suggerire di mantenere un profilo di non interferenza e di prudenza. Dall'altra, i diritti universali di giustizia e libertà, le pressioni dei maggiori alleati, nonché l'esigenza di non essere esclusi dai direttori internazionali che avrebbero deciso il futuro della nuova

Libia, spingevano a sostenere e partecipare senza riserve alle iniziative tese a rimuovere il regime di Gheddafi. Modi opposti, ma ambedue legittimi (anche alla luce della Costituzione), di interpretare e perseguire l'interesse nazionale, di fronte ai quali l'opinione pubblica e le forze politiche si sono divise. La stessa maggioranza di governo si è mostrata incerta, oscillando tra i due diversi approcci: anche in Consiglio dei Ministri e in Parlamento, di fronte alle iniziative internazionali a sostegno dei rivoltosi, ha dovuto cercare difficili e fragili compromessi.

In tale contesto, si è distinta la posizione del capo dello Stato. Sin dalle prime battute della guerra civile, Napolitano, apertamente e senza esitazione, ha condannato il regime di Gheddafi, si è schierato a favore dei rivoltosi e ha sostenuto la necessità dell'intervento diretto della comunità internazionale e dell'Europa, sollecitando l'Italia a farsene promotrice e prendervi parte. Il capo dello Stato ha fatto sentire la propria voce ricorrendo per lo più (salvo un'unica ma decisiva eccezione) alla vasta gamma dei poteri informali comunemente identificati con l'attività di «persuasione morale». Grande rilievo hanno assunto le *esternazioni*: dalla fine di febbraio alla metà di maggio, si contano ben sei comunicati e quindici tra interventi pubblici e interviste ai media (in gran parte reperibili sul sito web del Quirinale). Tra i *vertici* e gli *incontri* sulla Libia, risalta la riunione del Consiglio supremo di difesa del 9 marzo che, pur fissata da mesi, si è svolta in una fase cruciale della crisi ed è terminata con un eloquente indirizzo. Il capo dello Stato ha, altresì, ricevuto il Presidente del Consiglio (in due occasioni) e il segretario politico della Lega Nord. Sono intercorsi anche contatti informali tra Napolitano ed esponenti governativi durante cerimonie pubbliche, nelle quali, secondo indiscrezioni di stampa (non smentite), si sarebbero assunte importanti decisioni. Non è poi da tralasciare l'incontro al Quirinale con il Presidente del Consiglio nazionale di transizione Jalil, in visita a Roma il 19 aprile. Frequenti risultano i *colloqui telefonici* con membri del Governo e dell'opposizione. Infine, gli uffici del Quirinale, non di rado, hanno fatto sì che dalle pagine dei maggiori quotidiani (nelle apposite rubriche «dal Colle», «dietro le quinte», «retroscena» e simili) gli trapelassero *orientamenti* del capo dello Stato sulla vicenda.

Contestualizzando l'azione presidenziale nel processo decisionale che ha portato l'Italia alla piena adesione all'iniziativa internazionale contro il regime di Gheddafi, è evidente che Napolitano – facendo leva sulla propria autorevolezza, nonché sull'indecisione e le divisioni della maggioranza (e della stessa opposizione) – è intervenuto nei momenti decisivi, condizionando l'orientamento di Governo e Parlamento. Nella fase precedente la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 17 marzo, ha esercitato pressioni affinché il Governo, superando le proprie riserve, prendesse le distanze dal regime di Gheddafi, non ostacolasse l'adozione delle sanzioni in discussione nei vari consessi internazionali e, una volta adottate, ne desse piena e pronta attuazione. Si vedano, tra gli altri, il comunicato rilasciato a seguito dell'incontro con Berlusconi del 22 febbraio e l'intervento al Consiglio per i diritti umani di Ginevra del 4 marzo. Dopo la risoluzione 1973, che ha autorizzato l'intervento militare a difesa dei ribelli, Napolitano, oltre a sostenere le richieste italiane per un diretto coinvolgimento della NATO, si è adoperato affinché l'Italia partecipasse attivamente, non solo con il supporto logistico, ma anche con i raid aerei. A tal fine, da un

lato, ha esplicitamente sostenuto e giustificato (alla luce dell'art. 11 della Costituzione) la faticosa e graduale maturazione di tale decisione in seno al Governo (diviso al suo interno per la contrarietà della Lega Nord, fautrice di una politica neutrale sul modello tedesco); dall'altro, ha fatto appello al senso di responsabilità dell'opposizione affinché il completo coinvolgimento italiano nell'intervento in Libia ottenesse in Parlamento il più largo consenso. Tra le esternazioni di questa fase, rivestono particolare significato (per il contenuto e il momento) gli interventi al Teatro Regio di Torino (18 marzo), all'Università di Varese (21 marzo) e all'incontro con le Associazioni combattentistiche e partigiane (26 aprile), nonché le dichiarazioni rilasciate alla stampa il 20 marzo e il 13 maggio.

Un ruolo centrale ha avuto il Consiglio supremo di difesa. La seduta del 9 marzo, in riferimento alla vicenda libica, si è conclusa con una direttiva politica vincolante nei confronti di Governo e Parlamento: «l'Italia è pronta a dare il suo attivo contributo alla migliore definizione ed alla conseguente attuazione delle decisioni attualmente all'esame delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica». La deliberazione del CSD, benché con un percorso accidentato, ha trovato piena attuazione. Adottata da un collegio composto dai massimi vertici istituzionali dello Stato (PDR, PDC, capo SMD, Ministri di esteri, difesa, interno, economia e sviluppo economico), rappresentativo delle principali forze politiche di maggioranza (PDL e Lega Nord), è stata il più saldo punto di riferimento per i soggetti politici favorevoli all'intervento. Napolitano, *in primis*, vi ha fatto costante riferimento: *a*) per sollecitare il Governo a non limitarsi a fornire supporto logistico, ma partecipare attivamente ai bombardamenti (dichiarazione sul Consiglio europeo dell'11 marzo e nota sull'incontro con Nancy Pelosi del 22 marzo); *b*) per ottenere l'assenso della Lega Nord (ricordando, tramite i menzionati retroscena della stampa ispirati da fonti quirinalizie, che nel CSD del 9 marzo il Ministro Maroni aveva dato il suo assenso alla deliberazione); *c*) per legittimare l'escalation militare, ritenendola già autorizzata, senza necessità di ulteriori passaggi istituzionali («l'ulteriore impegno dell'Italia in Libia – annunciato ieri sera dal Presidente Berlusconi – costituisce il naturale sviluppo della scelta compiuta dall'Italia a metà marzo, secondo la linea fissata nel CSD da me presieduto e quindi confortata da ampio consenso in Parlamento», intervento del 26 aprile e comunicato del 28 aprile a seguito dell'incontro con Berlusconi); *d*) per giustificare la legittimità costituzionale del suo attivismo di fronte alle accuse di interferenza sollevategli da più parti («il Presidente ha espresso chiaramente già nel CSD – organo di rilevanza costituzionale – le sue valutazioni sulla crisi libica, che ha quindi formato oggetto della risoluzione 1973 del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Resta esclusiva responsabilità del Governo e del Parlamento la decisione circa gli sviluppi dell'adesione già data dall'Italia agli indirizzi formulati e alle misure autorizzate da quella risoluzione», comunicato del 2 maggio dopo polemiche di stampa sulle mozioni parlamentari sulla Libia). A loro volta, i Ministri di esteri e difesa (nella compagine governativa, i più favorevoli all'intervento) hanno invocato la deliberazione del CSD, specie dopo il via libera di Berlusconi ai bombardamenti, per ottenere in Parlamento l'assenso delle opposizioni e della stessa Lega (comunicazione del Ministro Frattini alle comm. esteri e difesa di Senato e Camera del 27 aprile).

In conclusione è indubbio che il Presidente Napolitano – facendo ricorso a una vasta e intensa azione di «persuasione morale», ancorché costituzionalmente coperta dalla deliberazione del CSD del 9 marzo – è apparso il principale attore del complesso processo decisionale che ha portato l'Italia al pieno sostegno all'intervento militare in Libia (circostanza riconosciuta esplicitamente dallo stesso Governo, v. il comunicato emesso al termine del Consiglio dei Ministri del 18 marzo: «il Presidente Berlusconi ha riferito al Consiglio che ogni decisione [sulla Libia] viene adottata in accordo con il Presidente della Repubblica e che il Parlamento sarà costantemente informato ai fini delle decisioni che intenderà adottare»). Dalla vicenda esaminata emerge, altresì, come il manifesto e rilevante inserimento del capo dello Stato nella sfera dell'indirizzo politico (a discapito di Parlamento e Governo) sia stato reso possibile, oltre dall'indubbio prestigio del Presidente Napolitano, dal concorrere di due fattori: *a*) il contesto politico interno, caratterizzato dalla debolezza del Presidente del Consiglio e dalla limitata coesione della maggioranza di governo; *b*) la disponibilità da parte del capo dello Stato, nello specifico settore della politica di sicurezza, di un formidabile strumento (espressamente previsto dalla Costituzione) attraverso cui far valere i propri orientamenti politici: la presidenza del CSD, che Napolitano, anche al di là della questione libica, sta utilizzando in modo assai intenso.

La rilevanza assunta dal CSD con l'attuale Presidente della Repubblica è sotto gli occhi di tutti. Sul piano organizzativo, sono state unificate le cariche di segretario del CSD e di consigliere per gli affari militari, cui è seguita l'integrazione delle rispettive strutture di supporto con l'istituzione di un unico ufficio composto da ventotto militari (d.P. 5n/2007 e 22n/2008). In tal modo, oltre a razionalizzare e integrare gli uffici militari del Quirinale, si è rafforzata la capacità operativa del CSD nel quadro di una più stringente dipendenza organizzativa e funzionale dalla presidenza della Repubblica, come mai accaduto in passato e in netta difformità a quanto previsto dal d.P.R. 251/1990 (la cui disciplina è stata integralmente riproposta nel d.P.R. 90/2010). Riguardo all'attività consiliare, in primo luogo rileva l'elevato numero di sedute: ben dodici dal maggio 2006 al maggio 2011, con una media di circa 2,4 riunioni per anno di mandato, un livello raggiunto solo negli anni '50 e '60. Le sedute risultano altresì distribuite in modo regolare: circa tre per anno, con una fisiologica diminuzione negli anni di elezioni politiche (2006 e 2008). Sul punto preme evidenziare l'automaticità delle convocazioni: al termine di ogni riunione i membri concordano (e verbalizzano) la data del successivo incontro. In tal modo l'attività consiliare da occasionale e irregolare (come quasi sempre in passato) diventa sistematica e continua. Gli argomenti trattati spaziano dalla politica militare alle maggiori questioni di sicurezza, con particolare riferimento alle missioni militari all'estero, al processo di riorganizzazione delle Forze armate, all'uso dei militari per attività di ordine pubblico. Infine sul piano della pubblicità, la presidenza Napolitano si distingue da tutte quelle precedenti per un'ampia e sistematica trasparenza dell'attività consiliare: i resoconti del Quirinale sulle sedute, facilmente reperibili sul web, sono molto articolati e consentono di conoscere in dettaglio gli argomenti affrontati e le deliberazioni assunte. Molto frequenti – come abbiamo visto per la questione

libica – sono poi i riferimenti al CSD presenti negli interventi pubblici di Napolitano. Lo stesso Presidente, nelle prime sedute consiliari con i governi Prodi II e Berlusconi IV, ha ribadito la necessità di una sua «sistematica e piena valorizzazione». Di recente, nel sito web del Quirinale, è inoltre comparsa una sezione interamente dedicata al CSD (con l'indicazione di ruolo, funzioni e organizzazione) che aiuta a comprendere l'orientamento di Napolitano. Il modello preso a riferimento è quello proposto dalla commissione Paladin, ovvero una mera sede di consultazione tra capo dello Stato e Governo. Compagiono, tuttavia, significative espressioni (in parte riprese dalla legge 624/1950) che alludono chiaramente a un CSD, e a un suo presidente, quali protagonisti attivi nella definizione della politica di sicurezza, come nella realtà dei fatti, al ricorrere di determinate condizioni politiche, è avvenuto. La vicenda libica ne è stata solo la più recente e chiara dimostrazione.

## **La riapertura del processo per dare attuazione alle sentenze della Corte europea dei diritti: verso l'affermarsi di un nuovo modello**

di *Michele Caianiello*

Con la sentenza 113 del 2011 la linea interpretativa tesa ad attribuire sempre maggiore rilevanza alla CEDU nell'ambito della gerarchia delle fonti sembra raggiungere il suo vertice. Il primo aspetto che colpisce è come, dalle cosiddette «sentenze gemelle» del 2007 (la 348 e la 349), il margine di apprezzamento riconosciuto dalla Corte costituzionale, nel rapporto tra Convenzione e legge ordinaria, sia andato riducendosi, sino a divenire molto esiguo. Nel definire la CEDU fonte interposta tra legge e Costituzione, infatti, la Corte aveva rimarcato come rimanesse un potere di bilanciamento nelle mani del giudice nazionale, nell'ipotesi in cui un principio dell'ordinamento interno avesse giustificato il contrasto tra la disposizione legislativa e la CEDU. Due anni dopo, tuttavia, con la sentenza 317 del 2009, la Corte riduceva in maniera considerevole il potere di non allinearsi alla soluzione ermeneutica adottata dai giudici di Strasburgo. In quella occasione, si ricorderà, occorre stabilire se una interpretazione delle Sezioni Unite, in manifesto contrasto con il diritto dell'imputato a partecipare al giudizio come ricostruito dalla Corte europea, potesse essere giustificata in base alla ragionevole durata del processo penale: esigenza, quest'ultima, consacrata all'art. 111, comma 2, Cost. Nel dichiarare illegittima la soluzione delle Sezioni Unite (o meglio, la previsione di legge come da esse interpretata), la Consulta osservava che «un incremento di tutela indotto dal dispiegarsi degli effetti della normativa CEDU certamente non viola gli articoli della Costituzione posti a garanzia degli stessi diritti, ma ne esplicita ed arricchisce il contenuto, innalzando il livello di sviluppo complessivo dell'ordinamento nazionale nel settore dei diritti fondamentali». Appariva da quelle parole piuttosto chiaro che lo spazio di libertà riconosciuto all'interprete sarebbe risultato notevolmente ridotto, in quanto, tra diverse soluzioni ermeneutiche possibili, si sarebbe dovuto comunque fare propria quella che maggiormente esaltasse la tutela dei diritti fondamentali (secondo la ben nota logica del *maximum standard*).