

9. Chi decide la politica estera e di difesa in Italia?

di Riccardo Bellandi

La crisi con l'India sui marò, il rimpatrio dei familiari del dissidente kazako Mukhtar Ablyazov, lo scontro politico sui cacciabombardieri F-35 – solo per citare le vicende più eclatanti del 2013 – hanno riproposto con forza la questione della capacità delle istituzioni italiane di rispondere in modo adeguato alle sfide della politica di sicurezza, tutelare gli interessi nazionali, salvaguardare la credibilità internazionale del paese.

In questo capitolo saranno esaminate le tre vicende sopra riportate, descrivendo il processo decisionale seguito e il ruolo assunto dai principali attori istituzionali coinvolti. La ricostruzione si baserà sulle cronache dei principali quotidiani nazionali (il «Corriere della Sera», «Il Sole-24 Ore», «la Repubblica»), sugli atti parlamentari di Camera e Senato, e sui comunicati ufficiali della presidenza della Repubblica e della presidenza del Consiglio.

L'analisi fattuale consentirà una serie di valutazioni critiche sul «modello di sicurezza nazionale» dell'Italia, ovvero sui processi di *decision making* che regolano i rapporti e le attribuzioni dei nostri vertici politici e tecnico-operativi nella gestione delle crisi internazionali e nell'adozione degli orientamenti nazionali in materia di politica estera e di difesa.

1. La crisi italo-indiana sul rientro dei fucilieri di marina

La controversia tra Italia e India sui fucilieri di marina si trascina dal febbraio 2012, quando le autorità indiane con uno stratagemma indussero la nave mercantile italiana su cui erano imbarcati i due fucilieri (con funzioni di protezione contro la pirateria internazionale) ad attraccare nel porto di Kochi; quindi, prelevati con la forza i militari dalla nave, li sottoposero a custodia al fine di giudicarli per l'omicidio di due pescatori indiani.

Nel marzo 2013, dopo un anno di complicate trattative diplomatiche condotte dal ministero degli Esteri, l'Italia si rende pro-

tagonista di un maldestro tentativo di forzare la mano: contrariamente a quanto concordato con il governo indiano, decide di non rimandare indietro i due militari temporaneamente rimpatriati per esercitare il diritto di voto, sollevando una controversia internazionale; quindi, nel giro di pochi giorni, di fronte alle veementi proteste indiane, ritorna sulla propria decisione, disponendo il loro rientro in India entro lo scadere del permesso concesso.

La decisione di trattenere i militari in Italia scaturisce a seguito di una serie di incontri interministeriali sia a livello politico che tecnico, è assunta l'8 marzo in un vertice ristretto tra i ministri degli Esteri Giulio Terzi, della Difesa Giampaolo Di Paola e della Giustizia Paola Severino, e successivamente condivisa dal presidente del Consiglio Mario Monti e dal presidente della Repubblica Giorgio Napolitano¹. La posizione italiana è quindi formalizzata l'11 marzo 2013 – senza una preventiva delibera del Consiglio dei ministri (Cdm), né di altri organi teoricamente deputati ad assumere tali determinazioni di politica internazionale quali il Consiglio supremo di difesa (Csd) – in una nota verbale diretta al governo indiano e in un comunicato stampa del ministro degli Esteri. Tra l'altro, secondo quanto riferito dal presidente del Consiglio al Parlamento, il comunicato stampa del ministro Terzi non fu concordato con gli altri esponenti del governo, in quanto:

si trattava [...] di una decisione in itinere destinata ad essere rivista alla luce delle auspiccate consultazioni bilaterali e che, quindi, non avrebbe dovuto essere oggetto di precipitose dichiarazioni alla stampa, che il ministro Terzi ritenne invece di rilasciare, anticipando un risultato finale che non poteva ancora darsi per scontato².

La marcia indietro dell'Italia prende formalmente avvio su iniziativa del presidente Napolitano che il 15 marzo, preoccupato degli sviluppi che sta assumendo la vicenda, convoca d'urgenza al Quirinale i ministri di Esteri, Difesa e Giustizia per avere ragguagli³. La reazione indiana è infatti durissima, e con il passare dei giorni invece di attenuarsi si accresce nei toni e nelle azioni di rappresaglia: la Corte suprema indiana impone il divieto di lasciare il paese al nostro ambasciatore che aveva sottoscritto l'impegno al rientro dei marò. Il governo italiano, da parte sua, mantiene un atteggiamento di prudente attesa con l'intento di abbassare l'intensità dello scontro: ricerca, senza grandi risultati, sostegno internazionale alla sua causa; evita di rispondere alle minacce e alle ritorsioni indiane, manifestando disponibilità alla trattativa⁴. Nel frattempo all'interno dell'esecutivo si allarga il fronte di coloro che mettono in discussione la strategia dei ministri Terzi e Di Paola, e premono

per trovare un compromesso che salvaguardi gli impegni presi con l'India, la credibilità internazionale del paese, nonché i nostri rilevanti interessi economici e commerciali nell'area.

La svolta matura il 20 marzo, quando Monti assume personalmente la gestione della crisi, sino allora nelle mani del ministro degli Esteri, e decide di convocare il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr) per definire la posizione dell'Italia e trovare una soluzione:

al visibile accrescersi della tensione e al subentrare di qualche dubbio circa l'efficacia della operatività della strategia concordata in sede governativa con il ministro degli Esteri, ho ritenuto di seguire in prima persona la materia, non solo attraverso consultazioni ma investendo della questione il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica⁵.

Nelle riunioni del 20 e 21 marzo, il Cisr, superate le riserve dei ministri Terzi e Di Paola che difendono la decisione dell'11 marzo, acconsente al rientro dei militari in India a condizione che siano fornite precise garanzie sul trattamento loro riservato.

Sulla base delle decisioni assunte dal Cisr, il governo italiano ha richiesto e ottenuto dalle autorità indiane l'assicurazione scritta riguardo al trattamento che sarà riservato ai fucilieri di marina e alla tutela dei loro diritti fondamentali. Alla luce delle ampie assicurazioni ricevute, il governo ha ritenuto l'opportunità [...] di mantenere l'impegno preso in occasione del permesso per partecipare al voto, del ritorno in India entro il 22 marzo⁶.

Le due opposte decisioni assunte dall'Italia nel marzo 2013 hanno come protagonisti gli stessi soggetti istituzionali, benché con una parte diversa. L'unica variante ha riguardato il coinvolgimento, nel secondo processo decisionale, del Cisr.

Nell'orientamento dell'11 marzo, ha rivestito un ruolo preminente, in termini propositivi e operativi, il ministro degli Esteri, affiancato dal ministro della Difesa (e, in tono più defilato, da quello della Giustizia); mentre il presidente del Consiglio e il presidente della Repubblica si sono limitati a seguire la vicenda e ad avallare le proposte dei tre ministri, più volte riuniti in vertici informali per concordare la strategia da seguire. Nell'orientamento del 21 marzo, l'iniziativa è passata nelle mani di Monti che tramite il formale coinvolgimento del Cisr – di fronte all'aggravarsi della situazione, alle divergenze crescenti all'interno del governo e ai dubbi del presidente della Repubblica – ha imposto una nuova strategia di gestione della crisi, riuscendo a superare i dissensi interni all'esecutivo e a mantenere l'unità di indirizzo politico dell'azione di governo.

L'intervento del presidente del Consiglio non è stato però indolore. Il ministro Terzi, in disaccordo con il repentino cambiamento impresso dal Cisir, ha annunciato le proprie dimissioni durante l'informatica alla Camera del 26 marzo 2013; dimissioni inaspettate, poiché rilasciate direttamente al Parlamento senza preavvisare né il presidente del Consiglio né presidente della Repubblica, che hanno indebolito ancor più, anche sul piano internazionale, un governo in carica solo per gli affari correnti.

Nella vicenda esaminata risalta la parte avuta dal Cisir, un comitato interministeriale previsto dalla nuova legge sui servizi di *intelligence* (legge n. 124/2007), presieduto dal presidente del Consiglio e composto dai ministri di Esteri, Difesa, Interno, Giustizia, Economia e Sviluppo economico. Benché la legge istitutiva limiti le attribuzioni del Comitato alla politica di *intelligence*⁷ (ha funzioni «di consulenza, proposta e deliberazione sugli indirizzi e sulle finalità generali della politica dell'informazione per la sicurezza»), in questi ultimi anni, soprattutto con il governo Monti, ha conosciuto un rilevante incremento del proprio ruolo, occupandosi di molteplici questioni inerenti la politica di sicurezza nazionale e con funzioni non meramente istruttorie. Il suo coinvolgimento nella vicenda dei fucilieri di marina si colloca in tale contesto e ne rappresenta la manifestazione più significativa: il Cisir, con una propria deliberazione formalmente autonoma idonea a produrre effetti politici esterni (senza successiva ratifica o approvazione del Cdm), ha valutato e definito la posizione dell'Italia in occasione di una delicata crisi internazionale nella quale erano in gioco rilevanti interessi nazionali, con notevole esposizione mediatica⁸.

2. L'intrigo kazako

La notte tra il 28 maggio e il 29 maggio 2013, su ordine dei vertici del ministero dell'Interno, una cinquantina di agenti della Digos effettua un blitz in una villa di Casal Palocco, alla periferia di Roma. Obiettivo: la cattura del cittadino kazako Ablyazov, controversa figura di dissidente politico inseguito da tre mandati d'arresto internazionali per truffa e appropriazione indebita. Il blitz fallisce, di Ablyazov non c'è traccia. Sono fermate la moglie Alma e la figlia Alua di sei anni. La donna, sprovvista di regolari documenti (esibisce un passaporto diplomatico della Repubblica Centrafricana di dubbia autenticità che la attesta come Alma Ayan), viene trasferita e trattenuta presso il Cie di Ponte Galeria. Il 29 maggio 2013 la questura di Roma, dopo una sommaria istruttoria sull'autenticità

del passaporto e accertato presso la Farnesina l'assenza di coperture diplomatiche, propone l'espulsione della donna con l'accusa di immigrazione clandestina. Risulta infatti avere cittadinanza kazaka con il nome di Alma Shalabayeva. Il 31 maggio, con il nulla osta dei competenti uffici dei ministeri di Interno e Giustizia, agenti della questura di Roma danno esecuzione all'espulsione. Madre e figlia sono imbarcate su un volo privato messo a disposizione dalle autorità kazake, e rimpatriate in Kazakistan.

Lo stesso 31 maggio, a trasferimento avvenuto, il ministro degli Esteri Emma Bonino è informata della vicenda dai legali della Shalabayeva, che invano avevano tentato di bloccare l'espulsione rivendicando lo status di rifugiata politica di cui godrebbe in Inghilterra. I primi giorni di giugno la Bonino, resasi conto della gravità della situazione e delle possibili ricadute internazionali: richiede e ottiene conferma dalle autorità britanniche della concessione dell'asilo politico alla famiglia Ablyazov; attiva la nostra ambasciata in Kazakistan per accertarsi delle condizioni di madre e figlia, e tutelarne i diritti; chiede spiegazioni al ministro degli Interni Angelino Alfano sulla dinamica dei fatti e i motivi dell'espulsione, informandone anche il presidente del Consiglio Enrico Letta.

Il ministro Angelino Alfano, a seguito di rapida indagine interna, liquida la vicenda come un'ordinaria e pienamente legittima pratica di espulsione di immigrati clandestini, di cui non era noto lo status di rifugiati politici. Il ministro di Giustizia Annamaria Cancellieri ne dà conferma, per quanto riguarda il coinvolgimento delle strutture dipendenti dal suo ministero.

Le scarse ricostruzioni fornite da Alfano non convincono né la Bonino né Letta, ma per tutto il mese di giugno la questione rimane sottotraccia. Il ministro degli Esteri, sollecitato dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, chiede ulteriori chiarimenti al ministero dell'Interno sulla dinamica dei fatti, mostrando una crescente insofferenza verso le reticenze del Viminale. Il Pdc, a sua volta, incarica propri collaboratori di svolgere una verifica sull'accaduto presso i ministeri interessati.

I primi di luglio la svolta. Letta ammette pubblicamente incongruenze sulla vicenda («sembra trasparire un evidente stacco tra la correttezza formale dei vari passaggi in cui si è articolata questa intricata vicenda e crescenti interrogativi sostanziali che ruotano attorno ai tempi e ai modi attraverso i quali si sono sviluppati gli avvenimenti»); e annuncia «un'accurata e articolata indagine interna», i cui risultati «saranno resi noti al più presto al Parlamento e alla pubblica opinione»⁹. Gli esiti dell'indagine sono diffusi il 14 luglio: a) il provvedimento di espulsione disposto dalle autorità

italiane risulta formalmente legittimo, tuttavia nuovi elementi di fatto e di diritto emersi successivamente ne «impongono» la revoca; b) «l'esistenza e l'andamento delle procedure di espulsione non erano state comunicate ai vertici del governo: né al presidente del Consiglio, né al ministro dell'Interno e neanche al ministro degli Esteri o al ministro della Giustizia»; c) la «mancata informativa al governo sull'intera vicenda, che comunque presentava sin dall'inizio elementi e caratteri non ordinari», è giudicata grave e al fine di accertarne la responsabilità il ministro Alfano affida un'apposita indagine al nuovo capo della Polizia¹⁰.

I risultati dell'indagine del prefetto Alessandro Pansa (resi pubblici il 16 luglio 2013 in occasione dell'informativa del ministro dell'Interno alle Camere) – integrati con le dichiarazioni rilasciate dai protagonisti della vicenda ai quotidiani e nelle sedi istituzionali (in particolare le comunicazioni del capo della Polizia e del ministro Bonino alla Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato, rispettivamente il 17 e il 24 luglio 2013) – svelano la reale dinamica dell'intera vicenda, con tutti i suoi profili inquietanti, scatenando durissime reazioni politiche che mettono a dura prova la tenuta del Governo.

Ma andiamo con ordine.

Il retroscena. Dal 28 luglio al 31 maggio 2013 i vertici del ministero dell'Interno e della questura di Roma, a vario titolo, organizzano il blitz e procedono all'espulsione su «pervasiva» e «massiccia» pressione dell'ambasciatore kazako in Italia Andrian Yelemessov e dei suoi collaboratori che, dopo aver rintracciato la residenza di Ablyazov a Roma tramite i propri servizi di *intelligence*, indirizzano l'attività delle autorità italiane, tramite la partecipazione a riunioni operative svoltesi nei palazzi del Viminale, omettendo informazioni determinanti o fornendone di parziali e tendenziose accettate per vere dai funzionari italiani senza adeguati riscontri, indicando precise soluzioni operative passivamente accolte. I vertici della Polizia, inoltre, come già rilevato, agiscono non ritenendo opportuno (almeno secondo la ricostruzione ufficiale accolta dal governo) informare il ministro dell'Interno di quanto sta avvenendo; e ciò nonostante l'indubbia rilevanza politica della questione, attestata dalle forti pressioni dei diplomatici kazaki e dal dispiegamento di forze impiegato nel blitz e nell'espulsione. Infine gli stessi vertici, malgrado i chiari profili di rilievo internazionale della vicenda per il diretto interessamento di uno Stato straniero, non coinvolgono adeguatamente il ministero degli Esteri (il fax inviato dalla questura di Roma alla Farnesina il 29 maggio – denuncia il ministro Bonino – «non informava che era in corso una procedura di espulsione

e, a maggior ragione, il Paese verso cui sarebbe stata espulsa la signora; non forniva alcuna motivazione della richiesta, non faceva alcun riferimento ai contatti intercorsi da giorni al Viminale con l'ambasciata kazaka»¹¹); né tantomeno richiedono la collaborazione dei Servizi di *intelligence*, a dispetto del rischio per la sicurezza nazionale che implica la presenza sul nostro territorio di un noto dissidente politico ricercato dai servizi segreti di Stati stranieri, o comunque di un pericoloso criminale internazionale.

Le conseguenze. I primi a pagare sono i dirigenti del ministero dell'Interno più coinvolti. Il capo di gabinetto di Alfano dà le dimissioni. Per il responsabile della segreteria del Dipartimento di pubblica sicurezza è annunciato l'imminente avvicendamento. Il capo della Polizia Pansa è poi incaricato di procedere rapidamente a una riorganizzazione complessiva dei vertici della pubblica sicurezza, a cominciare dalla Direzione centrale dell'immigrazione. Ma la polemica non si ferma e lo stesso ministro dell'Interno Alfano rischia di venirne travolto, assieme al governo di cui è anche vicepresidente del Consiglio, oltre che segretario del secondo partito di maggioranza. Il Movimento 5 Stelle (M5s) e Sinistra Ecologia Libertà (Sel) presentano una mozione di sfiducia individuale. Il Partito democratico (Pd) è attraversato da forti tensioni, con molti esponenti che ne chiedono le dimissioni. Il Popolo della libertà (Pdl) fa quadrato sul proprio segretario, minacciando la caduta del governo. Il 19 luglio 2013 il Senato è chiamato a discutere e votare la mozione di sfiducia. Il giorno precedente, il 18 luglio, il capo dello Stato per la prima volta interviene pubblicamente sul caso: dopo aver deprecato il comportamento dei diplomatici kazaki e dei funzionari italiani nella «inaudita storia» causa di «gravi motivi d'imbarazzo e di discredito per lo Stato e dunque per il paese», difende e giustifica l'atteggiamento del governo e del ministro dell'Interno, per i quali «è assai delicato e azzardato evocare responsabilità oggettive»¹². Letta, consapevole che la caduta di Alfano comprometterebbe la tenuta della maggioranza, assume su di sé la piena responsabilità della vicenda e interviene in Senato a difesa del suo ministro. La copertura politica stesa sul ministro dell'Interno da Napolitano e Letta tiene unita la maggioranza che vota compatta contro la mozione di sfiducia.

La vicenda, almeno sul piano politico, si chiude, ma molti punti oscuri, anche di grande rilevanza istituzionale, non vengono svelati; tra questi, la motivazione che spinge gli alti funzionari del Viminale a consentire l'incredibile intrusione dei diplomatici kazaki nella gestione del caso senza informare il ministro, né chiedere la collaborazione del ministero degli Esteri.

3. Lo scontro tra Parlamento e Consiglio supremo di difesa sugli F-35

Nel febbraio 2012 le crescenti proteste dell'opinione pubblica, acuite dalla politica di austerità imposta dalla crisi economica, spingono l'Italia a una rimodulazione della propria partecipazione al programma per il cacciabombardiere Joint Strike Fighter-F35, cui aveva aderito sin dalla fine degli anni '90. Il governo Monti, nel contesto della revisione dello strumento militare (concretizzatosi alcuni mesi dopo nella legge n. 244/2012) e con l'avallo del Csd (seduta dell'8 febbraio 2012), comunica al Parlamento il ridimensionamento di 1/3 del piano di acquisto dei caccia, passando da 131 a 90 velivoli¹³.

Con la formazione del governo Letta la polemica sugli F-35 assume nuovo vigore. Nel maggio 2013, pochi giorni dopo l'insediamento del governo, Sel e M5S presentano in Parlamento una mozione per «cancellare la partecipazione italiana al programma di realizzazione dell'aereo JSF-F35»¹⁴, raccogliendo varie adesioni di esponenti dei partiti di governo.

La mozione, in discussione alla Camera per fine giugno, crea forte tensione nel Pd, mettendo a repentaglio la tenuta della stessa maggioranza di governo, già sotto pressione per altre vicende. Infatti mentre il Pdl e Sc sostengono apertamente la validità del programma F-35, il Pd ha al suo interno una forte e trasversale componente critica che annovera esponenti di spicco del partito. Del resto durante la recente campagna elettorale, il Pd, incalzato dai partiti di estrema sinistra e dai movimenti pacifisti, si era impegnato a rivedere l'impegno dell'Italia sugli F-35 per dare priorità alle questioni di natura sociale.

Il 26 giugno 2013, giorno della votazione, i partiti di governo, dopo una lunga e difficile trattativa, arrivano a una soluzione di compromesso, approvando una mozione di maggioranza con la quale si impegna il governo, «relativamente al programma F-35, a non procedere a nessuna fase di ulteriore acquisizione senza che il Parlamento si sia espresso nel merito, ai sensi dell'art. 4 della legge 244/2012»; ciò tenuto conto che «le Commissioni parlamentari competenti hanno manifestato l'intendimento di avviare audizioni ed indagini conoscitive [...], in vista del Consiglio europeo di dicembre, in particolare sui sistemi d'arma destinati alla difesa, per verificare la coerenza della pianificazione dell'investimento, ai sensi dell'art. 4 della legge 244/2012, e anche alla luce delle parallele iniziative degli altri paesi europei»¹⁵.

Il giorno successivo l'approvazione della mozione alla Camera, nelle more del passaggio al Senato, il capo dello Stato convoca il Csd per il 3 luglio 2013. La seduta – a cui partecipano il presidente della Repubblica, il capo di Stato maggiore della difesa, il presidente del Consiglio e i principali ministri del governo – termina con un energico monito al Parlamento che, pur non citando gli F-35, non lascia margini d'interpretazione:

[...] per quanto attiene alle necessità conoscitive e di eventuale sindacato delle Commissioni difesa sui programmi di ammodernamento delle Forze armate, fermo restando che, nel quadro di un rapporto fiduciario che non può che essere fondato sul riconoscimento dei rispettivi distinti ruoli, tale facoltà del Parlamento non può tradursi in un diritto di veto su decisioni operative e provvedimenti tecnici che, per loro natura, rientrano tra le responsabilità costituzionali dell'esecutivo¹⁶.

L'intervento del Csd, perentorio e inaspettato, inasprisce il dibattito in corso. Le opposizioni di Sel e M5S insorgono denunciando il tentativo di esautorare il Parlamento. Il Pdl plaude. Il Pd, in imbarazzo, mantiene un profilo basso. I presidenti di Senato e Camera, chiamati in causa per difendere le prerogative del Parlamento, evitano commenti.

Il Senato discute la questione degli F-35 tra il 15 e 16 luglio 2013. Convitato di pietra, il Csd. I partiti di governo, eccetto isolate defezioni di esponenti del Pd, approvano la stessa mozione della Camera.

Esaminando in dettaglio il contenuto e l'effettiva efficacia della mozione approvata dal Parlamento, la sua ambiguità emerge sin dalle prime battute della discussione, a tratti surreale per la mancanza di dati e informazioni attendibili da parte di deputati e senatori, nonché per la controversa lettura della normativa di riferimento.

Nessuno ha esatta conoscenza dello stato di avanzamento del programma F-35, ovvero per quanti velivoli il governo si è già formalmente impegnato al momento dell'approvazione della mozione, né del loro costo. Lo denuncia l'opposizione. Lo ammettono candidamente, nei loro interventi, esponenti dei partiti di governo.

L'art. 4 della legge n. 244/2012, riportato nel dispositivo della mozione e più volte richiamato durante il dibattito, è ritenuto da autorevoli membri della maggioranza il «grimaldello» che consentirà alle camere un effettivo controllo sulla politica degli armamenti, e, nel caso specifico del programma F-35, di bloccare eventuali «ulteriori acquisizioni» di velivoli da parte del governo non preventivamente concordate.

La valenza della mozione di maggioranza ruota così attorno a questa disposizione normativa, l'art. 4, inserita nella legge delega per la revisione dello strumento militare. L'articolo in parola modifica, a partire dal gennaio 2013, l'art. 536 del Codice dell'ordinamento militare in relazione alla pianificazione e attuazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, prevedendo: (*comma 1*) l'obbligo del ministro della Difesa di comunicare annualmente al Parlamento una serie di documenti, tra i quali il Piano di impiego pluriennale, contenente il quadro generale delle esigenze operative delle forze armate comprensive degli indirizzi strategici e l'elenco dei programmi d'armamento in corso con il relativo piano di programmazione finanziaria; (*comma 3*) un'articolata procedura di coinvolgimento del Parlamento nell'approvazione di tali programmi militari e dei relativi impegni di spesa, secondo la quale – sintetizzando – se i programmi necessitano di finanziamenti straordinari occorre una legge dello Stato; se sono finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio, è sufficiente un decreto ministeriale con la facoltà delle Commissioni difesa di esprimere, secondo un procedimento aggravato con termini perentori e duplice lettura, un parere negativo che ne blocca l'approvazione, purché approvato a maggioranza assoluta dei componenti e motivato con la mancata coerenza rispetto al Piano di impiego pluriennale.

Quello sugli F-35 costituisce un programma pluriennale, finanziato con gli ordinari stanziamenti di bilancio, contemplato da anni nei principali documenti finanziari e strategici del ministero della Difesa; ultimo dei quali il Documento programmatico pluriennale per la difesa del triennio 2013-15 (denominazione alternativa per indicare il Piano di impiego pluriennale), presentato alle camere nell'aprile 2013 dall'allora ministro della Difesa Di Paola, ove per i cacciabombardieri F-35 sono indicati gli impegni annuali sul bilancio della difesa (500,3 milioni di euro per il 2013; 535,4 per il 2014; 657,2 per il 2015).

È quindi improbabile che il Parlamento, ad oggi ancora all'oscuro sulle fasi di realizzazione del programma F-35, riesca a bloccare l'attuazione con effetto immediato tramite le procedure previste nel nuovo art. 536 del Codice militare, come disposto dalla mozione; soprattutto dopo l'interpretazione della stessa mozione (e della normativa richiamata) fornita dal ministro della Difesa Mauro il 16 luglio 2013 in Senato, e avallata dalla maggioranza:

La modifica dell'articolo 536 del Codice dell'ordinamento militare, attuato dalla legge n. 244 del 2012, è intervenuta al 31 dicembre dello

stesso anno. È, quindi, evidente che essa non determina effetti sugli atti compiuti e perfezionatisi molti anni prima. [...] Per quanto riguarda la pianificazione generale dell'investimento che ricomprende il programma F-35, l'indirizzo politico ha trovato riscontro sino ad ora nelle leggi di bilancio [...] con le quali sono state allocate le risorse finanziarie per l'attuazione dei programmi previsti, inclusi gli F-35. [...] La posizione del Governo è chiara: a fronte dell'annunciato ridimensionamento del programma di acquisto degli F-35 effettuato dal Governo e dal ministro Di Paola il 15 febbraio 2012, la mozione Speranza ed altri rappresenta un atto inibente ogni ulteriore acquisizione, e non sembra, come ha ricordato il senatore Tonini (Pd), dover essere intesa come un generale e retroattivo divieto incidente su politiche di acquisto già determinate... In mancanza di diverse scelte normative, il governo ha il dovere di esercitare compiutamente le proprie competenze in materia di politica degli armamenti, in coerenza con un quadro giuridico rimasto immutato¹⁷.

Secondo il ministro, la nuova procedura introdotta dalla legge n. 244/2012 non si applicherebbe ai programmi già avviati, come quello sugli F-35 (il divieto di «ulteriore acquisizione» è da ritenersi riferito non ai velivoli effettivamente ordinati al 16 luglio 2013 di cui, tra l'altro, non è dato sapere il numero, ma a quei 90 già preventivati dal governo nel febbraio 2012); e anche qualora fosse applicata la nuova procedura, le Commissioni difesa non potrebbero esprimere parere contrario in quanto il programma in questione è pienamente coerente con il Piano di impiego pluriennale presentato dal governo nell'aprile 2013; piano che è annualmente definito e approvato dal ministero della Difesa, ma poi solo comunicato alle camere per presa d'atto.

In conclusione, la mozione della maggioranza, se da un lato, per la sua ambiguità di fondo sembra soddisfare tutte le anime della maggioranza, contrari e favorevoli agli F-35¹⁸, dall'altro, non ha alcun reale effetto inibente verso il programma F-35, la cui implementazione procede secondo quanto stabilito nel bilancio della difesa per il 2013, nel citato Documento programmatico pluriennale 2013-15 e nel piano di acquisizioni comunicato alla Camera nel dicembre 2012, con l'obiettivo finale di 90 velivoli entro il 2027 per un costo complessivo che ad oggi oscilla tra 14 e i 15 miliardi di euro¹⁹.

La decisione di un ridimensionamento del programma di acquisizione degli F-35, al di là dell'applicazione dell'art. 4 della legge n. 244/2012 (che nel caso di specie sembra essere ininfluyente), è rinviata alla conclusione dell'indagine conoscitiva promossa dalle Commissioni difesa di Camera e Senato in vista del Consiglio europeo sulla difesa del dicembre 2013²⁰. A seguito di tale indagine,

espressamente richiamata nel corpo della mozione di maggioranza, il Parlamento potrebbe infatti imporre al governo di cancellare o rimodulare il programma in questione tramite l'approvazione di un nuovo e univoco atto d'indirizzo o in sede di approvazione del prossimo bilancio della difesa, sopprimendo le specifiche voci di spesa²¹. Ed è proprio sugli esiti di questa indagine e sui potenziali orientamenti di natura riduttiva che il Parlamento potrebbe assumere sul programma F-35 che si abbatte, in funzione preventiva, il monito del Csd.

La tensione che pervade le prime audizioni della citata indagine conoscitiva mostra che la questione F-35, nel più ampio quadro della politica degli armamenti, è tutt'altro che risolta. A tal proposito è utile riportare il duro confronto tra il ministro della Difesa e i componenti della Commissione difesa della Camera (anche di maggioranza) nella seduta del 23 luglio 2013²².

Il ministro Mauro, sulla falsariga del Csd, afferma che la politica degli armamenti, con l'approvazione dei programmi militari (tra i quali quello sugli F-35), è «attribuit[a], con una chiara distinzione di ruoli, ai vertici politico e tecnico-operativo della Difesa»; mentre il ruolo del Parlamento, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 244/2012, rimane limitato alla fase (a monte) di definizione degli indirizzi generali della politica di difesa – trattati internazionali, leggi di settore e di bilancio – e alla fase (a valle) di materiale traduzione dei programmi di ammodernamento in concrete attività di acquisizione dei sistemi d'arma, ove le Commissioni difesa, secondo il nuovo art. 536, controllano la corrispondenza tra il Documento programmatico pluriennale e il decreto ministeriale che avvia l'acquisizione del sistema d'arma.

Il deputato Gian Piero Scanu, capogruppo Pd in Commissione, contesta la lettura fornita dal ministro, rivendicando il ruolo determinante del Parlamento nella politica degli armamenti e l'effettiva applicazione della mozione di maggioranza testé approvata:

La mozione che è stata votata comporta uno stop dell'acquisizione di nuovi F-35 rispetto ai tre o ai sette – ancora non siamo in grado di saperlo – che sarebbero stati acquistati e noi riteniamo che nessuna libera interpretazione possa agire in termini di limitazione, o peggio ancora di annullamento²³.

Altri deputati pongono domande specifiche sul programma F-35 (lo stato di avanzamento del piano di acquisto, la parte già spesa dei 500 milioni di euro stanziati nel bilancio 2013 per gli F-35, il costo complessivo e unitario dei velivoli) dalle quali si desume che la Commissione brancola ancora nel buio.

Il ministro in relazione al ruolo del Parlamento e all'applicazione della mozione si limita a rileggere testualmente la parte del suo intervento in Senato del 16 luglio 2013 già riportata, precisando che tale intervento, «ricompreso nel voto attraverso le dichiarazioni di voto dei partiti che compongono la maggioranza», rappresenta «l'opinione del governo». Quanto alle informazioni sul programma F-35, rinvia a un'intervista del 21 luglio 2013 rilasciata sul sito web del ministero della Difesa dal generale Arturo Esposito, direttore della Direzione armamenti aeronautici. Ma questa soddisfa solo in parte le richieste dei parlamentari.

4. Conclusioni

Le nostre istituzioni, come risultano oggi organizzate, non sono in grado di tutelare adeguatamente gli interessi nazionali dell'Italia nel contesto della politica di sicurezza, sia per quanto attiene la gestione delle crisi internazionali, sia per l'assunzione responsabile e consapevole di orientamenti di natura strategica di più ampio respiro, come la definizione di una politica degli armamenti coerente con chiari obiettivi di politica estera. Tale inadeguatezza emerge dai tre episodi descritti, ai quali se ne possono aggiungere molti altri avvenuti negli anni dopo la fine della Guerra fredda²⁴.

La vicenda degli F-35 mostra l'elasticità, spesso foriera di incertezza e confusione, che regna nella ripartizione dei poteri militari ed esteri tra gli organi costituzionali.

La Costituzione, in sintesi: *a*) non riconosce esplicitamente al presidente del Consiglio e al governo la direzione della politica di sicurezza; *b*) prevede il coinvolgimento del Parlamento solo per le scelte di maggior rilevanza (deliberazione dello stato di guerra: art. 78; autorizzazione alla ratifica per i principali trattati internazionali: art. 80); *c*) attribuisce esplicitamente al presidente della Repubblica la ratifica dei trattati, il comando delle forze armate e la presidenza del Csd (art. 87). Sulla base di una lettura sistematica della Costituzione e della scelta dei costituenti per la forma di governo parlamentare di tipo monistico, si dovrebbe desumere, come ha fatto la dottrina maggioritaria, che anche in materia di sicurezza nazionale l'indirizzo politico sia attribuito al rapporto fiduciario tra governo e Parlamento (il primo con funzioni di iniziativa, direzione e gestione operativa, il secondo di indirizzo generale e controllo); mentre al presidente della Repubblica è riservato un ruolo di garanzia del rispetto dei valori costituzionali (artt. 11, 52, 98, 117)²⁵. Tuttavia la laconicità della Carta, seguita da una legislazione

attuativa contraddittoria (legge n. 624/1950) o tardiva e parziale (legge n. 25/1997), ha consentito alla prassi di mettere in dubbio tale ricostruzione, dando luogo a due anomalie, di cui la questione degli F-35 è testimonianza.

Prima anomalia: il concorso del presidente della Repubblica alla determinazione dell'indirizzo politico di sicurezza nazionale, con la concretizzazione delle tendenze dualistiche latenti nel nostro sistema costituzionale oggi riscoperte dalla dottrina (non solo nel settore della politica estera e di difesa).

La debolezza del sistema dei partiti seguito all'incerto affermar-si del bipolarismo, con governi fragili espressione di maggioranze non omogenee e instabili, ha consentito al presidente della Repubblica, soprattutto tramite la presidenza del Csd accompagnata da continue esternazioni, di partecipare attivamente all'elaborazione della politica estera e di difesa, condizionando con successo l'indirizzo politico di maggioranza²⁶. In modo simile a quanto avvenuto con la guerra libica del 2011, nella vicenda degli F-35, di fronte al duro confronto all'interno della maggioranza e all'incapacità del presidente del Consiglio di esercitare un ruolo direttivo e imporre una posizione unitaria (Letta non ha preso posizione ufficiale), il presidente Napolitano, con il Csd del 3 luglio 2013: *a*) è entrato direttamente nel merito della questione e, con l'obiettivo di influenzare la maggioranza, si è espresso per la conferma del programma di acquisizione dei 90 F-35 deciso nel 2012, ricompattando il governo su tale indirizzo; *b*) sostituendosi alla Corte costituzionale quale organo di garanzia titolato a dirimere i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ha preteso di definire le rispettive competenze di governo e Parlamento nella politica degli armamenti, ammonendo le Commissioni parlamentari a non porre veti alle attribuzioni governative in materia di acquisizione dei sistemi d'arma, in quanto già inquadrate dalla legge delega n. 244/2012 e costituenti «decisioni operative e provvedimenti tecnici che, per loro natura, rientrano tra le responsabilità costituzionali dell'esecutivo»²⁷.

Seconda anomalia: l'incapacità del Parlamento di esercitare in modo effettivo e continuativo i suoi poteri di indirizzo e controllo sulla politica di difesa. Tale difficoltà, una costante di tutta l'esperienza repubblicana, ha più motivi che si ritrovano in gran parte nella vicenda degli F-35.

L'assenza di «cultura della sicurezza», spinge le forze politiche rappresentate in Parlamento ad affrontare le tematiche militari non in modo responsabile, pragmatico e approfondito, sulla base degli interessi nazionali; ma in via occasionale, strumentale e ideologica, tra pregiudizio antimilitare e adesione acritica alle richieste

delle forze armate, pacifismo radicale e presenzialismo a tutti gli interventi internazionali (a prescindere dai reali interessi nazionali e possibilità finanziarie). Il dibattito sulla politica militare è assorbito dagli F-35, come fossero l'unico sistema d'arma delle forze armate, e questo perché sono diventati il principale bersaglio delle battaglie pacifiste secondo una precisa strategia di comunicazione tesa a catalizzare l'opinione pubblica verso un riconoscibile obiettivo, in modo simile a quanto avvenne ai tempi dei missili Cruise a Comiso²⁸.

Le forze armate e gli altri apparati dello Stato hanno tradizionalmente manifestato una decisa resistenza, anche per i motivi di cui sopra, a diffondere informazioni dettagliate e dati certi sulle questioni della sicurezza, rendendo difficile un dibattito pubblico trasparente e consapevole. Nel caso degli F-35 il Parlamento ha dibattuto senza conoscere lo stato di avanzamento del programma né gli effettivi costi, approvando atti d'indirizzo, anche per tale motivo, ambigui e inefficaci; le stesse commissioni d'indagine appositamente istituite incontrano notevoli difficoltà nel reperire le informazioni necessarie.

Il Parlamento è infine sprovvisto di efficaci strumenti per intervenire nel procedimento di formazione delle maggiori scelte di politica della difesa, soprattutto quando presentano profili di particolare complessità tecnica. Nello specifico caso degli armamenti, la vicenda degli F-35 mostra che le Commissioni difesa, nonostante la riforma dell'art. 536 del Codice militare, hanno ridotta facoltà di incidere. Questo perché, quando si tratta di programmi militari finanziati con gli ordinari strumenti di bilancio (la maggior parte), l'eventuale parere negativo delle Commissioni, benché sia diventato vincolante, incontra innumerevoli ostacoli (doppia lettura, termini perentori, maggioranze qualificate, motivazione obbligata); e, almeno secondo l'interpretazione del governo, interviene nella fase attuativa del programma militare, unicamente in relazione alla congruità del sistema d'arma oggetto del decreto ministeriale di acquisto con i programmi approvati dal ministero. Inoltre le Commissioni sono prive di strutture di supporto tecnico indipendenti e autorevoli che consentano loro di entrare nel merito delle questioni con cognizione di causa²⁹.

La doppia decisione sul rientro dei marò e l'intrigo kazako, a loro volta, denotano le carenze del governo e dei suoi apparati tecnici nella gestione delle emergenze internazionali. Assenza di coordinamento tra i ministri e tra le rispettive strutture burocratiche, incapacità del presidente del Consiglio di assumere la direzione unitaria della gestione della crisi e comporre le divergenze tra mi-

nistri, autoreferenzialità delle strutture tecniche che spesso operano senza adeguato controllo politico e addirittura sotto l'influenza di potenze straniere. Queste in sintesi le principali criticità emerse nelle due vicende esaminate.

Ciò ripropone l'ipotesi di istituire un «consiglio di sicurezza nazionale»³⁰, ovvero un comitato interministeriale: *a)* istituito con legge, per assicurare autorevolezza e stabilità; *b)* presieduto dal presidente del Consiglio e incardinato presso la presidenza del Consiglio; *c)* composto dai principali ministri del governo e in veste consultiva dai vertici tecnici dei rispettivi dicasteri e dipartimenti; *d)* con funzioni di valutazione, concertazione e decisione sulle crisi internazionali ove sono in gioco interessi nazionali; *e)* assistito da un'adeguata e stabile struttura di supporto, strettamente coordinata con tutte le amministrazioni civili e militari competenti in materia di sicurezza nazionale.

Solo un collegio con tali caratteristiche potrebbe soddisfare per lo specifico settore della sicurezza nazionale quelle esigenze che né il Cdm né il Csd, per la loro conformazione, riescono a garantire, ovvero: *a)* assicurare la centralizzazione, la riservatezza e l'integrazione del processo decisionale, coinvolgendo i soli soggetti istituzionali interessati; *b)* garantire l'unitarietà di indirizzo politico del governo sotto la direzione e il coordinamento del presidente del Consiglio; *c)* consentire agli attori politici di assumere decisioni informate, tempestive e suscettibili di pronta attuazione; *d)* assicurare agli stessi attori politici un controllo effettivo sulla corretta attuazione delle decisioni politiche da parte delle strutture burocratiche; *e)* evitare, tramite la convocazione del Csd, il coinvolgimento diretto e formale del capo dello Stato e delle strutture amministrative del Quirinale, poiché il più delle volte tale coinvolgimento risulta inopportuno (implica una diretta responsabilizzazione del presidente della Repubblica in questioni controverse o comunque attinenti all'indirizzo politico di maggioranza) e non funzionale (il Csd è sprovvisto di una struttura di supporto adeguata e strettamente raccordata con le amministrazioni dello Stato preposte alla sicurezza nazionale).

In realtà il nostro ordinamento conosce due comitati interministeriali che presentano alcune delle caratteristiche sopra menzionate, ma con limiti difficilmente superabili. Il Cisir, tardivamente e impropriamente convocato da Monti durante la crisi con l'India del marzo 2013, ha una competenza espressamente limitata dalla legge istitutiva alla sola politica di informazione per la sicurezza. Il Comitato politico strategico (Cops), disciplinato dal governo Berlusconi IV con il d.p.c.m. 5 maggio 2010 appositamente per la gestione

delle crisi – in quanto sprovvisto di copertura legislativa di rango primario – non ha la necessaria stabilità, legittimità e autorevolezza per affermarsi come nuovo attore della politica di sicurezza nazionale, e imporsi sugli altri organismi ministeriali già competenti nei loro specifici ambiti settoriali (dopo un coinvolgimento parziale e sotto diverso nome durante la guerra libica del 2011, è caduto nel più completo oblio)³¹.

L'inadeguatezza mostrata dall'Italia nella gestione della vicenda dei marò e di quella kazaka – ambedue causa di grave pregiudizio per la nostra credibilità internazionale, nonché di ripercussioni interne che hanno indebolito i governi in carica portando rispettivamente alle dimissioni del ministro degli Esteri e a una mozione di sfiducia, poi respinta, contro il ministro dell'Interno – ha così origine nell'assenza di un comitato interministeriale effettivamente capace di assicurare l'indirizzo e la guida strategica delle situazioni di crisi internazionale.

In conclusione il quadro che si trae dalla prassi non è confortante. La politica di sicurezza in Italia è condotta principalmente dal governo, con limitata capacità di direzione da parte del presidente del Consiglio, forti condizionamenti del presidente della Repubblica durante le frequenti fasi di debolezza della maggioranza, con un Parlamento in cronica difficoltà a svolgere un effettivo ruolo di indirizzo e controllo, e un apparato tecnico mal coordinato e autoreferenziale. Tali limiti istituzionali sono emersi in tutta la loro gravità proprio negli ultimi anni.

Nel contesto multipolare succeduto alla fine della Guerra fredda, la tradizionale e comoda scelta dell'Italia repubblicana di delegare la propria politica di sicurezza al trilatero Unione Europea-Alleanza Atlantica-Nazioni Unite non basta più, di per sé, a garantire la tutela degli interessi nazionali.

Note

¹ Si vedano le informative del ministro degli Esteri Terzi e del presidente del Consiglio Monti alla Camera e al Senato, XVI legislatura, 26 e 27 marzo 2013.

² Resoconto della seduta n. 6 del 27 marzo 2013, XVII legislatura, Roma.

³ Al termine del colloquio il comunicato del Quirinale, in modo significativo, dà atto che «il Governo italiano si sta adoperando per una composizione amichevole con l'India sulla base del diritto internazionale».

⁴ In un comunicato del 18 marzo, il ministero Terzi, «a nome del Governo», si limita a protestare contro i provvedimenti restrittivi assunti dall'India in violazione delle convenzioni sulle immunità diplomatiche verso l'ambasciatore italiano, ribadisce la decisione assunta l'11 marzo, manifesta «convinta volontà di pervenire a una soluzione della vicenda, avviando ogni utile consultazione».

⁵ Informativa del presidente del Consiglio al Senato, 27 marzo 2013.

⁶ Comunicato del presidente del Consiglio, 21 marzo 2013.

⁷ Legge n. 124/2007.

⁸ La decisione assunta dal Cisir il 21 marzo 2013 non risulta ratificata da una delibera del Cdm. Infatti nel resoconto del Cdm tenutosi nella mattina del 21 marzo 2013, quando ancora erano in corso le consultazioni con l'India, non si fa menzione della questione dei marò. Mentre nella successiva seduta del 27 marzo 2013, il presidente del Consiglio si limita a esporre le decisioni assunte dal Cisir del 20 e 21 marzo. Comunicati del presidente del Consiglio.

⁹ Comunicato presidente del Consiglio, 5 luglio 2013 e risposta a interrogazione immediata da parte dello stesso, XVII legislatura, Camera, Ass., 10 luglio 2013.

¹⁰ Comunicato del presidente del Consiglio, 14 luglio 2013.

¹¹ Audizione del ministro degli Esteri Bonino alle Commissioni congiunte diritti umani e esteri, 24 luglio 2013.

¹² Discorso di Napolitano in occasione della cerimonia del ventaglio, Roma, 18 luglio 2013.

¹³ Audizione del ministro della Difesa Di Paola, alla Commissione difesa della camera e del Senato, XVI legislatura, Comm. difesa di Camera e Senato, 15 febbraio 2012. Sul programma F-35 si veda M. Nones, G. Gasparini e A. Marrone, *Il programma F-35 Joint Strike Fighter e l'Europa*, in «IAI Quaderni», n. 31, ottobre 2008, www.iai.it.

¹⁴ Mozione 1/00051 presentata da Giulio Marcon, 23 maggio 2013, seduta n. 22.

¹⁵ Mozione 1/00125 presentata da Roberto Speranza, 26 giugno 2013, seduta n. 41.

¹⁶ Presidenza della Repubblica, comunicati Consiglio supremo della difesa, 3 luglio 2013, www.quirinale.it.

¹⁷ Intervento del ministro Mauro nella seduta del Senato n. 067, 16 luglio 2013.

¹⁸ Al riguardo si riportano due commenti di segno completamente opposto seguiti all'approvazione della mozione alla Camera: Mauro, ministro della Difesa, dice «Gli investimenti vanno avanti, confermato il numero degli F35»; Scanu, deputato Pd in Commissione difesa della Camera, sostiene invece: «il Parlamento ha formalmente bloccato ogni nuovo acquisto di aerei F-35».

¹⁹ Un primo piano di acquisizione è stato trasmesso alla Commissione difesa della Camera il 5 dicembre 2012, in occasione dell'audizione del gen. Claudio Debertolis, segretario generale della difesa. Il piano si sviluppa su vari lotti quinquennali. L'acquisizione dei velivoli, infatti, non avviene in un'unica soluzione, ma in più fasi temporali, con più contratti riguardano singoli componenti del velivolo. Secondo notizie di stampa, al momento dell'approvazione delle mozioni di maggioranza il ministero della Difesa si era già impegnato, benché con modalità per lo più non ancora vincolanti, per un totale di 14 velivoli, ripartiti nei lotti di produzione 6°, 7°, 8° e 9°. Il 18 luglio 2013 è iniziato come da programma l'assemblaggio del primo F-35 destinato all'Italia (la consegna è prevista per il novembre 2015); e il 27 settembre il governo italiano ha ordinato in via definitiva i primi 6 velivoli appartenenti al 6° e 7° lotto annuale di produzione. Si veda S. Lora Lamia, *F-35: lo strano pasticcio dei contratti e la «sovranità» negata*, www.analisidifesa.it, 26 luglio 2013; S. Lora Lamia, *F-35 italiani: ordinati (stavolta davvero) i primi 6*, www.analisidifesa.it, 30 settembre 2013.

²⁰ La commissione difesa della Camera ha formalmente avviato l'indagine conoscitiva il 17 luglio 2013, con l'obiettivo di avere «un'analisi esaustiva sulla compati-

bilità dei programmi d'investimento relativi ai sistemi d'arma con gli obiettivi della difesa nazionale [...]» anche in vista del Consiglio europeo di dicembre.

²¹ V. Camporini, *Governo e Parlamento. Chi decide sugli F-35*, www.AffarInternazionali.it, 10 luglio 2013.

²² L'indagine conoscitiva, benché istituita «in vista del Consiglio europeo di dicembre 2013», non si è conclusa nei tempi previsti, e l'esame e l'approvazione del documento conclusivo sono stati posticipati al 2014.

²³ Camera dei Deputati, XVII legislatura, Commissione difesa, seduta 23 luglio 2013, audizione ministro della Difesa, www.camera.it.

²⁴ Limitandosi al solo 2013, possiamo citare il «caso Datagate» sull'attività di spionaggio compiuta dai servizi Usa verso gli alleati europei e la mancata estradizione da Panama dell'agente Cia Robert Seldon Lady, condannato in Italia per il rapimento di Abu Omar.

²⁵ Tra gli altri si veda C. Jean, *Ordinamento della difesa in Italia. Vertice politico e vertice tecnico-militare*, Padova, Cedam, 1989; P. Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2000.

²⁶ Sul ruolo del presidente della Repubblica nella politica di sicurezza si veda R. Bellandi, *Il consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, Il Mulino, 2011; G. de Vergottini, *Sicurezza nazionale: un correttivo presidenziale*, in «Percorsi Costituzionali», 2011, n. 2 e 3; F. Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, Giuffrè, 2013.

²⁷ Vedi nota 16.

²⁸ A. Marrone e P. Tessari, *Il dibattito italiano sulle questioni di difesa: questa sera si recita a soggetto?*, Documento IAI 1305, settembre 2013, www.iai.it.

²⁹ V. Biani, *Nuovi poteri di controllo. Parlamento più forte sugli armamenti*, www.AffarInternazionali.it, 12 dicembre 2012.

³⁰ Sul punto G. de Vergottini, *L'Italian national security council*, in «Liberal», n. 16, 2003.

³¹ R. Bellandi, *L'affermazione del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (Cisr) quale nuovo protagonista della politica di sicurezza nazionale*, in «Federalismi.it», n. 24, 2013.