federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

7 NOVEMBRE 2018

Il Capo dello Stato *Chef des armées*. La Quinta Repubblica francese e la preminenza presidenziale nel settore della difesa

di Rino Casella
Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università di Pisa

Il Capo dello Stato *Chef des armées*. La Quinta Repubblica francese e la preminenza presidenziale nel settore della difesa *

di Rino Casella
Professore associato di Diritto pubblico comparato
Università di Pisa

Sommario: 1. Premessa. **2.** La difesa nazionale nel dibattito costituente del 1958. **3.** La controversa ripartizione delle competenze in materia di difesa nella Costituzione della Quinta Repubblica. **4.** La disciplina normativa di attuazione della Costituzione e l'interpretazione estensiva delle prerogative presidenziali: l'affermazione della preminenza del Capo dello Stato in materia di difesa. **4.1** L'ordinanza n. 59-147 del 1959 e il ruolo centrale riconosciuto al Primo Ministro nell'organizzazione generale della difesa. **4.2** La pratica istituzionale di de Gaulle e l'espansione del ruolo presidenziale nel settore militare. **4.3** I decreti del 1962 e la centralità riconosciuta ai Consigli e ai Comitati di Difesa presieduti dal Capo dello Stato. **4.4** La consacrazione del Presidente della Repubblica quale responsabile della difesa nazionale: il decreto del 1964 sull'impiego della forza nucleare di dissuasione. **4.5** (*segue*) Legittimazione politica e capacità decisionale del Presidente della Repubblica nell'attribuzione del comando esclusivo delle armi nucleari. **5.** Il Presidente della Repubblica *Chef des armées*: titolarità del *pouvoir nucléaire* e direzione della politica di difesa. **5.1** Il primato presidenziale in materia di difesa nazionale attraverso le Presidenze Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand e Chirac. **5.2** La dinamica dei rapporti tra Capo dello Stato e Primo Ministro nel settore della difesa durante le fasi di *cohabitation*. **5.3** L'"iperpresidenza" di Sarkozy: adozione della nuova strategia di sicurezza nazionale, proposta di modifica della disciplina costituzionale e riorganizzazione delle strutture superiori della difesa. **5.4** (*segue*) La revisione dell'art. 35 della Costituzione: il ruolo del Parlamento nelle decisioni relative all'impiego delle forze militari francesi all'estero. **5.5** Il Capo dello Stato e l'integrazione tra sicurezza e difesa nazionale: la Presidenza Hollande e l'avvio del quinquennato di Macron. **6** Conclusioni.

1. Premessa.

Il 14 aprile 2018 il Presidente francese Emmanuel Macron, nel corso di un Consiglio di Difesa riunito all'Eliseo, ha impartito alle forze armate francesi l'ordine di attaccare, congiuntamente a quelle di altri Paesi, alcuni obiettivi in Siria.

Tale iniziativa militare, al pari di altre adottate dai precedenti Presidenti della Quinta Repubblica, evidenzia uno dei profili caratterizzanti l'attuale regime francese: la preminenza del Capo dello Stato nel settore della difesa nazionale, affermatasi nella prassi politico-istituzionale nonostante le rilevanti prerogative nella materia riconosciute dalla Costituzione al Primo Ministro e al Governo[1].

* Articolo sottoposto a referaggio.

[1] Cfr., B. CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967, pp. 183-447; R. HABAS-LEBEL, *La Ve République et la*

In effetti, la Carta del 1958 prevede all'art. 20, comma 2 che il Governo determini e conduca la politica nazionale (e quindi, in particolare la politica della difesa) e che disponga dell'amministrazione e delle forze armate, mentre all'art. 21 riconosce il Primo Ministro come il «responsabile della difesa nazionale»[2].

In tale quadro, il Capo dello Stato, chiamato dall'art. 5 della Costituzione ad operare quale «garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati», ai sensi dell'art. 13, comma 2 «attribuisce le cariche civili e militari dello Stato» e in virtù dell'art. 15 è «il Capo delle forze armate» e «presiede i Consigli e i Comitati superiori della difesa nazionale».

Oltre a ciò, l'art. 16 della Costituzione autorizza il Presidente della Repubblica a concentrare nelle proprie mani i poteri dello Stato in circostanze eccezionali (come una grave crisi istituzionale o internazionale in grado di minacciare in «maniera grave e immediata» il regolare funzionamento del sistema costituzionale, l'indipendenza della nazione, l'integrità del suo territorio o l'esecuzione dei suoi impegni internazionali), nonché a adottare tutte quelle misure, anche di natura militare, idonee a fronteggiare le emergenze in atto.

Tali poteri si articolano con quelli previsti dall'art. 52, secondo cui è il Presidente della Repubblica a negoziare e ratificare i trattati, ovvero gli accordi internazionali con vocazione militare che il successivo art. 53 non menziona tra quelli che possono essere ratificati o approvati solo in virtù di una legge.

Nell'ambito della difesa nazionale, le competenze riconosciute dalla Costituzione al Parlamento sono invece estremamente limitate e non consentono l'esercizio di un efficace controllo sulle politiche adottate dal Governo: la riserva di legge prevista dall'art. 34 riguardante le norme concernenti «gli obblighi imposti dalla difesa nazionale ai cittadini relativamente alla loro persona e ai loro beni», la definizione dei principi

guerre, in *Pouvoirs*, 58/1991, p. 5-24; O. GOHIN, *Les fondaments juridiques de la défense nationale*, in *Droit et Défense*, 1/1993, pp. 4-13.; M.-T. VIEL, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, in *Revue du droit public*, 1/1993, pp. 141-193; R. DRAGO, *Le Chef des Armées de la IIème à la Vème République*, in *Revue administrative*, 292/1996, pp. 377-380; B. CHANTEBOUT, *Constitution et défense nationale*, in *Droit et défense*, 2/1999, pp. 5-9.; O. GOHIN, *Constitution et défense en droit français*, in *Revue de la Gendarmerie Nationale*, 202/2002, pp. 43-48.; J. GERKRATH, *Military Law in France*, in G. NOLTE, *European Military Law Systems*, Berlin, De Gruyter Recht, 2003 pp. 275-424; J.-L. MATHIEU, *La Défense Nationale*, Presses Universitaires de France, coll. *Que sais-je?*, 2ème éd, 2003; J. THOMAS, *Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense*, *contribution pour le VIème Congrès de droit constitutionnel*, Montpellier, 9-11 juin 2005, pp. 1-16; J. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, Paris, L.G.D.J., Librairie générale du droit et de jurisprudence, 2011; T. MULIER, *Pouvoir et contre-pouvoirs dans le cadre du recours à la force armée sous la Cinquième République*, *communication au IXème Congrès de droit constitutionnel*, Lyon, 26, 27 et 28 juin 2014, pp. 1-48; L. SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défense nationale*, in B. MATHIEU-M. VERPEAUX (a cura di), *Les compétences en matière de défense sous la Ve République*, Dixième Printemps du droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2016, pp. 27-50; J.-C. VIDELIN, *Droit de la défence nationale*, Bruxelles, Bruylant, 2e éd., 2014; J. CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, in *Revue du droit constitutionnel*, 110/2017, pp. 343-366.

[2] Oltre a ciò, l'art. 21 consente al Primo Ministro di attribuire le carichi civili e militari nel quadro dei limiti stabiliti dall'art. 13 e di sostituire eventualmente il Capo dello Stato nella presidenza dei Consigli e dei Comitati previsti dall'art. 15, terzo comma.

fondamentali dell'«organizzazione generale della difesa nazionale», nonché l'attribuzione, sancita dall'art. 35, del potere di autorizzare la dichiarazione di guerra.

In merito, la dottrina d'Oltralpe si è ritrovata a dibattere a lungo sulla possibilità di riconoscere, per un verso, la preminenza *de jure* del Primo Ministro (vanificata *de facto* dalla pratica istituzionale adottata dal Generale de Gaulle) oppure, per l'altro, la supremazia del Capo dello Stato quale supremo garante della continuità dello Stato e dell'indipendenza nazionale, peculiare posizione costituzionale destinata a renderlo, grazie alla nuova legittimazione democratica acquisita dopo il 1962, l'esclusivo responsabile del ricorso alla forza di dissuasione nucleare presente nell'arsenale militare francese a partire dai primi anni Sessanta.

In realtà, come sarà evidenziato nel corso dell'analisi, più che la «distorsione tra i testi e la pratica»[3], è stata l'ambiguità della disciplina costituzionale a consentire al Presidente della Repubblica di esercitare in modo sostanziale le proprie prerogative nell'ambito della difesa, attribuendo al titolo di «*Chef des armées*», già presente nella Costituzione del 1946[4], una consistenza riconducibile a quella di un «autentico *Commander in chief*»[5]. Così, determinato a svolgere il proprio ruolo in modo effettivo e non puramente simbolico[6], il Capo dello Stato si è costantemente riservato, nella complessa evoluzione del regime, il diritto di esprimere sempre «*le dernier mot*» su tutte le questioni relative alla difesa e in particolare su quelle militari,

---

[3] Cfr., CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, cit., p. 342.

[4] L'art. 33 della Costituzione della Quarta Repubblica affidava al Capo dello Stato il titolo di «*Chef des armées*» e la presidenza del Consiglio Superiore e del Comitato della Difesa Nazionale (di cui, ai sensi dell'art. 30, lo stesso Presidente della Repubblica nominava i membri in Consiglio dei Ministri); inoltre, l'art. 47, comma 3 stabiliva: «il Presidente del Consiglio assicura la direzione delle forze armate e coordina la messa in opera della Difesa nazionale». Durante la Terza Repubblica, la legge costituzionale del 25 febbraio 1875 specificava le competenze del Capo dello Stato in ambito militare all'art. 3: «Il Presidente della Repubblica dispone della forza armata». Tale testo venne utilizzato in modo sostanziale dal Maresciallo Mac-Mahon fino alla crisi del 16 maggio 1877 e il passaggio alla c.d. *Constitution Grévy* che, nel ridimensionare profondamente il ruolo presidenziale, attribuì al Governo l'integralità delle competenze nell'ambito della difesa. La Costituzione della Seconda Repubblica, adottata nel 1848, prevedeva all'art. 50: il Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale «dispone della forza armata, senza poterla comandare di persona». Sul punto, cfr. DRAGO, *Le Chef des Armées de la IIème à la Vème République*, cit., p. 377 che al riguardo sottolinea «l'ambiguità» dell'espressione *Chef des armées*, capace infatti di designare tanto «l'ufficiale che comanda l'esercito», quanto «l'organo esecutivo responsabile della politica di difesa». Al riguardo, per un elenco, non esaustivo, delle altre Costituzioni che riconoscono al Capo dello Stato il titolo di «Capo delle forze armate», cfr., SPONCHIADO*, Le Chef des armées et le responsable de la défense nationale*, cit., p. 28, nota n. 6, mentre sulla titolarità invece del "potere di guerra", inteso come comando supremo delle forze armate, nell'evoluzione istituzionale d'Oltralpe a partire dall'*ancien régime*, cfr. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., pp. 17-35.

[5] Cfr. M. FRAU, *L'intervento militare della Francia in Libia: la prassi applicativa dell'art. 35 della Costituzione dopo le modifiche della* loi constitutionnelle 2008-724, in *Rivista AIC*, 4/2011, p. 4.

[6] Cfr., HABAS-LEBEL, *La Ve République et la guerre*, cit., p. 9. Per P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 207, «l'art. 15 della Costituzione, conferendo al Presidente della Repubblica il titolo di Capo delle forze armate non sembra fermarsi alla valenza simbolica della tradizione parlamentare (…), ma è suscettibile di essere interpretato anche sostanzialmente».

quasi fossero ricomprese, assieme alla politica estera, all'interno di un proprio *domaine réservé* implicitamente riconosciuto dall'ambivalente testo costituzionale.

In tale quadro, tutti i Presidenti della Repubblica eletti dopo de Gaulle – da Pompidou a Macron – hanno esercitato, anche durante le fasi politico-istituzionali di *cohabitation*, le proprie prerogative di *Chef des armées*, mantenendo, pur in mancanza di una modifica costituzionale finalizzata a ridefinire il loro rapporto con il Primo Ministro, tanto il potere supremo di comando dell'arsenale atomico quanto un ruolo decisionale riguardo la direzione della politica di difesa, l'impiego delle forze armate e, più recentemente, la definizione della più articolata strategia di sicurezza nazionale contro le nuove minacce, di natura non strettamente militare, rivolte contro il Paese.

2. La difesa nazionale nel dibattito costituente del 1958

L'elaborazione degli articoli relativi alla difesa nazionale non vide emergere, come invece durante la redazione di altre parti della Carta del 1958, quelle marcate divisioni tra i costituenti destinate a dar forma, in assenza di un comune modello istituzionale di riferimento, ad un testo dal carattere composito in cui le disposizioni relative al ruolo e alle attribuzioni riconosciute al Capo dello Stato si prestavano ad un'interpretazione non univoca.

Come infatti risultò particolarmente evidente per l'elaborazione degli articoli relativi all'esercizio dei principali e più rilevanti poteri presidenziali (arbitrato, indizione del referendum, scioglimento e ricorso ai pieni poteri), le soluzioni compromissorie adottate dai costituenti componevano più opzioni istituzionali, ognuna delle quali caratterizzata da una diversa interpretazione dei rapporti tra i poteri. In particolare, il Generale de Gaulle, riallacciandosi a quanto da lui già proposto dodici anni prima nello storico discorso di Bayeux, proponeva un assetto istituzionale in cui venivano fortemente rafforzati il ruolo e le attribuzioni del Presidente della Repubblica, quest'ultimo inteso quale il *mandataire de la Nation* chiamato assicurare la continuità dello Stato e l'unità politica della Francia «al di sopra delle contingenze politiche»[7].

Così, mentre in tale disegno il Presidente della Repubblica doveva assicurare attivamente tanto il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la difesa degli interessi permanenti della Nazione, quanto la stabilità e l'efficacia dell'azione del Governo, nel progetto del Guardasigilli Michel Debré il Capo dello Stato non era invece chiamato a svolgere funzioni di governo, ma solo a esercitare un arbitrato politicamente neutrale. Inoltre, sulla base delle proposte avanzate dagli *ex* Presidenti del Consiglio Pfimlin e Mollet, e

[7] Cfr., *Discours de Bayeux, 16 juin 1946*, in *Documents d'études: Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, n. 1.04, éd. 2007, p. 31.

dagli altri Ministri della *Quatrième*, addirittura non doveva mai porsi al vertice dell'Esecutivo, né tanto meno determinare l'indirizzo politico generale.

Posto ciò, l'attenzione alle questioni militari costantemente manifestata da de Gaulle e il peculiare ruolo che quest'ultimo era stato chiamato a svolgere nella guerra in Algeria fin dall'appello del Presidente René Coty[8] e la successiva formazione della nuova compagine ministeriale nel giugno 1958 (in cui aveva assunto anche l'*interim* della difesa), resero evidente l'intenzione del Generale di interpretare la disciplina costituzionale della difesa nell'ottica del riconoscimento di un ruolo preminente all'Eliseo. In qualità di Presidente del Consiglio, de Gaulle aveva infatti subito avviato la modifica, sul modello da lui adottato tra il 1944 e il 1946, della struttura organizzativa della difesa nazionale allo scopo di garantire il pieno controllo delle forze armate da parte della massima autorità di governo, evitando quella dispersione delle responsabilità che, a suo dire, aveva favorito l'insurrezione del maggio 1958[9].

Tuttavia, com'è possibile dimostrare attraverso i lavori preparatori[10], i redattori della nuova Carta si concentrarono soprattutto sulla distinzione tra il comando delle forze armate e la responsabilità della difesa nazionale. Così, nel progetto preparatorio di Costituzione del 26-29 luglio 1958 trasmesso al Comitato Consultivo Costituzionale il testo dell'art.13, relativo alle attribuzioni in materia di difesa del Capo dello Stato («Il Presidente della Repubblica, capo supremo delle forze armate, presiede a questo

[8] Al riguardo, il potere di influenza sulle forze armate esercitato proprio da René Coty nelle ultime drammatiche fasi della Quarta Repubblica è sottolineato da SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défence nationale*, cit., p. 31, nota n. 15.

[9] Subito dopo la formazione del Governo, con una serie di decreti, de Gaulle aveva concentrato, come già nel 1946, in un unico Ministero la gestione delle tre forze armate, rafforzato i poteri militari del Presidente del Consiglio e modificato l'organizzazione della difesa a partire da alcuni principi: preminenza del potere civile, controllo dei militari sulla difesa nazionale, unità delle forze armate nella gestione delle risorse umane e materiali. Al riguardo, è necessario sottolineare come durante la Quarta Repubblica, i poteri in materia di difesa fossero frammentati in ben cinque Ministeri: quello della Difesa (a cui il Presidente del Consiglio delegava in modo permanente le proprie funzioni militari), tre Ministeri o Segretariati di Stato per ciascuna forza armata (esercito, marina e aviazione) e un Ministro incaricato del teatro delle operazioni (prima l'Indocina e in seguito l'Algeria). Dal momento che nel sistema politico della *Quatrième* ogni Ministro spesso apparteneva ad un diverso partito della coalizione parlamentare a sostegno del Governo, la strategia della difesa da adottare dipendeva da un accordo generale che il Presidente del Consiglio, anche nel corso delle riunioni del Comitato della Difesa Nazionale, non riusciva a ottenere. Sull'argomento, cfr., CHANTEBOUT, *Constitution et défense nationale*, cit., p. 5 per il quale il Capo del Governo, durante la Quarta Repubblica, fu «spossessato delle responsabilità militari da parte dei partiti della maggioranza parlamentare».

[10] Sui lavori preparatori della Costituzione, si vedano i quattro volumi pubblicati dalla *Documentation française* rispettivamente nel 1987, 1988, 1991, 2002, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958* (poi in seguito citati solo come *DPS*): Volume I, *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avantprojet du 29 juillet 1958*; volume II, *Le Comité consultatif constitutionnel. De l'avantprojet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*; volume III, *Du Conseil d'État au référendum: 20 août-28 septembre 1958*; volume IV, *Commentaires sur la constitution (1958-1959)*. Sull'argomento, cfr. J.L. DEBRÉ, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, Paris, Librairie Gènérale de Droit et de Jurisprudence, 1974.

titolo i consigli organici riguardanti la difesa nazionale»)[11] fu modificato in modo che fosse eliminato «qualsiasi rapporto di causa ed effetto»[12] tra il ruolo di comandante supremo delle forze armate e quello di presidente, a tale titolo, dei Consigli di difesa nazionale La nuova versione dell'articolo, poi avvallata dal Commissario del Governo François Luchaire, rimase in seguito inalterata fino all'adozione finale della Carta[13].

La discussione evidenziò la propria ambiguità nel momento in cui fu sottolineato che il Capo dello Stato, pur disponendo di competenze militari a titolo simbolico, poteva comunque svolgere un ruolo effettivo nell'ambito della difesa grazie ai poteri eccezionali di cui disponeva, nell'ipotesi di proclamazione dello stato di emergenza, quale garante della «continuità nazionale»[14], ruolo quest'ultimo che, com'è noto, il Generale de Gaulle considerava un elemento caratterizzante della figura presidenziale da lui prefigurata.

Nonostante ciò, l'ambivalenza di tali scelte fu mantenuta inalterata dalla decisione di non apportare, nel corso del successivo dibattito costituente, dei cambiamenti sostanziali alle disposizioni costituzionali che formalmente ponevano le forze armate a disposizioni del Governo e riconoscevano il Primo Ministro responsabile della difesa.

Così, la prima versione dell'articolo 21 presentata al Consiglio Interministeriale ("Il Primo Ministro assume la direzione delle forze armate e coordina la messa in opera della difesa nazionale")[15] fu poi sostituita, nel progetto provvisorio di Costituzione, da un'altra in cui «la preparazione e la messa in opera della difesa nazionale»[16] era affidata al Capo del Governo, mentre il riferimento alle forze armate era inserito solo nell'art. 20 («Il Governo dispone dell'amministrazione e delle forze armate»). In seguito, dopo una lunga discussione di fronte al Comitato Consultivo Costituzionale, furono adottati due emendamenti al testo dell'art. 21 (poi mantenuti di fronte al Consiglio di Stato) volti a prevedere la possibilità per il Primo Ministro, da un lato, di assumere eventualmente la supplenza del Capo dello Stato nella presidenza dei Consigli e dei Comitati della Difesa previsti dall'art. 15 e, dall'altro, una volta distinta la sua responsabilità in materia di difesa nazionale da quella generale relativa all'azione generale del Governo, di delegare alcuni suoi poteri ai Ministri[17]. Con quest'ultima modifica, la maggioranza dei

[11] *DPS*, II, p. 25. Il testo era stato parzialmente emendato rispetto a quelli elaborati nel giugno 1958 e poi successivamente sottoposti al Consiglio Interministeriale (*ibidem*, I, pp. 283, 305, 307, 359) in vista della predisposizione del progetto provvisorio di Costituzione (*ibidem*, p. 417).
[12] Si veda in tal senso l'intervento del senatore François Valentin*, ibidem,* II, p. 325.
[13] *Ibidem,* p. 326.
[14] Così il Commissario del Governo Raymond Janot di fronte alla Commissione Costituzionale del Consiglio di Stato il 25 e 26 agosto 1958, *ibidem*, III, pp. 54, 72 e 77. In merito, cfr. DEBRÉ, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, cit., p. 206.
[15] *DPS*, I, p. 360.
[16] *Ibidem*, p. 460.
[17] *Ibidem*, II, p. 213. Sul punto, in particolare, MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 39.

componenti del Comitato riconosceva al Primo Ministro una «responsabilità d'insieme»[18] destinata a non ridurre quella dei suoi ministri e, *in primis*, a quello della Difesa[19].

Infine, la redazione dell'art. 34 fu segnata dal disaccordo sorto tra il Comitato Consultivo Nazionale e il Governo in merito alla proposta (avanzata dal primo e avversata dal secondo) di inserire tra le materie soggette alla disciplina integrale del legislatore, non solo gli «obblighi imposti dalla difesa nazionale» (ovvero del servizio militare), ma anche l'«organizzazione delle forze armate»[20]. Una prima versione dell'articolo, adottata dopo un'approfondita discussione di fronte alla Commissione Costituzionale del Consiglio di Stato, prevedeva che spettasse alla legge fissare «i principi generali dell'organizzazione della difesa nazionale e gli obblighi imposti dalla difesa nazionale ai cittadini e ai loro beni»[21], ma tale testo (approvato in una forma leggermente diversa dall'Assemblea Generale del Consiglio di Stato) fu poi modificato in via definitiva dal Comitato Interministeriale in modo che al legislatore spettasse solo la disciplina dei «principi fondamentali dell'organizzazione generale della difesa nazionale»[22].

3. La controversa ripartizione delle competenze in materia di difesa nella Costituzione della Quinta Repubblica

Le disposizioni costituzionali sulla ripartizione delle competenze in materia di *défense nationale* tra i due vertici dell'Esecutivo, suscettibili, in ragione della loro ambiguità, di essere oggetto di opposte interpretazioni, sono state a lungo oggetto di un dibattito interno alla dottrina d'Oltralpe destinato a non concludersi neppure di fronte alla forza del processo politico-istituzionale di progressiva *présidentalisation* della difesa[23].

Al riguardo, tratteggiando schematicamente i profili principali della controversia, è possibile richiamare l'interpretazione in senso *gouvernementaliste* della disciplina costituzionale della difesa sostenuta da quella parte della dottrina francese che, senza ravvisare alcuna «contraddizione»[24] tra gli artt. 15 e 21, riconosce

---

18 *Ibidem*.

19 Al contrario, il deputato Raymond Triboulet, richiamando la prassi della delega permanente dei poteri del Capo del Governo al Ministro della Difesa affermatasi durante la Quarta repubblica, sottolineò la necessità di affidare il controllo delle operazioni militari e l'impiego delle forze armate «chiaramente e costituzionalmente» al Capo del Governo (*DPS*, II, p. 215).

20 *Ibidem*, p. 269.

21 *Ibidem*, III, p. 106 e 241. L'autorizzazione da parte del Parlamento della dichiarazione di guerra, inizialmente inserita tra le materie dove operava la riserva di legge assoluta, divenne oggetto di un articolo autonomo (art. 31 *bis*, poi art. 35) durante la discussione del progetto costituzionale di fronte al Consiglio di Stato (*ibidem*, pp. 396-397).

22 *Ibidem*, p. 577.

23 Cfr. J. THOMAS, *Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense*, cit., p. 6; CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, cit., p. 343.

24 P. DABEZIES, *Commentaire de l'article 15*, in F. LUCHAIRE - G. CONAC (a cura di), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1979, p. 332.

in tema di difesa nazionale la preminenza giuridica del Capo del Governo e assegna competenze solo di tipo onorifico al Presidente della Repubblica[25].

Secondo tale approccio di tipo sistemico, il Primo ministro, vero *homme fort* della Costituzione chiamato dall'art. 21 a dirigere l'azione del governo, dispone delle forze armate ed è responsabile della difesa nazionale nella sua dimensione militare, civile ed economica. Così, oltre infatti ad assicurare, attraverso il proprio coordinamento, la partecipazione di tutti i Ministri alle politiche di difesa che sono state adottate, il Capo del Governo può ricorrere al proprio potere regolamentare e di iniziativa legislativa, richiedere al Parlamento le autorizzazioni previste dagli artt. 35 (dichiarazione di guerra), 36 (decretazione dello stato di assedio) e 53 (ratifica dei trattati), nonché controfirmare gli atti presidenziali adottati sulla base dell'art. 15 in quanto non ricondotti ai "poteri propri" dispensati dal *contreseing ministeriel* ai sensi dell'art. 19.

A partire da ciò, il Capo dello Stato non dispone di rilevanti attribuzioni in campo militare: la portata dell'art. 15 appare inferiore a quella delle disposizioni, in precedenza richiamate, della Terza e Quarta Repubblica, il titolo di Capo delle forze armate non conferisce un ruolo rilevante nell'ambito della difesa in quanto l'art. 20 pone le *armée*s a disposizione del Governo e la presidenza dei Consigli e dei Comitati superiori della Difesa non si traduce nell'esercizio di un potere decisionale spettante invece al Primo Ministro (peraltro chiamato ad assumere in tale sede la supplenza dello stesso Presidente della Repubblica). Infine, l'art. 5 della Costituzione non può essere utilizzato per ampliare il contenuto dell'art. 15, né costituisce «una fonte autonoma di competenza» in quanto si limita a dare solo «senso e unità»[26] a tutte le disposizioni costituzionali relative al Capo dello Stato.

All'opposto, per un'altra parte della dottrina francese è invece possibile una lettura in senso *présidentialiste* del dettato costituzionale basata su un'interpretazione di tipo funzionale[27].

In effetti, la scelta in seno all'Esecutivo dell'autorità più idonea a garantire una direzione unitaria della difesa nazionale premia il Capo dello Stato rispetto al Primo Ministro in ragione delle peculiari funzioni che il primo è legittimato a svolgere in caso di grave crisi. Com'è stato sottolineato in precedenza, i redattori, nel contesto politico e militare del 1958 segnato dalla crisi algerina, non esclusero il possibile esercizio dei poteri militari da parte del Capo dello Stato quale unico soggetto istituzionale legittimato a incarnare, nell'ipotesi di attivazione dell'art. 16, la continuità dello Stato e l'indipendenza nazionale. Ciò sottolinea la capacità del Presidente della Repubblica di porsi al vertice della "catena di comando" della

[25] Per una sintesi delle posizioni assunte in dottrina, cfr. VIEL, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, cit., p. 163. Sempre sull'«originaria preminenza *primoministérielle et gouvernementale*», cfr. SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défence nationale*, cit., p. 30.

[26] Così VIEL, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, cit., p. 167.

[27] Cfr., THOMAS, *Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense*, cit, pp. 6 ss..

difesa[28], ruolo destinato in seguito, in virtù dell'«immagine carismatica» e della «legittimità personale»[29] assicurata dall'elezione diretta ad opera dalla Nazione, a renderlo l'esclusivo detentore della forza di dissuasione nucleare.

In sostanza, le missioni che il Capo dello Stato è chiamato a svolgere attraverso la presidenza dei Consigli e dei Comitati superiori della Difesa attribuitagli dall'art. 15 della Costituzione finiscono per trovare «senso» ed «effettività»[30] nell'art. 5 della Costituzione volto a enumerare, in rapporto alla generale funzione presidenziale, le ipotesi che giustificano l'azione della difesa, specialmente militare: la continuità istituzionale dello Stato, l'indipendenza della nazione, l'integrità territoriale e il rispetto dei trattati internazionali[31].

Così, l'art. 15, rimarcando la preminenza del potere civile su quello militare[32], conferisce al Capo dello Stato i mezzi concreti per svolgere tali missioni, attribuendo così alla sua qualifica di *Chef des armées* – «semplice formula di stile»[33] e «denominazione puramente onorifica»[34] nelle precedenti esperienze costituzionali – il significato di effettivo responsabile della difesa nazionale[35].

---

[28] Come sottolinea F. FRISON-ROCHE, *Article 15*, in F. LUCHAIRE -G. CONAC-X. PRÉTOT (a cura di), *La Constitution de la République française*, 3e éd., Paris, Economica, 2008, p. 510, la presenza di un solo capo delle forze armate costituisce una «questione di credibilità politica e militare»; in merito anche MULIER, *Pouvoir et contre-pouvoirs dans le cadre du recours à la force armée sous la Cinquième Rèpublique*, cit., p. 9.

[29] Cfr., THOMAS, *Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense*, cit, p. 7.

[30] CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, cit., p. 347.

[31] Cfr. GOHIN, *Les fondaments juridiques de la défense nationale*, cit., p. 9. Sull'importanza, in tale prospettiva, dell'art. 5 della Costituzione, anche CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale en France*, cit., p. 194 ss.; ID., *Constitution et défense en droit français*, cit., pp. 46-48.

[32] Per FRISON-ROCHE, *Article 15*, cit., p. 504, l'art. 15 esprime infatti «la tradizione democratico-occidentale del principio romano *cedant arma togae*».

[33] HABAS-LEBEL, *La Ve République et la guerre*, cit., p. 9.

[34] G.VEDEL, *Manuel élémentairede droit constitutionnel*, Paris, Librairie du recueil, 1949, p. 516.

[35] Nelle due decisioni 28 novembre 2014, n. 2014-432 QPC, in JORF, 10 décembre 2014, p. 4021 e 27 février 2015, n. 2014- 450 QPC, in JORF, 1er mars 2015 il Consiglio Costituzionale ha affermato che «il Governo decide, sotto l'autorità del Presidente della Repubblica, dell'impiego della forza armata». Secondo A. ROBLOT-TROIZIER, «La *Constitution, la défense nationale et le militaire*», in *Revue française de droit administratif*, 3/2015, p. 608, al contrario di quanto parrebbe significare tale formula, nella realtà tanto politica quanto giuridica «il Presidente "decide" dell'impiego delle forze armate con l'aiuto del Governo che "dispone" della forza armata» . In tal senso, anche T. MULIER, *Emploi de la force armée: entre Matignon et l'Élysée, le Conseil constitutionnel a tranché!*, in *Les Petites Affiches*, 17 juillet 2015, n. 142, pp. 3-8. Sempre riguardo la questione del riparto delle competenze tra Capo dello Stato e Primo Ministro, in merito all'*arrêt* dell'*Assemblée du Conseil d'État* del 29 settembre 1995 sul ricorso presentato da *Greenpeace* contro la ripresa degli esperimenti nucleari nell'Oceano Pacifico annunciata dal Presidente Chirac, il Commissario del Governo Marc Sanson, nelle sue conclusioni riconosceva la preminenza presidenziale nel caso fossero in questione, proprio come per i *test* delle armi di dissuasione, «delle scelte importanti per la difesa e la condotta della guerra» (CONSEIL ÉTAT, Ass., 29 septembre 1995, *Association Greenpeace France*, in *Revue du droit public*, 1996, conclusions Sanson, p. 278). Sul punto, cfr. M. GUILLAUME, *Les contentieux liés à la reprise des essais nucléaires français*, in *Annuaire français de droit international*, 42/1996, pp. 894-928.

4. La disciplina normativa di attuazione della Costituzione e l'interpretazione estensiva delle prerogative presidenziali: l'affermazione della preminenza del Capo dello Stato in materia di difesa

L'*ordonnance* n. 147 del 7 gennaio 1959[36] relativa all'«organizzazione generale della difesa» e dal 2004 integrata nella prima parte del *Code de la défence*[37], nel dare applicazione alla nuova disciplina costituzionale, riconobbe il Primo Ministro come il vero responsabile della difesa nazionale, chiamandolo ad assumerne la direzione generale, anche sul piano militare[38].

Nonostante ciò, la modifica nel 1962 dell'organizzazione della difesa incentrata sulla valorizzazione dei Consigli e dei Comitati di Difesa presieduti dal Capo dello Stato e l'attribuzione a quest'ultimo, ad opera di un decreto del 1964, del comando delle forze aeree strategiche alla base del dispositivo di dissuasione nucleare, determinarono il superamento dell'originaria ripartizione delle competenze operata dall'*ordonnance* a vantaggio di un nuovo assetto in cui la responsabilità della direzione della difesa nazionale, grazie anche alla gestione diretta delle questioni militari da parte del Generale de Gaulle, era stata trasferita dal Primo Ministro al Presidente della Repubblica.

4.1 L'ordinanza n. 59-147 del 1959 e il ruolo centrale riconosciuto al Primo Ministro nell'organizzazione generale della difesa

L'*ordonnance* del 1959 scaturiva dalle riflessioni operate negli anni precedenti dai vertici militari sull'organizzazione e il funzionamento delle forze armate, nonché dalle scelte operate da de Gaulle e

[36] L'ordinanza fu adottata in base alla disposizione transitoria, poi abrogata con la revisione del 4 agosto 1995, di cui all'art. 92 della Costituzione.

[37] La creazione di un *Code de la défense* era stata prevista dal programma generale di codificazione avviato nel maggio 1996 dal Primo Ministro Alain Juppé e le linee generali del progetto furono stabilite il 18 aprile 2000 in una riunione interministeriale, mentre lo schema definitivo, comprendente la parte legislativa e quella regolamentare, una volta superate le difficoltà sottese alla necessità di riscrivere testi normativi di epoche diverse (alcuni dei quali addirittura risalenti al XVIII secolo) al fine di renderli coerenti con l'ordinamento giuridico attuale, venne adottato il 18 giugno 2001 dalla *Commission supérieure de codification*.(cfr. *Douzieme Rapport Annuel 2001*, p. 19). Così, l'*ordonnance* n° 2004-1374 del 20 dicembre 2004 relativa alla parte legislativa del *Code*, (ratificata dall'art.1 della l. n. 2005-1550 del 12 dicembre 2005) è stata adottata in base all'art. 34 della L. 2003-591 del 2 luglio 2003 che ha abilitato il Governo ad adottare con ordinanza le misure legislative necessarie all'armonizzazione delle varie norme in materia, abrogando quelle «manifestamente cadute in desuetudine». La parte regolamentare del *Code* è stata poi adottata ad opera del decreto 2007-583 del 23 aprile 2007. Com'è stato sottolineato da MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 46, la codificazione ha operato una «traduzione giuridica» della preminenza presidenziale nel settore della difesa francese, visto che le principali attribuzioni del Capo dello Stato si trovano infatti raggruppate nel capitolo I «Attribuzioni» del Titolo II «Il Presidente della Repubblica, Capo delle forze armate».

[38] Per CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale*, cit., rispettivamente pp. 198 e 223, il Primo Ministro viene così riconosciuto come il «*maître* della difesa» e la «chiave di volta» della sua organizzazione. Secondo MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 44, il decreto «riassume, da solo, tutte le ambiguità della diarchia *à la française* nel settore della difesa». Per HABAS-LEBEL, *La Ve République et la guerre*, cit., p. 9, l'ordinanza del 1959 «non rimuove l'ambiguità istituzionale iscritta nel testo della Costituzione».

Debré in merito alle diverse responsabilità costituzionali riconosciute ai due vertici dell'Esecutivo in materia di difesa[39].

Come dimostrano i suoi lavori preparatori (relativi al periodo tra la fine del 1958 e l'inizio del 1959)[40], il suo testo fu elaborato, sotto l'egida della Presidenza del Consiglio (ancora affidata al Generale de Gaulle), dallo Stato Maggiore della difesa nazionale costituito presso Matignon e dal Guardasigilli Debré[41], ma risultò privo dell'omogeneità necessaria a determinare, sulla base dall'art. 34 della Costituzione, sia le disposizioni sugli obblighi imposti dalla difesa (come, tra gli altri, quelli relativi al servizio militare di leva) che quelle relative all'assetto organizzativo della difesa nazionale. Così, mentre le prime risultavano precise, le altre invece si caratterizzavano per la propria lacunosità riguardo l'individuazione delle strutture amministrative centrali chiamate al comando delle forze armate e al loro coordinamento operativo sulla base delle decisioni assunte dal Primo Ministro.

In altri termini, il «mutismo» adottato dai redattori dell'ordinanza, nel delimitare, a favore di un ampio ricorso allo strumento regolamentare, il contenuto dei principi fondamentali dell'organizzazione generale della difesa riservati dalla Costituzione al legislatore, finiva per assicurare al sistema quella «fluidità»[42] già presente durante la Quarta Repubblica, consentendo nel contempo al Primo Ministro (e ai Ministri da lui delegati) un potenziale ampio margine di intervento su di esso.

L'ordinanza riaffermò l'ambiguità dell'intera disciplina della difesa visto che da un lato offrì degli argomenti a favore della preminenza presidenziale[43] e dall'altro ripropose il ruolo centrale del Primo Ministro e del Governo sancito dalla Carta, nonché il carattere collegiale delle decisioni adottate in materia[44].

---

[39] Sul punto, CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale*, cit., p. 192 per il quale l'ordinanza n. 59 del 1959 era da considerarsi la «conclusione» del dibattito sviluppatosi tra il 1955 e il 1958 sulle principali tematiche della difesa nazionale. Secondo SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défence nationale*, cit., p. 33, i redattori dell'ordinanza intrattennero dei «legami privilegiati» con i costituenti, mutuandone «la concezione *primoministérialiste* in materia di difesa».

[40] Cfr., COMMISSION DES ARCHIVES CONSTITUTIONNELLES DE LA Ve REPUBLIQUE, *Archives constitutionnelles de la Ve République (1er décembre 1958 - 7 janvier 1959)*, Paris, La Documentation française, vol. II, 2008, p. 633.

[41] In merito, MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 44.

[42] Così, CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale*, cit., p. 193.

[43] L'art. 1, comma 3 prevedeva infatti che «i principi di difesa della Comunità» fossero «determinati dalle autorità costituzionalmente competenti», mentre l'art. 2, comma 1 stabiliva che spettasse all'Esecutivo prendere le misure necessarie alla realizzazione degli obiettivi definiti «nell'esercizio delle sue attribuzioni costituzionali». Tali disposizioni furono aggiunte dal Consiglio di Stato chiamato ad esprimersi sul testo dell'ordinanza il 18 dicembre 1958 e la loro redazione avvenne sulla base delle competenze riconosciute in materia alla *Communauté* dall'art. 78 della Costituzione, poi abrogato con il *toilettage constitutionnel* operato dalla revisione del 4 agosto 1995.

[44] Sulla «concezione *gouvernementaliste* della difesa sostenuta dall'ambizione di un processo decisionale di tipo collegiale, si veda SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défence nationale*, cit., p. 36.

Così, il Primo Ministro, in quanto «responsabile della difesa nazionale», era chiamato a esercitare «la direzione generale e la direzione militare della difesa», a formulare «le direttive generali per le negoziazioni riguardanti la difesa», a decidere «la preparazione e la condotta superiore delle operazioni», ad assicurare «il coordinamento dell'attività in materia di difesa dell'insieme dei dipartimenti ministeriali» (art. 9), nonché a orientare e coordinare sia la «ricerca scientifica e tecnica della difesa» che «i servizi di documentazione e di informazione» attraverso apposite strutture poste sotto la sua autorità (art. 12)[45].

L'ordinanza (artt. 16-18) riconosceva anche ciascun Ministro responsabile della «preparazione e dell'esecuzione delle misure della difesa» spettanti al dipartimento che aveva in carico e al riguardo ad alcuni dicasteri (Difesa, Interno e Affari Economici), venivano riconosciute specifiche funzioni nell'ambito della difesa come, tra le altre, l'attuazione della politica militare, la predisposizione della difesa civile, l'armonizzazione degli obiettivi della difesa alle risorse economiche, lo sviluppo industriale in funzione delle esigenze militari della Nazione.

Riguardo poi il momento collegiale dell'attività di governo in materia di difesa, l'ordinanza stabiliva che spettasse al Consiglio dei Ministri, chiamato a definire la «politica di difesa» (art. 7), il compito di emanare i decreti per la mobilitazione generale (art. 4), mentre il Governo era chiamato a preparare le disposizioni da porre immediatamente in vigore secondo le necessità della difesa[46].

Oltre a ciò, l'adozione del principio della collegialità risultava evidente dal rilievo riconosciuto ai Consigli e ai Comitati all'interno dell'organizzazione della difesa. Infatti, oltre ai Comitati previsti dall'art. 12, il governo poteva disporre, per «lo studio dei problemi della difesa», del «Consiglio Superiore di Difesa» («*Conseil Supérieur de Défense*») presieduto dal Capo dello Stato (art. 8)[47] e, per l'adozione delle «decisioni in materia di direzione generale della difesa»[48], del «Comitato di Difesa» (*Comité de Défence*), sia plenario che ristretto (art. 7, commi 2 e 3). In particolare, ai sensi dell'art. 10 dell'ordinanza, tale Comitato riuniva, sotto la presidenza del Capo dello Stato, il Primo Ministro, i Ministri degli Esteri, dell'Interno, della

[45] Rispettivamente il *Comité d'Action Scientifique de la Défense* e il *Comité Interministériel du Renseignement*. Al riguardo, nella «*réunion de défense nationale*», svoltasi il 12 novembre 1958, il Generale de Gaulle fece sopprimere dal testo provvisorio dell'ordinanza la disposizione che metteva a disposizione del Primo Ministro lo «Stato Maggiore della difesa nazionale» e quella che gli affidava il Segretariato dei Consigli e dei Comitati di Difesa.

[46] L'art. 14 dell'ordinanza prevedeva, nell'ipotesi di eventi capaci di interrompere il «regolare funzionamento dei poteri pubblici» o di determinare la «vacanza simultanea della Presidenza della Repubblica, della Presidenza del Senato e delle funzioni di Primo ministro», che la responsabilità e i poteri della difesa sarebbero passati automaticamente al Ministro della Difesa e, in caso contrario, «agli altri Ministri secondo l'ordine indicato dal decreto relativo alla composizione del Governo» (la norma è stata poi ripresa dall'art. L1111-4 del *Code de la défense*).

[47] Nel 2009 il Consiglio è stato sostituito dal *Conseil de Défense et de Sécurité Nationale* (su cui, *amplius*, V. il paragrafo 5.3)

[48] Secondo l'art. 11, comma 3, tali decisioni riguardavano la definizione degli obiettivi da raggiungere, l'approvazione dei piani corrispondenti, la ripartizione generale delle forze tra i diversi comandanti e l'adozione delle misure destinate a soddisfare le esigenze delle forze armate.

Difesa, delle Finanze ed eventualmente anche i titolari degli altri dicasteri, nonché ogni altra personalità convocata dallo stesso Presidente della Repubblica in ragione della propria specifica competenza. In base all'art. 11, spettava invece al Primo Ministro fissare la composizione di ciascuna riunione del Comitato di difesa ristretto ed eventualmente svolgere le funzioni di supplente del Capo dello Stato (su richiesta di quest'ultimo)[49].

Al riguardo, com'è stato sottolineato[50], la scelta di affidare all'Eliseo la presidenza dei due Comitati di Difesa e quella, in contrasto con la precedente, di riconoscere il Primo Ministro come l'unico responsabile della direzione generale e militare della difesa rispondevano, nelle intenzioni dei redattori dell'ordinanza del 1959, ad una duplice esigenza: consentire al Capo dello Stato di continuare a svolgere, soprattutto nel nuovo assetto costituzionale segnato dal rafforzamento del suo ruolo di arbitrato istituzionale, la tradizionale funzione di *président de séance* (equiparabile a quella svolta in seno al Consiglio dei Ministri durante la Quarta Repubblica) e non contravvenire alla «regola capitale»[51] secondo cui spettava al Primo Ministro esprimersi sulle questioni riguardanti la difesa del Paese.

4.2 La pratica istituzionale di de Gaulle e l'espansione del ruolo presidenziale nel settore militare

Una volta eletto Capo dello Stato nel 1959, il Generale de Gaulle operò un progressivo rafforzamento del proprio ruolo politico-istituzionale destinato a curvare in modo permanente i rapporti tra i vertici dell'Esecutivo ambiguamente delineati dalla Costituzione. Di fronte alla drammatica emergenza algerina, grazie al consenso popolare scaturito dalle consultazioni referendarie indette in un'ottica plebiscitaria sulla decolonizzazione[52], nonché all'autorità acquisita attraverso il ricorso ai poteri straordinari *ex* art. 16 della Costituzione[53], il Capo dello Stato, rivendicando addirittura la direzione effettiva dell'intera attività di governo, nel 1962 giunse a revocare il Primo Ministro.

---

[49] Per MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 45, le due serie di disposizioni erano segnate da una «flagrante contraddizione» su cui il Consiglio di Stato, nel corso dell'esame del testo dell'ordinanza, non era intervenuto.

[50] CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale*, cit., p. 201.

[51] *Ibidem*.

[52] Il Generale, infatti, sottopose agli elettori, nelle consultazioni referendarie indette *de haut* sull'autodeterminazione dell'Algeria (1961) e sull'approvazione degli accordi di Evian (1962), una sostanziale questione di fiducia sul proprio operato, trasformando il referendum da strumento arbitrale volto a risolvere i potenziali conflitti tra Esecutivo e Legislativo in un vero e proprio *appel au peuple* volto a rafforzare la propria autorità all'interno del sistema.

[53] Il ricorso ai poteri straordinari previsti dall'art. 16 fu giustificato dal *putsch* organizzato il 21 aprile 1961 in Algeria contro il governo nazionale da alcuni Generali dell'esercito francese contrari alla concessione dell'indipendenza. Dal momento che sussisteva la minaccia di un'invasione della Francia metropolitana da parte dei ribelli e il rappresentante del Governo era stato fatto da questi ultimi prigioniero, de Gaulle ritenne presenti i presupposti costituzionali per il ricorso all'art. 16 e, forte del parere positivo espresso dal Consiglio Costituzionale, il 23 aprile 1961 informò la Nazione della propria decisione, preannunciando l'adozione delle misure «richieste dalle circostanze» per fronteggiare la grave crisi in atto. Il Generale, tuttavia, finì per utilizzare il ricorso ai poter straordinari per affermare il primato presidenziale e limitare le prerogative delle Assemblee, visto che, a fronte della

Al riguardo, già prima dell'acutizzazione del conflitto algerino, de Gaulle, «più Generale che Presidente»[54], manifestò la volontà di intervenire direttamente negli affari militari in aperto contrasto con il modello organizzativo della difesa definito dall'ordinanza n. 57 del 1959.

Così, de Gaulle oltre ad utilizzare il proprio potere di nomina per creare all'Eliseo, come già a Matignon durante la fase intermedia (1958-59)[55], un *entourage* composto di collaboratori fedeli e specializzati in grado di sostenere le sue iniziative politiche e militari[56], in occasione della formazione del primo Governo della *Cinquième*, giunse addirittura a chiedere direttamente a Debré la nomina a Ministro della Difesa di Pierre Guillaumat, sostenitore della sua politica nucleare, avviando con ciò la pratica politico-istituzionale propria del regime secondo cui la scelta del responsabile di tale dicastero spetta più al Capo dello Stato che al Primo Ministro[57].

In effetti, la creazione di «una rete di potere e di deferenza capace di rafforzare la preminenza presidenziale e di estenderla»[58] garantiva all'Eliseo un'ingerenza sempre più ampia in tutta l'attività di governo e in particolare nella politica militare ed estera, ovvero in quei settori che l'allora presidente dell'Assemblea Nazionale Jacques Chaban-Delmas, durante il congresso del partito gollista *Union pour la Nouvelle République* nel novembre 1959, aveva ricondotto ad un ambito di competenza esclusiva (*domaine réservé*) del Capo dello Stato[59]. Tale distinzione tra una sfera «riservata» al Presidente della Repubblica e una invece «aperta e libera» spettante al Primo Ministro rifletteva i nuovi equilibri che il rafforzamento del ruolo presidenziale veniva a creare in seno all'Esecutivo, posto che le decisioni più rilevanti riguardanti

rapida sconfitta subita dalla ribellione, volle mantenere lo stato di emergenza fino al 29 settembre 1961, limitando sensibilmente, senza alcuna giustificazione costituzionale, l'attività parlamentare (sul punto, fra tutti, si vedano J.-J. CHEVALLIER-G. CARCASSONNE - O. DUHAMEL - J. BENETTI, *Histoire de la Ve République, 1958-2017*, Paris, Dalloz, 2017, p. 63; sull'applicazione dell'art. 16, cfr. J. LAMARQUE, *L'état de nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958*, in *Revue du droit public*, 1961, p. 558; G. BERLIA, *L'application de l'article 16 de la constitution et ses rapports entre le Parlement et le Gouvernement*, ivi, p. 1029.

[54] SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défence nationale*, cit., p. 36.

[55] Al riguardo, come sottolinea S. BERSTEIN, *Histoire du gaullisme*, Paris, Perrin, 2001, p. 224, già allora era presente «un solido gabinetto di consiglieri fidati operante come un governo occulto in quanto chiamato a preparare direttamente le decisioni del Presidente del Consiglio, poi affidate ai Ministri per la loro successiva applicazione». Per E. CHIARADIA, *L'entourage du général de Gaulle à l'Elysée (janvier 1959-28 avril 1969)*, in *Histoire@Politique,* n. 2/2009, p 10, l'esperienza della Presidenza del Consiglio tra il 1958 e il 1959, era da considerarsi, al riguardo, come un vero e proprio «momento fondatore» della successiva pratica istituzionale. In generale, sul potere di nomina del Capo dello Stato, cfr. B. MONTAY, *Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la Ve République*, in *Jus Politicum*, n. 11/2013.

[56] In particolare, centrale risultò la figura del Capo di Stato Maggiore particolare (*Chef de l'État-major particulier*), costituito all'Eliseo sul modello di quello già operativo presso la Presidenza del Consiglio nel 1958-59, su cui MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 67.

[57] Sul punto, *ibidem*, p. 65.

[58] SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défence nationale*, cit., p. 37.

[59] Secondo Chaban-Delmas, «il settore presidenziale» comprendeva «l'Algeria, senza dimenticare il Sahara, la Comunità franco-africana, gli affari esteri, la difesa» (Cfr., *Le Monde*, 21 novembre 1959).

la diplomazia e la difesa spettavano direttamente all'Eliseo, mentre della loro mera esecuzione si dovevano occupare il Primo Ministro e gli altri membri del Governo[60].

Del resto, Debré, di fronte all'impraticabilità di una soluzione diarchica con de Gaulle e posta impossibilità sia di un conflitto istituzionale con quest'ultimo che di una piena rinuncia alle prerogative riconosciutegli nell'ambito della difesa dalla Costituzione e dall'ordinanza n. 59 del 1959, scelse, come «via mediana» tra i due possibili scenari, di porsi come un esecutore «attivo»[61] delle decisioni presidenziali. Così, all'inizio, il Primo Ministro si limitò a trasmettere regolarmente al Ministro della Difesa e al Capo di Stato Maggiore generale le direttive inviategli da de Gaulle attraverso il proprio Stato Maggiore particolare (trasferito dalla Presidenza del Consiglio all'Eliseo) e solo a partire dalla metà del 1961 tentò di recuperare una propria capacità di intervento nelle questioni militari, riprendendo e sviluppando autonomamente gli orientamenti provenienti dal Capo dello Stato (come dimostrò la scelta di avviare un processo di riorganizzazione delle forze armate che non rifletteva i punti di vista del Generale)[62].

Nonostante ciò, Debrè non riuscì ad assumere un effettivo ruolo decisionale nel settore della difesa in grado di contenere l'attivismo del Presidente della Repubblica[63]. Da un lato, infati, la promozione a Capo di Stato Maggiore generale della difesa nazionale dell'ufficiale posto al vertice dello Stato Maggiore particolare del Presidente della Repubblica rafforzò i legami tra i vertici militari e de Gaulle[64], dall'altro, l'istituzione con il decreto n. 60-120 del 13 febbraio 1960, dopo l'insurrezione scoppiata ad Algeri (la «*semaines des barricades*»), del Comitato degli Affari Algerini (*Comité des Affaires Algériennes*), presieduto dallo

---

[60] Cfr. A. GIOVANNELLI, *Aspetti della Vª Repubblica da de Gaulle a Mitterrand*, Milano, Giuffré, 1984, p. 263. Di fatto, la prassi gollista rendeva impossibile comporre concettualmente le attribuzioni presidenziali nei settori degli affari militari e della politica estera all'interno della categoria dei «poteri condivisi nell'ambito governativo» proposta da S. BOLLE, *Il Presidente della Repubblica*, in D. ROUSSEAU, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 164-166. Sull'inesistenza di una *dyarchie* al vertice dello Stato, nonché di un vero *domaine réservé* presidenziale, in ragione della capacità dell'Eliseo di far «sentire il proprio potere di indirizzo in tutte le aree di *policies*», P. BRECHON, *Francia: un monarca repubblicano*, in G. PASSARELLI (a cura di), *Presidenti della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 105.

[61] Così, CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale*, cit., p. 203.

[62] *Ibidem*, pp. 205 ss..

[63] Al riguardo, GIOVANNELLI, *Aspetti della Vª Repubblica da de Gaulle a Mitterrand*, cit., p. 265, sottolinea come fosse impossibile per Debré, nel confronto con de Gaulle sulle questioni militari, non tener presente «tutta la sua storia personale e la sua esperienza di vita, il senso stesso della sua complessiva visione politica».

[64] In base al decreto n. 59-262 del 7 febbraio 1959 (adottato in applicazione dell'ordinanza n. 59-147) il Capo di Stato Maggiore generale della difesa nazionale, definito «la più alta carica militare» del Paese e qualificato come «consigliere militare del Governo», era divenuto membro di diritto del Comitato di Difesa (com'è noto, in origine composto unicamente di Ministri). Come sottolinea al riguardo P. VIAL, *La genése du poste de chef d'état-major des armées*, in *Revue historique des armées*, 248/2007, p. 26, se il Primo Ministro in teoria era l'intermediario tra il Presidente della Repubblica e il Capo di Stato Maggiore generale della difesa nazionale, la dipendenza di quest'ultimo dall'Eliseo finiva per togliere rilevanza al ruolo svolto dallo stesso Capo del Governo nella direzione delle forze militari e per marginalizzare il Ministero della Difesa. In merito, cfr. CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale*, cit., p. 203

Capo dello Stato e composto dal Primo Ministro, dai Ministri della Difesa, degli Esteri, dell'Algeria e dai Generali responsabili delle operazioni militari, ridimensionò fortemente le attribuzioni del Capo del Governo.

Il nuovo organismo, infatti, chiamato ad assumere tutte le decisioni concernenti l'Algeria, oltre a costringere lo stesso Debré a svolgere un ruolo puramente consultivo e a sottrarre rilevanza al Consiglio dei Ministri come luogo di elaborazione collettiva della politica di difesa, consacrava l'indiscussa centralità – acquisita al di fuori del disposto della Carta e dell'ordinanza n. 59-147 del 1959 – dei Consigli e dei Comitati di Difesa presieduti, e di fatto diretti, dal Capo dello Stato[65]. L'ufficializzazione della preminenza del ruolo svolto dall'Eliseo doveva poi essere sancita dalla creazione, il 22 novembre 1960, su richiesta dello stesso de Gaulle, di un posto di Ministro di Stato per gli Affari Algerini (conferito a Louis Joxe) a cui il Primo Ministro delegò i propri poteri in merito alla gestione della crisi e dei successivi negoziati per il riconoscimento dell'indipendenza[66].

4.3. I decreti del 1962 e la centralità riconosciuta ai Consigli e ai Comitati di Difesa presieduti dal Capo dello Stato

Nel luglio 1962, con la fine della guerra di Algeria e la sostituzione di Debrè con Georges Pompidou alla guida del Governo, passaggio avvenuto, com'è noto, attraverso il ricorso all'ambigua formula della *démission-révocation* – le dimissioni presentate dal Primo Ministro, formalmente in modo spontaneo, erano in realtà imposte dal Capo dello Stato – l'organizzazione della difesa fu oggetto di un'incisiva riforma destinata a cambiarne definitivamente il profilo. Da un lato, infatti, la cessazione delle ostilità in Algeria e il rimpatrio di una parte considerevole delle forze armate rese necessario l'avvio di un'ampia modernizzazione della complessiva struttura militare francese, dall'altro il controllo pressoché esclusivo del Presidente della Repubblica sulle questioni della difesa impose una diversa ripartizione delle responsabilità all'interno dell'Esecutivo.

[65] Così, in una lettera a Debré l'8 febbraio 1960, il Generale de Gaulle espresse le proprie intenzioni in questi termini: «Per mettere in pratica la disposizione in base alla quale le questioni riguardanti l'Algeria, la Difesa, le Forze Armate, gli Affari Esteri e la Comunità devono essere trattate direttamente da me (…) ritengo necessario riunire regolarmente qui dei Consigli ristretti in cui saranno adottate le decisioni relative a questi settori, purché esse non siano decise in Consiglio dei Ministri» (C. DE GAULLE, *Lettres, Notes et Carnets*, juin 1958-décembre 1960, Paris, Plon, 1986, p. 195). Per SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défence nationale*, cit., p. 36, di fatto, con l'istituzione del Consiglio sugli Affari Algerini, l'ordinanza n. 59-147 del 1959 «cessò di essere applicata».

[66] Cfr., CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale*, cit., p. 222.

In tale quadro, i quattro decreti del 18 luglio 1962 (nn. 62-808, 62-809, 62-811 e 62-812), adottati per riformare l'organizzazione della difesa nazionale, modificarono profondamente lo «spirito»[67] dell'ordinanza n. 59-147.

Così, il decreto n. 62-808, nell'affidare la «direzione d'insieme della difesa nazionale» e «la condotta della guerra» ai Consigli o ai Comitati di Difesa «riuniti e presieduti dal Presidente della Repubblica» (art. 1), ridusse il ruolo del Primo Ministro all'attuazione delle decisioni assunte da tali organismi tramite il «Segretariato Generale della Difesa Nazionale» (*Secrétariat Général de la Défense Nationale*) (art. 2), istituito sul modello dell'omologo della Quarta Repubblica dal decreto n. 62-809, per lo svolgimento delle funzioni di coordinamento delle attività ministeriali nel campo della difesa[68].

La nuova struttura, incaricata di assumere il Segretariato dei Consigli o dei Comitati di Difesa, di prepararne le deliberazioni, di notificarne le decisioni e di vegliare sulla loro esecuzione, sebbene formalmente dipendente da Matignon, era *de facto* posta sotto l'autorità del Presidente della Repubblica e quindi privava il Primo Ministro di ogni effettivo potere di coordinamento della politica di difesa[69].

Oltre a ciò, dal momento che in base al decreto n. 62-811 il Capo del Governo delegava la direzione della difesa al *Ministre des armées*, anche la sua autorità sui comandi operativi e sui rappresentanti francesi negli Stati maggiori interalleati finiva per essere affidata all'Eliseo. Il decreto n. 62-808, infatti, pur conferendo al Ministro della Difesa il potere di impiegare le forze armate con l'assistenza del Capo di Stato Maggiore delle forze armate (figura quest'ultima prevista dal decreto n. 62-812), poneva come condizione che i suoi piani operativi fossero approvati da parte del *Conseil de Défense* e quindi, in pratica, dal Presidente della Repubblica.

4.4 La consacrazione del Presidente della Repubblica quale responsabile della difesa nazionale: il decreto del 1964 sull'impiego della forza nucleare di dissuasione

Il riconoscimento ufficiale del ruolo del Capo dello Stato nella direzione della politica di difesa fu sancito dal decreto n. 64-46 del 14 gennaio 1964 relativo alla definizione delle condizioni di impiego delle forze

[67] *Ibidem*.

[68] Nel 2009 il *Secrétariat Général de la Défense Nationale* è stato sostituito dal *Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale* (sul punto, *amplius*, V. il paragrafo 5.3.).

[69] Al vertice del Segretariato venne infatti nominato il Generale Michel Fourquet che dal giugno 1958 al settembre 1960 aveva diretto il Gabinetto militare del Presidente della Repubblica, mantenendo poi in seguito un rapporto molto stretto con l'Eliseo. Questa dipendenza sarebbe stata poi sancita in via definitiva dal decreto n. 78-78 del 25 gennaio 1978 volto a prevedere l'obbligo per il Segretariato di svolgere i propri compiti «conformemente alle direttive del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro». (cfr. CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale*, cit., p. 228; MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 86).

aeree strategiche, nucleo costitutivo del sistema di dissuasione nucleare francese (la c.d. *force de frappe*)[70]. Il testo, infatti, nel prevedere che spettasse al Consiglio di Difesa decidere «la missione, l'organizzazione e le condizioni di impiego» di tali forze (art. 1), stabiliva che il comandante di queste ultime fosse tenuto a utilizzarle sul piano operativo su diretto «ordine» dato dal Capo dello Stato quale «Presidente del Consiglio di Difesa e Capo delle forze armate» (art. 5)[71], riconoscendo invece al Primo Ministro solo il mero compito di garantire «l'applicazione delle misure generali da prendere in virtù delle decisioni» adottate dal Consiglio di Difesa (art. 2) e al Ministro della Difesa quello di sovraintendere all'«organizzazione, alla gestione e alla messa in condizioni di impiego delle forze strategiche», nonché all'infrastruttura loro necessaria[72].

In altri termini, per la prima volta, al Presidente della Repubblica era attribuito il pieno esercizio del *pouvoir militaire*, mentre al Capo del Governo, pur ancora costituzionalmente «responsabile della difesa nazionale», veniva sottratto l'uso della parte più importante dell'arsenale militare francese e relegato solo all'implementazione delle misure generali adottate.

Oltre a ciò, dopo aver riunito nel Consiglio di Difesa i momenti della direzione politica e della decisione militare della guerra nucleare e aver individuato il vertice decisionale del dispositivo di dissuasione nella figura del Presidente della Repubblica, il decreto conferiva a quest'ultimo la responsabilità militare delle operazioni, precisando che i comandanti militari delle forze nucleari erano incaricati dell'esecuzione materiale delle operazioni nel quadro delle direttive impartite dallo stesso Eliseo[73].

Sulla base di ciò, il successivo 24 aprile, nel corso di un vivace dibattito all'Assemblea Nazionale, gli esponenti delle opposizioni parlamentari e, in particolare, François Mitterrand, presentarono alcune interpellanze al Primo Ministro Pompidou in cui veniva contestata l'incostituzionalità del decreto n. 64-

[70] Sulle origini del programma nucleare militare francese, avviato già durante la Quarta Repubblica dal Governo Gaillard e dal 1958 fatto proprio dal Generale de Gaulle, si veda, fra tutti, *L'adventure de la bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire, 1958-1969*, *Colloque organisé à Arc-et-Senans par l'Université de Franche-Comté et l'Institut Charles-de-Gaulle les 27, 28 et 29 septembre 1984*, Paris, Plon, 1985.

[71] Il decreto, prendendo atto della tendenza ormai in atto a chiamare Consigli le riunioni interministeriali presiedute dal Capo dello Stato (così da riservare la denominazioni di Comitati a quelle invece presiedute dal Primo Ministro), mutava il nome dell'organo in «Consiglio di Difesa».

[72] Il decreto non era stato sottoposto al Consiglio dei Ministri, ma preparato e adottato senza alcuna modifica dal Consiglio di Difesa del 5 dicembre 1963 e si presentava come una riscrittura del decreto n. 62-201 del 20 febbraio 1962 istitutivo di un comando aereo strategico le cui condizioni di impiego erano decise, paradossalmente, dal Primo Ministro. Per VIEL, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, p. 178, i decreti nn. 64-46 e 62-808 erano addirittura «illegali» in quanto adottati in contrasto con le disposizioni dell'ordinanza del 1959 sui Comitati di Difesa.

[73] Per PAC, *Le droit de la défense nucléaire*, Paris, Presses Universitaires de France, Coll. *Que sais-je?,* n. 2472, 1989, p. 47, tale regola derogava al principio posto dal decreto n. 62-808 del 18 luglio 1962 secondo cui il comando militare dirige le operazioni sulla base dei piani decisi e delle decisioni adottate dai Consigli o dai Comitati di Difesa. In altri termini, il decreto faceva risaltare il «carattere eccezionale del meccanismo della difesa nucleare» basato sulla distinzione tra responsabilità militare e comando militare, nonché sull'attribuzione a quest'ultimo della sola esecuzione materiale delle operazioni.

46 sulla base sia della mancata applicazione dell'art. 34 della Costituzione (che riservava al Parlamento la definizione dei principi generali dell'organizzazione della difesa nazionale), sia della violazione degli artt. 20 e 21 determinata dal trasferimento al Presidente della Repubblica dei poteri in ambito militare riconosciuti al Capo del Governo[74]. Nella sua risposta, Pompidou, oltre a richiamare la necessità di affidare, in situazioni spesso di estrema urgenza, ad una sola persona e non all'intero Parlamento la decisione sul ricorso a tali armamenti, da un lato sottolineava come il ricorso al decreto, in realtà, rispettasse la tradizione repubblicana che consentiva il ricorso al potere regolamentare per l'organizzazione dei comandi militari, dall'altro invocava il sostegno popolare per giustificare il rafforzamento del ruolo presidenziale sotteso all'adozione del provvedimento[75].

Nonostante si riferisse alla sola tipologia di armi nucleari di cui allora disponeva la Francia (quella delle forze aeree strategiche) e quindi non contemplasse la messa in servizio delle successive nuove componenti della *force de frappe* (come missili terrestri e sottomarini) e la sua natura fosse oggetto di costanti contestazioni[76], il decreto del 14 gennaio 1964 si caratterizzò per la peculiare longevità, visto che per più di tre decenni rappresentò l'unico testo a riconoscere al Capo dello Stato la decisione ultima sul ricorso al *feu nucléaire* in tutte le sue forme[77].

---

[74] Per il testo dell'articolato intervento parlamentare di Mitterrand del 24 aprile 1964, volto a ricondurre la ripartizione delle competenze relative alla difesa ad una logica istituzionale propria di «un regime di autorità e di irresponsabilità», cfr. J. GARRIGUES, *Les grands discours parlementaires de la Ve République*, Armand Colin - Assemblée nationale, Paris, 2006, p. 311.

[75] Cfr. CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la defénce nationale*, cit., p. 222 e MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., pp. 60 ss.. Per il testo della risposta di Pompidou, GARRIGUES, *Les grands discours parlementaires de la Ve République*, cit., p. 315.

[76] Così, secondo J.C. MASCLET, *Constitution de la Ve République*, Paris, Economica, 1987, p. 538, «il potere di ingaggiare la forza nucleare meriterebbe più di un decreto. Si può anche stimare che la sua presenza non disonorerebbe il testo costituzionale». Nel 1995 Pierre Lavaurs, Presidente dell' *Association pour le désarmement nucléaire* presentò al Consiglio di Stato due ricorsi rivolti contro il rifiuto del Primo Ministro e del Segretario Generale della Difesa Nazionale di abrogare il decreto del 1964 e di soddisfare la domanda volta a «rompere la catena di comando della forza di dissuasione nucleare», ma i giudici, pur non riconoscendo ai due atti il carattere di *acte de gouvernement*, respinsero le due richieste per la mancanza da parte dei ricorrenti di un interesse sufficientemente specifico ad agire (CONSEIL ÉTAT, 8 décembre 1995, *M. Lavaurs et autres*, n° 140747). Cfr. GUILLAUME, *Les contentieux liés à la reprise des essais nucléaires français*, cit., p. 902.

[77] Il decreto n. 71-992 del 10 dicembre 1971 pose comunque, in caso di grave crisi, il Capo di Stato Maggiore delle forze armate sotto «l'autorità del Presidente della Repubblica e del Governo».

La preminenza presidenziale non fu poi messa in discussione dal decreto n. 96-250 del 12 giugno 1996[78] che, nel sostituire il testo del 1964, ne applicò lo schema generale all'insieme delle «forze nucleari», né dalla successiva integrazione dell'intero quadro normativo nel *Code de la défense*[79].

Il riconoscimento del Presidente della Repubblica come responsabile ultimo della decisione relativa all'utilizzo dell'arsenale nucleare francese (il c.d. "*feu nucleaire*") ha segnato profondamente l'intera dinamica della Quinta Repubblica. Per un verso, la consacrazione di tale competenza si è posta come la diretta espressione del primato politico-istituzionale acquisito dal Capo dello Stato attraverso la combinazione della pratica di potere gollista con la sua nuova legittimazione popolare; per l'altro, la forza ricavata dalla titolarità del comando supremo dell'arsenale atomico ha consentito peculiarmente al Presidente della Repubblica di rivendicare la propria *toute-puissance* nell'ambito della difesa, assicurandosi così che gli equilibri generali del regime si mantenessero sempre a suo favore[80].

4.5 (*segue*) Legittimazione politica e capacità decisionale del Presidente della Repubblica nell'attribuzione del comando esclusivo delle armi nucleari

Come aveva avuto modo di sottolineare lo stesso Generale de Gaulle nella celebre conferenza stampa del 31 gennaio 1964, il Capo dello Stato, in quanto «uomo della Nazione», nonché «garante del destino della Francia e di quello della Repubblica» in grado di «detenere e delegare l'autorità dello Stato», era

[78] Per J. P. CAMBY, *Un nouveau décret sur l'engagement des forces nucléaires*, in *Revue du droit public*, 5/1996, p. 1239, il decreto del 1996, al pari di quello del 1964, oppone «la personalizzazione reale delle decisioni essenziali» alla «collegialità affermata» del Governo e dei Consigli di Difesa, visto che rimette di fatto la decisione "deliberata" dal Consiglio alla sola autorità che lo presiede. Per MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 60, la diversa modalità di adozione del provvedimento rispetto al 1964 (parere del Consiglio di Stato e approvazione in Consiglio dei Ministri), nel rendere possibile una modifica solo con il ricorso ad un decreto del Primo Ministro firmato dal Capo dello Stato, sanciva la *primauté présidentielle* nel campo della dissuasione nucleare.

[79] In merito, si veda il già citato decreto n. 2007-583 del 23 aprile 2007 e artt. R* 1411-1 a 6 del *Code de la défense*. Queste ultime disposizioni sono state integrate dalla disciplina relativa all'ispezione generale degli armamenti nucleari stabilita dal decreto n. 2002-702 del 29 aprile 2002 , nonché dal decreto n. 2009-1118 del 17 settembre 2009 che ha aggiunto al *Code* una nuova sezione, poi modificata dal decreto n. 2016-284 del 10 marzo 2016, riguardante il «controllo governativo della decisione nucleare» Quest'ultimo, riconosciuto come una «missione conferita al Primo Ministro», chiamato a farsene «garante davanti al Presidente della Repubblica» (art. R*1411-7 del *Code*), comprende tutte quelle misure, protette dal segreto militare, finalizzate ad assicurare al Capo dello Stato il ricorso, in ogni circostanza, agli armamenti della dissuasione nucleare. Al riguardo, per MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 62, si è in presenza di una «forma inedita di responsabilità del Capo del Governo» nei confronti del Presidente della Repubblica; secondo SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défence nationale*, cit., p. 41, la disposizione «aggrava ancora lo spossessamento del Primo Ministro», mentre per L. KLEIN, *La décision militaire dans le Code de la Défense. À la recherche de l'autorité politique*, in *Revue du droit public*, 4/2014, p. 989, posta la «presidenzializzazione completa della decisione militare» presente nell'ambito nucleare, si tratta di «un controllo governativo dell'amministrazione nucleare *a profitto* del Presidente».

[80] Cfr. B. CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, in *Pouvoirs*, 38/1986, p. 23. Per, PAC, *Le droit de la défense nucléaire*, cit., p. 10, «La consuetudine derivata dalla pratica presidenziale in materia di difesa ha, in Francia, una posizione eccezionale. È quella che ha elaborato quotidianamente quel diritto speciale che è il diritto della difesa nucleare».

chiamato a delineare l'«orientamento della politica nazionale», accordando le sfere di competenza degli altri membri dell'Esecutivo con il «*domaine suprême*»[81] a lui spettante. Nella *Constitution de Gaulle* affermatasi nella pratica istituzionale, il Capo dello Stato era tenuto infatti ad assumere personalmente le decisioni più rilevanti ed essenziali per la vita della Nazione e, *in primis*, in qualità di supremo garante della sua indipendenza, quella relativa al ricorso alle forze di dissuasione nucleare.

Del resto, fin dall'avvio del sistema di difesa strategica, era apparso chiaro quanto la decisione relativa all'impiego delle armi nucleari dovesse essere caratterizzata necessariamente dall'unilateralismo e non divisa tra più soggetti «suscettibili di tergiversare»[82]. La logica sottesa alla dissuasione nucleare, orientata ad imporre la concentrazione del comando delle armi strategiche, rendeva così troppo complesso anche il ricorso all'art. 16 della Costituzione – paradossalmente concepito in sede costituente proprio nell'ipotesi di un conflitto atomico – alla luce delle modalità da esso previste per l'esercizio dei poteri eccezionali (*avis* obbligatori del Primo Ministro, dei Presidenti delle Camere e del Consiglio Costituzionale)[83].

Inoltre, l'esercizio di un potere «*suprême et sans partage*»[84] come quello relativo all'utilizzo delle armi atomiche poteva essere svolto unicamente dal Capo dello Stato in ragione del suo alto profilo istituzionale, poste l'irresponsabilità politica e la capacità di assicurare una permanenza al potere per l'intera durata del mandato.

Così, in tale prospettiva, solo grazie alla piena legittimazione politica offerta dall'elezione a suffragio universale diretto il Capo dello Stato poteva trovare quella «forza morale»[85] necessaria a adottare la decisione ultima sull'impiego dell'arsenale atomico.

---

[81] Conférence de presse du 31 janvier 1964, in *Documents d'études*: *Le Président de la Cinquième République*, La Documentation française, n. 1.06, 2004, pp. 43.

[82] CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, cit., p. 359. Sul tema, cfr. J. GUISNEL, *La force de frappe, diamant noir de la Ve République*, in R. FALIGOT - J. GUISNEL, (a cura di), *Histoire secrète de Ve République*, Paris, La Découverte, 2006-2007, p. 213. In merito all'esercizio del potere decisionale nell'ambito della dissuasione nucleare, cfr. CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit. p. 29, per il quale è impossibile dissociare i due elementi costitutivi della dissuasione nucleare, quello materiale (i sistemi d'arma) e quello psicologico (la credibilità della minaccia di un loro utilizzo in caso di aggressione) e J. BONNEMAISON, *La décision militaire*, in *Pouvoirs*, 38/1986, p. 81.

[83] Come aveva infatti sostenuto nel 1958 il Guardasigilli Debré di fronte al Consiglio di Stato, giustificando il riconoscimento di poteri eccezionali in capo al Presidente della Repubblica: «Quando delle circostanze gravi, interne o esterne, e nettamente definite da un testo preciso, impediscono il funzionamento dei poteri pubblici, è normale, nella nostra epoca drammatica, cercare di dare una base legittima all'azione di colui che rappresenta la legittimità (…)» (*Discours de M. Debré devant le Conseil d'État, in Documents d'études: Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, n. 1.04, éd. 2007, p. 17). Sul necessario ricorso all'art. 16 «preventivo o al più tardi simultaneo», in caso di impiego effettivo della forza nucleare, cfr. CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., p. 28.

[84] CAMBY, *Un nouveau décret sur l'engagement des forces nucléaires*, cit., p. 1237.

[85] CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., p. 22 che sottolinea la modifica dello statuto del Presidente della Repubblica determinata dalla comparsa della dissuasione nucleare e lo stretto rapporto tra l'avvio dei primi esperimenti atomici francesi e il ricorso alla riforma costituzionale del 1962. Quest'ultima era stata

5. Il Presidente della Repubblica *Chef des armées*: titolarità del *pouvoir nucléaire* e direzione della politica di difesa

L'attribuzione del comando esclusivo dell'arsenale strategico francese ha esteso ulteriormente, fino a renderlo permanente, il primato politico-istituzionale del Presidente della Repubblica nel settore della difesa[86].

Così, dal momento che la dissuasione nucleare è divenuta «l'arma politica suprema», il ruolo dell'«autorità politica suprema»[87]» a cui è interamente affidato il suo controllo non può essere posto in discussione.

In altri termini, il potere di ordinare l'ingaggio della *force de frappe* consente al Capo dello Stato non soltanto di mantenere incontrastato il proprio predominio di fatto nei settori della difesa e della politica estera (quest'ultima intesa come una dimensione diplomatica della stessa dissuasione nucleare)[88], ma anche di trasformare la formula di «garante dell'indipendenza nazionale» *ex* art. 5 della Costituzione in una «una realtà tangibile»[89], garantendogli così un intervento diretto in tutti gli altri innumerevoli ambiti della

---

peraltro giustificata dallo stesso Generale de Gaulle a Debré e al Governo proprio a partire dalla necessità di rendere credibile, attraverso il riconoscimento della sua piena legittimazione democratica, il titolare della dissuasione nucleare (sul punto, cfr. O. RUDELLE, *Le général de Gaulle et l'élection directe du Président de la République. Étapes d'un processus stratégique*, in O. DUHAMEL - J.-L. PARODI, *La Constitution de la République*, Paris Presses de la F.N.S.P., 1984, p. 118 e M. DEBRÉ, *Trois Républiques pour une France*, T. V, Paris, Albin Michel, 1994, p. 123). Per GOHIN, *Les fondaments juridiques de la défense nationale*, cit., p. 9, «(…) dal momento che tale decisione suprema appartiene ad un solo uomo, quest'ultimo non può che essere «colui che è diventato, grazie alla sua elezione, "l'uomo della Nazione", garantito dalla durata e dalla permanenza [in carica] e responsabile politicamente dei suoi atti davanti alla Storia e, per effetto della propria volontà, di fronte all'intero popolo francese». Per J. GUISNEL - B. TERTRAIS, *Le Président et la bombe. Jupiter à l'Élysée*, Paris, Odile Jacob, 2016, p. 57, la legge costituzionale n. 62-1292 relativa all'elezione diretta del Capo dello Stato è da considerarsi come «l'atto fondativo di una "Costituzione atomica"».

È opportuno, in merito, ricordare come, nell'ipotesi di vacanza o di impedimento presidenziale spetti al Presidente del Senato (o al Governo se quest'ultimo è a sua volta impedito), chiamato ai sensi dell'art. 7, 4° comma della Costituzione a svolgere temporaneamente le funzioni di Presidente della Repubblica (ad eccezione di quelle previste dagli artt. 11 e 12), assumere la responsabilità relativa all'impiego della *force de frappe* qualora siano presenti tutte «le condizioni materiali e temporali» stabilite dalla Carta. Nella storia della Quinta Repubblica ciò è accaduto con il Presidente del Senato Alain Poher nel 1969 e nel 1974, rispettivamente dopo le dimissioni del Generale de Gaulle e il decesso del Presidente Pompidou. Sulle modalità di svolgimento di tale delicato passaggio istituzionale, cfr. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., pp. 182-183.

[86] Com'è stato efficacemente sottolineato, J. LACOURTURE, *De Gaulle, Tome III: Le Souverain, 1959-1970*, Paris, Seuil, 1986, p. 452, «il "*jeu* " nucleare è soprattutto un "*je*" nucleare».

[87] GUISNEL e TERTRAIS, *Le Président et la bombe*, cit., p. 165. Sul Presidente della Repubblica come «*maître absolu*» dell'arma suprema, CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., p. 22.

[88] Sullo stretto legame tra la deterrenza nucleare e la politica estera della Francia, cfr., S. COHEN, *La monarchie nucléaire*, Paris, Hachette, 1986; ID., *Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle*, in *Pouvoirs*, 38/1986, p. 15. Per CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., p. 24, il controllo delle armi nucleari consente nei fatti al Capo dello Stato non soltanto di diventare il «*généralissime*» delle forze armate, ma anche di operare come «*le diplomate en chef*». Emblematicamente, il Generale de Gaulle, decidendo nel 1966 di far uscire della Francia dal comando integrato della N.A.T.O. (peraltro attraverso una lettera personale inviata al Presidente degli Stati Uniti Johnson senza attendere la riunione del Consiglio dei Ministri), richiamò proprio «le responsabilità politiche e strategiche» che la Francia era in grado di assumersi quale «potenza atomica».

[89] CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., p. 25.

politica nazionale potenzialmente riconnessi alla piena operatività del principale strumento di difesa militare del cui utilizzo è unico responsabile.

Oltre a ciò, la presenza di una forza atomica di dissuasione ha assicurato un forte accentramento dei processi decisionali inerenti il suo impiego, rendendo necessaria la presenza all'Eliseo di un centro di comando dotato di appositi mezzi di comunicazione con le unità militari (il *Poste de commandement Jupiter* o *PC Jupiter*) e di un'*équipe* permanente, composta dal Capo di Stato Maggiore particolare e da altri alti ufficiali, posta alle dirette dipendenze del Presidente con il compito di assisterlo nell'eventualità del ricorso all'armamento strategico[90], strutture che per il loro particolare assetto sono divenute nel tempo «un fattore di continuità» tendente ad opporsi «a ogni mutamento e vuoto di potere»[91].

In sostanza, la combinazione della «logica strategica» alla base della dissuasione nucleare, con la «logica politica»[92] alla base dell'autorità derivante dall'elezione popolare diretta ha consentito al Capo dello Stato di poter svolgere un ruolo fondamentale in materia di difesa. Tutti i Presidenti della Quinta Repubblica dopo de Gaulle hanno infatti esercitato un effettivo potere decisionale sia sul dispositivo di dissuasione sia sulle forze militari convenzionali. Tale preminenza, infatti, riproposta al di là della pratica istituzionale gollista da Pompidou e da Valery Giscard d'Estaing, non è stata sostanzialmente messa in discussione dall'alternanza politica del 1981 assicurata dall'elezione a Capo dello Stato del socialista Mitterrand, né dalle successive esperienze di "coabitazione" politica dei due vertici dell'Esecutivo. La guida degli affari militari da parte dell'Eliseo è stata inoltre riaffermata anche dalla prassi applicativa della riforma della costituzione del 2008 che ha rafforzato il ruolo del Parlamento nelle decisioni riguardanti le missioni delle forze armate fuori dal territorio nazionale.

Così, nonostante la mancanza di un intervento del legislatore costituzionale volto a superarne l'intrinseca ambiguità, il primato presidenziale nel settore della difesa (e, più recentemente, anche in quello della sicurezza nazionale) caratterizza ormai in modo permanente la dinamica politica e istituzionale della *Cinquième*.

5.1 Il primato presidenziale in materia di difesa nazionale attraverso le Presidenze Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand e Chirac

Il Presidente Pompidou, oltre a difendere in ambito internazionale l'indipendenza della Francia in materia di impiego della dissuasione nucleare, riaffermò costantemente le proprie prerogative di capo della *force*

[90] Cfr. VIDELIN, *Droit de la défense nationale*, cit, p. 90 ss.; sull'organizzazione del «*pouvor nucléaire*», PAC, *Le droit de la défense nucléaire*, cit. p. 36.
[91] GIOVANNELLI, *Aspetti della V^a Repubblica da de Gaulle a Mitterrand*, cit., p. 265.
[92] P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 126 per il quale la Quinta Repubblica è caratterizzata da un' «innegabile presidenzializzazione della difesa nazionale».

de frappe, giungendo ad ordinare personalmente al Primo Ministro Pierre Messmer e al Ministro della Difesa Robert Galley di sottoporre alla sua preventiva autorizzazione ogni iniziativa e negoziato riguardante i programmi di difesa strategica[93].

Il suo successore, Valéry Giscard d'Estaing, nel riaffermare la propria fedeltà all'«ortodossia gollista» in tema di dissuasione nucleare impose, poco dopo l' arrivo all'Eliseo, le dimissioni al Ministro delle Riforme Jean-Jacques Servan-Schreiber per le critiche espresse alla decisione di far continuare gli esperimenti atomici in Oceania e in seguito, riguardo l'impiego delle forze convenzionali, non esitò, con l'operazione *Kolwezi* in Zaire, ad intervenire militarmente in un territorio straniero. Nel corso del suo settennato, si affermò inoltre la pratica dei Consigli ristretti non istituzionalizzati, ovvero riunioni tra Ministri e alti funzionari diretti dal Capo dello Stato e organizzati dal Segretariato Generale dell'Eliseo e non da quello di Matignon, volti a consentire l'intervento presidenziale in tutti i settori dell'attività di governo ed in particolare, posta la loro estrema flessibilità organizzativa, in quello della difesa[94].

Anche Mitterrand, una volta giunto all'Eliseo nel 1981, riaffermò il tradizionale monopolio presidenziale nell'impiego dell'arsenale atomico, nonostante l'avesse fortemente avversato quando si trovava all'opposizione, ritenendolo incostituzionale[95].

Come infatti ebbe modo sottolineare[96], egli era fortemente intenzionato a difendere le sue prerogative riguardo l'impiego dell'arma nucleare e proprio questo «attaccamento indefettibile»[97] a tale suprema responsabilità finì in seguito per diventare una caratteristica costante di entrambi i suoi due settennati. Così, pochi mesi dopo essere stato eletto, Mitterrand decise di proseguire, in quanto iscritti «nel quadro normale della strategia militare definita dal Presidente della Repubblica»[98], gli esperimenti nucleari

---

[93] La concezione gollista della difesa nazionale fu riproposta nel *Libro bianco della difesa nazionale* del 1972, opera del Ministro della Difesa Debré (cfr, *Livre blanc de la défense nationale*, 1972), su cui cfr. MATHIEU, *La Défense Nationale*, cit., p. 32 e P. BUFFOTOT, *Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République*, in *Paix et sécurité européenne et internationale*, 2, 2015, p. 4). In particolare, sulla presenza di un vero e proprio «*corpus gaullo-pompidolienne*» fondativo della dissuasione nucleare *à la française*, cfr. P. PASCALLON, *Le «*corpus*» de la dissuasion nucléaire «*gaullo-pompidolienne», in ID., (a cura di), *La Vème République, 1958-2008: 50 ans de politique de défence*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 93.

[94] MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 78.

[95] Mitterrand, con la proposta 105 delle «*110 Propositions pour la France*» presentate per le elezioni presidenziali del 1981, si era espresso per «lo sviluppo di una strategia autonoma di dissuasione», mentre nel corso della sua candidatura all'Eliseo del 1974 aveva sostenuto la necessità di mantenere una forza di dissuasione nucleare in grado di assicurare il «livello minimo» di sicurezza nazionale (distaccandosi in ciò dal *Programme commun de la Gauche*, sottoscritto nel 1972, in cui veniva addirittura richiesta la rinuncia della Francia al proprio deterrente atomico).

[96] Il 16 aprile 1983, in un'intervista televisiva condotta da Alain Duhamel durante la crisi degli "euromissili", Mitterrand infatti affermò: «La pietra angolare della strategia di dissuasione in Francia è il Capo dello Stato, sono io; tutto dipende dalla sua determinazione. Il resto non sono che dei materiali inerti…» (Cfr., CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., p. 29; MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 185).

[97] *Ibidem*.

[98] Così il comunicato ufficiale del Consiglio dei Ministri del 3 giugno 1981 (citato da GIOVANNELLI, *Aspetti della Va Repubblica da de Gaulle a Mitterrand*, cit., p. 276).

nell'Oceano Pacifico (per poi interromperli nel 1992) e di procedere, con una decisione assunta in sede di Consiglio di Difesa, alla costruzione di un nuovo sottomarino atomico, riaffermando tenacemente in seguito la volontà di mantenere pienamente operativa, anche nel mutato contesto internazionale, la forza nucleare francese di cui era il supremo responsabile.

Mitterrand, inoltre, assunse di persona la direzione anche degli altri settori della difesa nazionale, come dimostrò il forte coinvolgimento della Presidenza della Repubblica nella definizione delle condizioni di impiego, anche operativo, delle forze armate francesi nelle complesse missioni condotte in Ciad e in Libano[99], nonché il frequente ricorso, soprattutto nel corso del secondo mandato, alla pratica della convocazione all'Eliseo, con il compito di affrontare le questioni militari più urgenti, dei Consigli ristretti composti dal Primo Ministro, dai principali Ministri interessati, dal Segretario Generale della Presidenza e dal Capo di Stato Maggiore particolare[100].

In particolare, durante la "guerra nel Golfo" del 1991-92[101] tali riunioni, assunta una frequenza giornaliera e allargate anche ai Capi di Stato Maggiore, al Consigliere per gli Affari Strategici della Presidenza e ai Capi di Gabinetto militari del Primo Ministro e del Ministro della difesa, si trasformarono in veri e propri "consigli di guerra" presieduti dal Capo dello Stato[102].

Anche Chirac, subito dopo essere stato eletto Presidente della Repubblica, ripropose platealmente l'autorità presidenziale in tema di difesa, autorizzando il 13 giugno 1995, dopo una riunione del Consiglio di Difesa, la ripresa nell'Oceano Pacifico degli esperimenti atomici francesi. Oltre a decidere in prima persona, nelle fasi in cui era presente una maggioranza parlamentare a lui politicamente omogenea, l'invio delle forze militari francesi in più teatri di crisi (Costa d'Avorio, *ex* Yugoslavia e Afghanistan) e a intervenire direttamente nelle più rilevanti questioni riguardanti la difesa nazionale (quali la sospensione del servizio militare di leva), Chirac riaffermò apertamente, soprattutto alla luce dei nuovi scenari di crisi internazionali, il carattere permanente del modello di dissuasione nucleare francese e quindi la sostanziale continuità dei caposaldi della dottrina *gaullienne* in materia di difesa nazionale[103].

---

[99] Significativamente, nell'aprile 1989 Mitterrand non esitò a decidere in maniera unilaterale l'invio della portaerei *Foch* al largo di Beirut per manifestare il proprio timore per le sorti della comunità cristiana minacciata dalla Siria.

[100] Cfr., X. VANDENDRIESSCHE, *L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République*, in *Revue du droit public*, 3/1996, p. 683.

[101] In merito, cfr. P. FAVIER - M. MARTIN-ROLLAND, *La décennie Mitterrand*, Paris, Le Seuil, t. 3, 1996, p. 439.

[102] Cfr., S. COHEN, *Le Président chef des armées*, in *Pouvoirs*, 58/1991, pp. 33 ss.; MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 79. Sulla centralità della figura del Capo dello Stato nella crisi militare del 1990 sia sul piano politico-istituzionale che su quello militare, cfr. H. PORTELLI, *Union sacrée?*, in *Pouvoirs*, 58/1991, p. 28; DRAGO, *Le Chef des Armées de la IIème à la Vème République*, cit., p. 379; HABAS-LEBEL, *La Ve République et la guerre*, cit., p. 18.

[103] Si veda, in merito, il discorso pronunciato da Chirac all'Ile Longue il 19 giugno 2006, considerato come una sorta di suo «testamento nucleare», su cui cfr. D. COLARD, *La doctrine de dissuasion française et le «testament nucléaire» du Président Chirac: le discours du 19 janvier 2006*, in PASCALLON (a cura di), *La Vème République, 1958-2008: 50 ans de*

5.2 La dinamica dei rapporti tra Capo dello Stato e Primo Ministro nel settore della difesa durante le fasi di *cohabitation*

Il ruolo assunto dal Presidente della Repubblica nel settore della difesa non fu posto concretamente in discussione neppure dagli esiti delle *cohabitations* con un Primo Ministro dotato di una diversa legittimazione politica, nonostante tali esperienze fossero potenzialmente capaci di rimodellare l'assetto del sistema sull'ambivalenza del disegno costituzionale, facendo ritrovare al Capo del Governo la propria competenza «virtuale»[104] in materia.

In realtà, le due coabitazioni del socialista Mitterrand con i Governi di centro-destra guidati da Jacques Chirac (1986-88) e da Édouard Balladur (1993-95) evidenziarono invece una diversa dinamica politico-istituzionale. Il Primo Ministro, in luogo di rivendicare il potere di determinare liberamente la politica della difesa sulla base del ruolo che la Costituzione gli attribuiva, preferì infatti ricercare un *modus vivendi* con l'Eliseo all'insegna di una condivisione delle responsabilità, riconoscendo al Presidente della Repubblica le decisioni relative all'impiego delle forze armate e al proprio Governo quelle riguardanti gli indirizzi generali e le scelte strategiche della difesa nazionale[105]. Il Capo del Governo, infatti, oltre a disporre solo di limitate soluzioni in grado di bloccare, anche in modo conflittuale, le iniziative del Capo dello Stato[106], era intenzionato a non screditare, in quanto al centro delle sue aspirazioni politiche, l'autorità della Presidenza della Repubblica nel settore della difesa[107].

---

politique de défence, cit., p. 107. In generale, sulla politica militare di Chirac, cfr. DRAGO, *Le Chef des Armées de la IIème à la Vème République*, cit., p. 380.

[104] GOHIN, *Les fondaments juridiques de la défense nationale*, cit., p. 10.

[105] Così, COHEN, *Le Président chef des armées*, cit., pp. 36-37. Secondo VIDELIN, *Droit de la défence nationale*, cit., p. 100, «la coabitazione non può mettere a rischio la preminenza presidenziale (…) ma semplicemente permettere al Primo Ministro di essere informato e coinvolto durante il processo decisionale». Invece, per THOMAS, *Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense*, cit., p. 14, le fasi di coabitazione appaiono caratterizzate da una «direzione diarchica» e da una «codecisione» della difesa.

[106] Secondo VIEL, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, cit., p. 193, durante una fase di coabitazione, il Primo Ministro, forte del sostegno del Governo e del Parlamento, per riconquistare il proprio ruolo nell'ambito della difesa avrebbe dovuto non soltanto «paralizzare», con il ricorso al potere regolamentare, l'azione del Capo dello Stato, ma altresì «sfuggire» al suo potere di impedimento in Consiglio nei Ministri o in Consiglio di Difesa, (in via teorica anche con il proprio rifiuto di controfirmare l'atto con cui il Capo dello Stato può rifiutarsi di convocare il Consiglio stesso). Tuttavia, com'è stato sottolineato, già dopo il decreto n. 96-520 e attualmente ai sensi dell'art. L. 1111-3 del *Code de la défense*, dovendo ogni decisione di politica di difesa essere adottata in Consiglio dei Ministri, il Governo non è più in grado di sfuggire alle decisioni presidenziali. Sui possibili scenari politico-istituzionali segnati dal conflitto tra i due vertici dell'Esecutivo in merito all'esercizio delle rispettive competenze in materia di difesa, cfr. CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, cit., pp. 351 ss. e KLEIN, *La décision militaire dans le Code de la Défense. À la recherche de l'autorité politique*, cit., p. 990.

[107] In tal senso, cfr. B. DAUGERON, *La cohabitation et ses faux-semblants: réflexions sur le présidentialisme minoritaire*, ivi, 1/2004, p. 81.

In particolare, Mitterrand, seppur attento a ricercare preventivamente il consenso del Primo Ministro sul ricorso alle forze armate, si oppose ai tentativi avviati da quest'ultimo per definire autonomamente la politica di difesa, giungendo tra l'altro a rifiutare, rispettivamente nel 1986 e nel 1993, la nomina di François Léotard e di Charles Pasqua a Ministri della Difesa.

Il Presidente socialista, inoltre, intervenne sui progetti militari del Governo Chirac relativi alle armi strategiche e riaffermò il proprio ruolo anche nei confronti dall'Esecutivo guidato da Balladur, opponendosi alle sue proposte riguardo la professionalizzazione delle forze convenzionali, le modalità di un eventuale intervento militare nei territori dell'*ex* Yugoslavia e l'elaborazione della dottrina di dissuasione nucleare in occasione della redazione del *Livre blanc* della difesa del 1994[108].

Così, in tale quadro, il Primo Ministro Chirac, se da un lato, con la creazione, dopo gli attentati dell'autunno 1986, del *Conseil de Sécurité Intérieure*, organismo posto sotto la sua direzione e composto dai Ministri dell'Interno, della Difesa, degli Esteri, della Giustizia e delle Finanze, cercò di intervenire direttamente nel campo della lotta al terrorismo (sostanzialmente riservato al Presidente della Repubblica fin dalla lotta di de Gaulle all' *Organisation de l'armée secrète*), dall'altro evitò un conflitto con l'Eliseo nei settori del *domaine resérvé*, tanto che nel 1987 giunse ad ottenere il voto favorevole dei deputati socialisti sulla legge di programmazione militare.

Analogamente, nel corso della seconda coabitazione, sempre al fine di concertare l'azione del Governo con le iniziative presidenziali, Balladur adottò la prassi di far svolgere i Consigli di Difesa ristretti subito dopo il Consiglio dei Ministri, prevedendo altresì la convocazione di riunioni preparatorie a Matignon in presenza del Segretario Generale dell'Eliseo o del Capo di Stato Maggiore particolare[109].

In sostanza, le prime due coabitazioni invece di dar forma, grazie all'inedito equilibrio dei poteri all'interno dell'Esecutivo, a un diverso assetto della difesa basato su un doppia autorità, «monarchica» sul piano della dissuasione nucleare e «diarchica» su quello delle armi convenzionali[110], assicurarono lo sviluppo di nuove modalità di concertazione tra Eliseo e Matignon che, senza prospettare l'esistenza di un vero *domaine partagé*, consentirono al Capo del Governo di reinserirsi nel processo decisionale della

---

[108] Sul punto, GOHIN, *Les fondaments juridiques de la défense nationale*, cit., p. 10. Sulle peculiari modalità di elaborazione del *Livre Blanc* del 1994, frutto dell'iniziativa del Primo Ministro, si veda MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 170; BUFFOTOT, *Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République*, cit., p. 4.

[109] Cfr. L. GAUTIER, *Mitterrand et son armée*.1990-1995, Paris, Grasset et Frasquelle, 1999, p. 220; MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 108.

[110] In tal senso, COHEN, *Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle*, cit., pp. 14, per il quale l'«ermeticità» dei due sistemi di autorità non era «perfetta», dovendosi comunque considerare la stessa dissuasione nucleare come «un insieme politico, strategico, tecnologico e diplomatico» destinato a non essere separato dall'insieme della politica estera e interna (riguardo le condizioni di impiego, il rapporto quantitativo con le armi convenzionali, la programmazione delle risorse a medio e a lungo termine per la sua modernizzazione) e quindi soggetto agli eventuali «intrusioni» del Primo Ministro. Per GOHIN, *Les fondaments juridiques de la défense nationale*, cit., p. 10, la tesi della «monarchia nucleare» e della «diarchia convenzionale» è «interessante, ma inesatta».

difesa e al Presidente della Repubblica, rimasto titolare del potere di utilizzo dell'arsenale atomico, di ottenere in una congiuntura politica così complessa la necessaria unità di intenti dell'Esecutivo sulle questioni più rilevanti[111].

Al riguardo, significativa fu anche la terza coabitazione, determinata dalla presenza, per l'intera XI legislatura (1997-2002), di una maggioranza parlamentare della *Gauche* contrapposta al Presidente Chirac. Tale fase dell'evoluzione della Quinta Repubblica, pur caratterizzata da una più intensa conflittualità politico-istituzionale, a causa della maggiore durata e della volontà del Capo dello Stato e del Primo Ministro di sfidarsi nelle elezioni presidenziali del 2002, ripropose infatti una gestione della difesa nazionale da parte dei due vertici dell'Esecutivo analoga a quella delle due precedenti esperienze.

Così, Chirac, senza registrare il dissenso del Primo Ministro Jospin, riaffermò la necessità di adattare al diverso scenario geopolitico e geostrategico i «"fondamentali" della dottrina della dissuasione nucleare»[112] fino ad allora fissati dal *Livres Blancs* del 1972 e del 1994 (preminenza dell'Eliseo nella protezione degli interessi vitali della Nazione, adeguamento delle forze alle nuove minacce, mantenimento del concetto di non-impiego delle armi atomiche).

Oltre a ciò, il Presidente della Repubblica condivise con Matignon la gestione del conflitto in Kosovo (1999) attraverso la convocazione all'Eliseo di ben quattro Consigli di Difesa ristretti (16 febbraio, 21 marzo, 7 e 21 aprile 1999) chiamati ad assicurare una «perfetta identità di vedute sulla gestione della crisi»[113] tra le due teste dell'Esecutivo.

Tuttavia, il Capo dello Stato prese atto del rifiuto del Primo Ministro a far intervenire le forze armate francesi in Costa di Avorio (1997) e accettò, senza con ciò pregiudicare le proprie prerogative, il confronto con Jospin sulla questione della partecipazione della Francia alle operazioni in Afghanistan (2001). Lo stesso *Premier* socialista, come già Chirac in qualità di Primo Ministro *cohabitationniste*, cercò poi di svolgere un ruolo decisionale nel settore della sicurezza interna e con il decreto n. 97-1052 del 18 novembre 1997 istituì il *Conseil de Sécurité Intérieure* (rimasto fino ad allora inattivo) affinché definisse gli indirizzi generali della politica di sicurezza interna e coordinasse l'azione dei Ministeri su di essa competenti.

Tale organismo, composto dai Ministri dell'Interno, della Difesa, della Giustizia e da quello delegato alle Dogane, fu posto sotto la presidenza del Primo Ministro e il suo segretariato venne affidato al Segretario Generale del Governo (e non al Segretario Generale della Difesa Nazionale). Nel 2002 il Presidente

---

[111] Sull'esistenza, invece, di un *domaine partagé*, cfr. A. GIOVANNELLI, *La "monarchie nucléaire" e la "cohabitation": dal "domaine réservé al "domaine partagé"*, in *Politica del diritto*, 4/1986, p. 675 e JAN, *Le Prèsident de la République*, cit. p. 127.

[112] Cfr. PASCALLON, *Le «*corpus*» de la dissuasion nucléaire «*gaullo-pompidolienne», cit, p. 99. In merito, si veda il discorso pronunciato da Chirac l'8 giugno 2001 all'*Institut des Hautes Études de Défense Nationale*.

[113] H. TOURARD, *La France dans la crise du Kosovo: cohabitation et processus décisionnel*, in *Annuaire français de relations internationales* (AFRI), 2000, I, p. 202.

Chirac, subito dopo la propria elezione, con il decreto n. 2002-890 del 15 maggio 2002, adottato in Consiglio dei Ministri, assunse direttamente la presidenza del *Conseil*, procedendo direttamente alla nomina del suo Segretario Generale (*Secrétaire Général du Conseil de Sécurité Intérieure*), chiamato a raccordarsi con il Segretario Generale della Difesa Nazionale, peraltro membro dello stesso Consiglio, ogni qualvolta che gli argomenti all'ordine del giorno riguardassero questioni attinenti alla difesa.

5.3 L' "iperpresidenza" di Sarkozy: adozione della nuova strategia di sicurezza nazionale, proposta di modifica della disciplina costituzionale e riorganizzazione delle strutture superiori della difesa

Nel 2007 Nicolas Sarkozy fu eletto all'Eliseo dopo una campagna elettorale in cui aveva annunciato la volontà di operare una «rottura nella politica di difesa»[114] a partire da un riassetto organizzativo incentrato sulla creazione presso l'Eliseo di un Consiglio di Sicurezza Nazionale (*Conseil de Sécurité Nationale*). Quest'ultimo, sul modello dell'omologo statunitense, sarebbe divenuto l'«unico organo di analisi, di dibattito e di riflessione in materia di sicurezza e di difesa» in grado di offrire al Presidente della Repubblica, una volta sostituitosi al *Conseil de Défense* e al *Conseil de Sécurité Intérieure*, una «visione globale» della difesa basata sull'integrazione delle sue tre principali dimensioni: «la sicurezza del territorio, la difesa militare e l'azione esterna»[115]. La creazione del *Conseil de Sécurité Nationale* appariva del resto funzionale a quel rafforzamento del ruolo decisionale e della capacità di intervento del Capo dello Stato nei settori della difesa e della politica estera che Sarkozy intendeva assicurare nel quadro di una più ampia rilettura in senso «iperpresidenziale»[116] della Quinta Repubblica.

In tale prospettiva, il Presidente della Repubblica incaricò una commissione presieduta da Jean-Claude Mallet, già Segretario Generale della Difesa Nazionale, di procedere all'elaborazione di un nuovo *Livre blanc* dedicato alla definizione del «concetto globale di difesa»[117] in grado di comprendere anche la sicurezza nazionale.

---

[114] J.-P. MAULNY, *Nicolas Sarkozy et la politique de défense de la France*, in *Revue internationale et stratégique*, 1/2010, p. 109.

[115] Cfr., M. ROCARD - A. BAUER, *Pour un Conseil de Sécurité nationale*, in *Revue Défense nationale et sécurité collective*, 10/2007, p. 23. Sulla fattibilità del progetto, J. TOURREILLE, *L'impossible création d'un conseil de sécurité nationale à la française*, in **M.** CHEVRIER **- I.** GUSSE (a cura di), *La France depuis De Gaulle*, Montreal, Presses de l'Université de Montréal, 2010, p. 263 (disponibile sul sito OpenEdition Books)**.**

[116] R. PONCEYRI, *La Cinquième République au risque de l'hyperprésidentialisme*, in *Revue politique et parlementaire*, 1044/2007, p. 192.

[117] Al fine di riaffermare la preminenza dell'Eliseo, la *lettre de mission* del 31 luglio 2007 al Presidente della Commissione, a differenza delle analoghe formulate in precedenza, riportava solo la firma del Capo dello Stato e non quella del Primo Ministro, anche se quest'ultimo, tuttavia, aveva controfirmato il relativo decreto di nomina dei componenti della Commissione.

I lavori della commissione, segnati dal coinvolgimento di esperti, parlamentari e rappresentanti delle istituzioni militari, ma in realtà svoltisi sulla base delle direttive emanate dall'Eliseo, sfociarono nella pubblicazione il 17 giugno 2008 del *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008*, documento che, nell'elaborare una nuova strategia di difesa e di sicurezza nazionale alla luce della minaccia terroristica in atto e del coinvolgimento delle forze armate francesi in operazioni di sicurezza interna, preconizzava, al fine di rispondere alle priorità imposte dal nuovo indirizzo, una «riorganizzazione dei poteri pubblici»[118]. Quest'ultima prevedeva una modifica del quadro normativo della difesa, ancora risultante dall'ordinanza del 1959, capace di assicurare un nuovo assetto dei Consigli superiori, il rafforzamento del ruolo del Parlamento e il miglioramento della responsabilità e della *governance* dei Ministeri competenti. Oltre a ciò, il progetto sottintendeva, sulla base delle risultanze del *Comité* Balladur costituito da Sarkozy subito dopo la sua elezione a Capo dello Stato, la revisione degli articoli 20 e 21 della Costituzione finalizzata a operare una nuova ripartizione di competenze in seno all'Esecutivo in materia di difesa nazionale[119].

Al riguardo, il Presidente Sarkozy, pur dichiarandosi contrario a modifiche costituzionali destinate a incidere sulla natura del regime (come quelle previste per gli artt. 5 e 20 destinate a riarticolare i rapporti tra Presidente e Primo Ministro), sostenne la necessità di una nuova ripartizione di competenze all'interno dell'Esecutivo in grado di assicurare la rapidità decisionale nel settore della difesa nazionale.

---

[118] Sul *Livre blanc* del 2008, cfr. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 173; BUFFOTOT, *Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République*, cit., p. 5. Da sottolineare come Sarkozy, in un discorso pronunciato a Cherbourg il precedente 21 marzo, si fosse espresso sulle valutazioni geopolitiche e strategiche sottese alla dottrina nucleare francese in termini diversi rispetto al suo predecessore. Tuttavia, pur preannunciando una riduzione in termini quantitativi dell'arsenale atomico francese, il Presidente non aveva posto in discussione la permanenza della *force de frappe*, né le proprie responsabilità politico-istituzionali in merito al suo possibile utilizzo operativo.

[119] Secondo le indicazioni contenute nella *lettre de mission*, il «Comitato di riflessione e di proposta sulla modernizzazione e il riequilibrio delle istituzioni della V Repubblica» (composto da politici, giuristi ed intellettuali e presieduto dall'*ex Premier* Edouard Balladur), preso atto dell'evoluzione del regime, avrebbe dovuto presentare delle proposte di revisione costituzionale chiamate a operare una *clarification* dei rapporti interni all'Esecutivo e a riequilibrare le istituzioni attraverso il rafforzamento dei poteri del Parlamento. Il Comitato, nel suo *Rapport* finale articolato in 77 *propositions*, al fine di adeguare alla pratica politica l'articolazione dei poteri tra Presidente della Repubblica e Primo Ministro, indicò la necessità di procedere ad una revisione costituzionale che riformulasse l'art. 5 (il Presidente della Repubblica «determina la politica nazionale»), l'art. 20 (il Governo non «determina» più, ma solo «conduce» la politica nazionale) e l'art. 21 (il Primo Ministro non è più «responsabile della difesa nazionale», ma «mette in opera le decisioni prese nelle condizioni previste dall'art. 15 in materia di difesa nazionale»). Oltre a ciò, nell'ottica di un potenziamento del ruolo del Parlamento, il *Comité* suggerì una modifica dell'art. 35 volta a prevedere l'obbligo per il Governo di informare le Camere dello svolgimento di missioni militari all'estero entro tre giorni dall'inizio dell'intervento, nonché di richiedere la loro autorizzazione al prolungamento delle operazioni oltre i tre mesi. Le due proposte riprendevano quelle già presentate nel 1993 dal *Comité Vedel* che rendevano il Primo Ministro responsabile solo dell'«organizzazione della difesa nazionale» e sancivano l'obbligatorietà di una dichiarazione al Parlamento relativa all'intervento all'estero delle forze militari entro tre giorni dall'avvio delle operazioni. Sulle risultanze del *Comité Balladur*, tra gli altri, cfr. B. MATHIEU, *Le «Comité Balladur», ses travaux, son rapport vues intérieures*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 5/2008, p. 19.

Il disegno di legge di legge costituzionale adottato dal Governo il 23 aprile 2008 eliminava infatti dal testo dell'art. 21 il riferimento alla responsabilità della difesa nazionale riconosciuta al Primo Ministro e prevedeva che a quest'ultimo spettasse il compito di mettere in opera le decisioni adottate nelle condizioni previste all'art. 15. Nel corso del dibattitto parlamentare, la proposta di revisione incontrò un'opposizione pressoché unanime in quanto giudicata potenzialmente in grado non solo di ridurre la flessibilità dei rapporti istituzionali da cui veniva a dipendere l'efficacia della difesa (tanto nei momenti di concordanza politica tra la maggioranza presidenziale e quella parlamentare, quanto durante la coabitazione), ma anche di compromettere la natura del rapporto fiduciario presente tra il Governo e l'Assemblea Nazionale[120].

Così, nonostante la revisione della disciplina costituzionale della difesa avesse alla fine riguardato, come sarà evidenziato in seguito, solo l'art. 35, il processo riformatore avviato dal *Livre Blanc* del 2008 riuscì comunque a sfociare nell'approvazione della legge (di programmazione militare) n. 2009-928 del 29 luglio 2009 con cui il Parlamento poté intervenire per la prima volta sull'organizzazione della difesa attraverso la modifica di quella parte del *Code de la défense* in cui erano confluite le disposizioni dell'ordinanza del 1959.

Così, la definizione dell'oggetto della difesa ad opera dell'art. L. 1111-1 del *Code*, integralmente ripreso dall'art. 1, comma 1 dell'ordinanza n. 59-147 («assicurare in ogni momento, in ogni circostanza e contro ogni forma di aggressione, la sicurezza e l'integrità del territorio, così come la vita della popolazione»), veniva sostituita da un testo assai più articolato che introduceva la nuova strategia di «sicurezza nazionale» (*sécurité nationale*) chiamata a individuare «l'insieme delle minacce e dei rischi in grado di minare la vita della Nazione», a determinare le relative «risposte dei poteri pubblici» e a estendere l'azione della politica di difesa anche contro quelle minacce non connesse alle tradizionali aggressioni armate[121]. La sostituzione non era meramente terminologica, ma evidenziava invece una vera e propria «mutazione concettuale» sulla base della quale la difesa nazionale finiva per occupare una posizione «subordinata» rispetto alla strategia «globale»[122] della sicurezza nazionale. La volontà di anticipare e contrastare non soltanto le azioni

[120] In merito, si veda il rapporto n. 892 del deputato J.L. Warsmann, presidente della Commissione delle leggi costituzionali, della legislazione e dell'amministrazione generale della Repubblica dell'Assemblea Nazionale (XIII Legislatura) pubblicato il 15 maggio 2008. Per una ricostruzione del dibattito parlamentare, cfr. G. BERGOUGNOUS, *Les compétence du Parlament en matière de défense*, in MATHIEU-VERPEAUX (a cura di), *Les compétences en matière de défense sous la Ve République*, cit. p. 54.

[121] Già il *Livre blanc sur la défence* del 1994 parlava di «globalizzazione della sicurezza» (cfr., *Livre blanc sur la défense 1994*, p. 19).

[122] Così B. WARUSFEL, *La sécurité nationale, nouveau concept du droit français*, in V. CATTOIR-JONVILLE - J. SAISON (a cura di), *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité, Mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecocq*, Lille, Université Lille 2, 2011, p. 462, che al riguardo richiama il concetto «ampio» di sicurezza nazionale proprio della *National Security* americana – «una «politica coordinata di anticipazione delle minacce (…) e di azione in tutti gli ambiti civili e militari in grado di compromettere la sicurezza del Paese» – per sottolineare come due sue specifiche

ostili organizzate quanto le situazioni potenzialmente pericolose, evidenziava il passaggio da una dimensione soltanto «reattiva», segnata dalla volontà di garantire principalmente la difesa contro le aggressioni, a una invece «anticipatrice»[123], incentrata sulla prevenzione e sulla raccolta delle informazioni. La riforma, tuttavia, in ragione della mancata modifica della relativa disciplina costituzionale, manteneva il Primo Ministro «responsabile della difesa nazionale» (art. R* 1131-1)[124], ma nel contempo riorganizzava le strutture superiori della difesa, sostituendo il Consiglio di Difesa e il Consiglio di Sicurezza Interna con il Consiglio di Difesa e di Sicurezza Nazionale (*Conseil de Défense et de Sécurité Nationale*), organo chiamato, secondo una logica politico-istituzionale in parte riconducibile a quella sottesa al progetto di Consiglio di Sicurezza Nazionale *à l'américaine*, ad adottare le decisioni e a fissare le priorità in materia di direzione generale della difesa, di pianificazione della risposta alle crisi più gravi, di *intelligence*, di sicurezza economica ed energetica e di programmazione della sicurezza interna e della lotta al terrorismo» (art. L.1121-1).

Il successivo decreto n. 2009-1657 del 24 dicembre 2009 stabiliva che il *Conseil* fosse presieduto, al pari delle sue formazioni ristrette e specializzate (il Consiglio di Difesa ristretto, il *Conseil National de Renseignement* e il *Conseil des Armements Nucléaires*), dal Capo dello Stato e composto dal Primo Ministro e dai Ministri della Difesa, degli Interni, degli Esteri, dell'Economia, e del Bilancio, nonché da ogni altro Ministro in ragione delle sue competenze (R*. 1122-1-4).

La misura, oltre a istituire, in sostituzione del Segretariato Generale della Difesa Nazionale e di quello del Consiglio di Sicurezza Interna (alle cui funzioni aveva posto termine lo stesso Sarkozy con un decreto del 27 settembre 2007)[125], il Segretariato Generale della Difesa e della Sicurezza Nazionale (*Secretariat*

caratteristiche (la volontà di integrare tutti i settori della vita sociale nella strategia nazionale di sicurezza e la ricerca di un coordinamento centralizzato al più alto livello dell'Esecutivo) siano stati ripresi dalla riforma francese del 2009. Al contrario, secondo O. GOHIN, *Un droit de la sécurité nationale? Approche constitionnelle*, in O.GOHIN-F. DURAND (a cura di), *Annuaire 2017 du droit de la sécutité et de la défense*, Paris, Mare & Martin, 2017, p. 212, il concetto di sicurezza nazionale, privo di una base costituzionale, perde il profilo di globalità in ragione di un «doppio frazionamento»: la distinzione, operata all'interno della sicurezza e della difesa, tra un profilo funzionale-operativo e uno istituzionale-organico e la presenza di uno schema *dépassé* volto a garantire da un lato la «sicurezza sul territorio e per l'interno» e dall'altro «la difesa dal territorio verso l'esterno» (ivi, p. 223). Sul tema, anche J. LAUNAY, *Sécurité et défense*, in *Revue française de droit administratif*, 2011, p. 1099 e VIDELIN, *Droit de la défence nationale*, cit., p. 29.

[123] WARUSFEL, *La sécurité nationale, nouveau concept du droit français*, cit., p. 464.

[124] Il Capo del Governo continuava così a esercitare la direzione generale e la direzione militare della difesa, ma le decisioni relative continuavano a essere adottate, in virtù dell'art. L. 1111-3 del *Code* (il cui testo riprendeva l'art. 7 dell'ordinanza del 1959), rispettivamente dal Consiglio di Difesa (e di Sicurezza Nazionale) e da quello ristretto. Sulla persistenza dell'«ambiguità originaria» anche nel nuovo impianto normativo, posta l'attribuzione al Primo Ministro da parte della legge del 2009 (art. L. 1131-1) di nuove attribuzioni (direzione del Governo in materia di sicurezza nazionale, coordinamento dell'azione dei pubblici poteri in caso di crisi maggiore e in materia di *intelligence* economico), cfr. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 49.

[125] Riguardo al *Conseil National du Renseignement*, la riforma istituiva presso la Presidenza della Repubblica un *Coordonnateur National du Reinseignement* chiamato a trasmettere al Capo dello Stato le informazioni raccolte dai servizi di *intelligence*, a presentare rapporti al Consiglio, a prepararne le riunioni e a vegliare sull'attuazione delle sue decisioni

Générale de la Défense et de la Sécurité Nationale) (artt. R*. 1132-1-8)[126], disciplinava anche il Consiglio di Difesa ristretto (R*. 1122-3-5), affidandone la composizione, in funzione delle questioni in discussione, al Capo dello Stato e non più, come previsto dall'ordinanza del 1959, al Primo Ministro.

Del resto, quest'ultimo organismo fu convocato durante la presidenza Sarkozy proprio ogni volta fosse in atto una crisi riguardante la difesa e la sicurezza nazionale a differenza del Consiglio in composizione plenaria, riunito solo in data fissa per discutere questioni ricorrenti come la discussione del bilancio o della legge di programmazione militare. In particolare, il Capo dello Stato riunì dei Consigli di difesa ristretti durante la presa di ostaggi francesi da parte di terroristi (2010), nonché in occasione del rafforzamento del contingente francese in Afghanistan (2008-2011) e dell'intervento in Libia (2011)[127].

5.4. (*segue*) La revisione dell'art. 35 della Costituzione: il ruolo del Parlamento nelle decisioni relative all'impiego delle forze militari francesi all'estero

Com'è stato sottolineato in precedenza, i Costituenti del 1958 non riconobbero al Parlamento francese alcun strumento per influenzare le scelte adottate dall'Esecutivo in materia di difesa nazionale e in particolare quelle riguardanti le missioni militari all'estero. L'art. 35 della Costituzione, nella sua formulazione originaria, consentiva infatti alle Camere solo di autorizzare la dichiarazione di guerra e quindi nella prassi parlamentare, in ragione del suo carattere «obsoleto»[128], non poté mai essere utilizzato per sottoporre ad un voto di autorizzazione anche gli interventi delle forze armate condotti all'estero e non assimilabili ad un conflitto[129].

Così, ad eccezione della spontanea decisione, adottata dal Primo Ministro Rocard in occasione della guerra del Golfo del 1991, di richiedere ai sensi dell'art. 49 della Costituzione il voto dell'Assemblea Nazionale e del Senato sulla partecipazione delle forze armate francesi, il Parlamento d'Oltralpe non era mai stato in grado di condizionare l'attività dell'Esecutivo in materia di difesa, posta anche l'inefficacia al

(cfr. L. DAILLY, *L'organisation administrative du reinseignement en France*, in GOHIN-DURAND (a cura di), *Annuaire 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, cit., p. 276.). Il decreto 2017-1095 14 giugno 2017 ha sostituito tale figura con quella del *Coordonnateur National du Renseignement et de la lutte contre le terrorisme* a cui è stato affidato il compito di consigliare il Presidente della Repubblica riguardo le attività degli organismi informativi e la lotta al terrorismo (art. R* 1122-8 del *Code de la défense*).

[126] Per MAULNY, *Nicolas Sarkozy et la politique de défense de la France*, cit., p. 3, tale evoluzione si traduce «in un potere rafforzato del Presidente della Repubblica che detiene ormai l'insieme delle competenze in materia di sicurezza» e in tale prospettiva sottolinea come il *Secretariat Générale de la Défense et de la Sécurité Nationale* sia destinato ad esercitare sempre più la sua attività «a vantaggio dell'Eliseo» e non del Primo Ministro a cui è organicamente collegato.

[127] Cfr. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., p. 133.

[128] BERGOUGNOUS, *Les compétence du Parlament en matière de défense*, in MATHIEU – VERPEAUX (a cura di), *Les compétences en matière de défense sous la Ve République*, cit., p. 63.

[129] Su tali tipi di operazioni, V. GERKRATH, *Military Law in France*, cit., pp. 294-296.

riguardo delle riserve di legge previste dall'art. 34 relative alla determinazione dei principi fondamentali dell'organizzazione generale della difesa nazionale o riguardanti le *lois de finances* e le leggi di programma[130]. Il nuovo testo dell'art. 35, adottato con la revisione costituzionale del 23 luglio 2008 sulla base delle risultanze, già poste in evidenza, del *Comité* Balladur, stabilisce al secondo comma l'obbligo per il Governo di informare il Parlamento della decisione di far intervenire le forze armate all'estero al più tardi tre giorni dopo l'inizio delle operazioni, specificando gli obiettivi perseguiti[131]. La disposizione precisa inoltre che tali informazioni possono dare avvio ad un dibattito parlamentare, ma ha escluso la possibilità che a quest'ultimo segua una votazione (divieto sancito anche dal Regolamento dell'Assemblea Nazionale dopo la modifica adottata nel 2009 sulla base di una prassi impostasi già prima della revisione del 2008[132]). Nell'ipotesi di missioni con una durata superiore ai quattro mesi[133], l'art. 35, comma 3 obbliga il Governo a sottoporre il suo prolungamento all'autorizzazione parlamentare, chiedendo eventualmente all'Assemblea Nazionale, in presenza dell'opposizione del Senato, di decidere in ultima istanza.

In realtà, la revisione ha sancito un diritto all'informazione nei confronti del Parlamento segnato da un «duplice limite»[134], tanto *ratione materiae* che *ratione temporis*: da un lato, infatti, l'intervento riguarda esclusivamente le forze armate impiegate all'estero[135], dall'altro, i parlamentari, riguardo ad una missione

---

130 La prima riserva di legge, come evidenziato, è stata fin da subito non rispettata, mentre le altre hanno consentito al Senato solo di ritardare l'approvazione le leggi di programma nn. 60-1305 dell'8 dicembre 1960 e 64-1270 del 23 dicembre 1964 relative agli equipaggiamenti necessari alla dissuasione nucleare; riguardo invece le *lois de finances*, è necessario sottolineare come, con l'approvazione della legge di finanza iniziale, le Camere si pronuncino non sul costo di ogni operazione, ma solo su quello globale. In ogni caso, nell'ipotesi in cui il Parlamento, nonostante tale difficoltà, tenti comunque di obbligare l'Esecutivo a porre termine ad un'operazione militare rifiutandosi di votare i relativi crediti, la reazione del Governo sarebbe inevitabilmente il ricorso alla questione di fiducia *ex* art. 49, comma 3 della Costituzione.

131 Il testo definitivo è stato redatto sulla base di emendamenti al progetto governativo di legge costituzionale presentati dai senatori Hyest e de Rohan con lo scopo di specificare il momento iniziale da cui far decorrere il termine dei tre giorni.

132 Cfr., art. 131, comma 4 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale, così come modificato dalla *résolution* del 27 maggio 2009. Al riguardo, in occasione dei dibattiti sull'intervento in Kosovo e su quello in Afghanistan, il Primo Ministro si era presentato spontaneamente di fronte al Parlamento per rendere una dichiarazione sulle iniziative militari in corso, poi seguita da un dibattito senza la possibilità di una votazione.

133 La proposta del Comitato Balladur prevedeva un'estensione temporale di tre mesi, mente il progetto governativo di legge costituzionale una di sei.

134 Così, MULIER, *Pouvoir et contre-pouvoirs dans le cadre du recours à la force armée sous la Cinquième Rèpublique*, *communication au IXème Congrès de droit constitutionnel*, Lyon, 26, 27 et 28 juin 2014, p. 25.

135 Il Governo, attraverso l'intervento, il 27 maggio 2008, del Ministro della Difesa Hervé Morin davanti all'Assemblea Nazionale, offrendo un'interpretazione restrittiva della nozione «intervento all'estero», aveva stabilito trattarsi solo dell'«invio di militari in corpi costituiti (…) con finalità operative», escludendo quindi, tra le altre, le truppe già posizionate in virtù di accordi di difesa, le operazioni umanitarie e quelle svolte dai servizi di *intelligence* o dalle forze speciali. Oltre a ciò, la delimitazione del teatro di intervento delle forze armate al solo "estero" e non «all'esterno del territorio della Repubblica» come proposto dai Comitati Vedel e Balladur, impedisce al Parlamento di essere automaticamente informato sulle operazioni svolte negli spazi sottratti ad ogni sovranità (come lo spostamento di aerei o navi militari negli spazi internazionali). In merito, M. AILINCAI, *Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger*, in *Revue du droit public*, 1/2001, pp. 139 ss.). Al contrario,

militare avviata, non ricevono le informazioni in modo regolare e costante, ma soltanto *a posteriori* e possono esprimersi su di essa solo una volta[136]. Oltre a ciò, il novellato art. 35, oltre a sancire l'inesistenza di un potere di autorizzazione *ex ante* delle missioni militari all'estero (posta la già richiamata desuetudine del primo comma, relativo alla dichiarazione di guerra, non modificato dal legislatore costituzionale), attribuisce al Parlamento un potere di approvazione *ex post*[137] che pur rappresentando una novità nella storia costituzionale francese[138], appare destinato a essere utilizzato in modo limitato e poco incisivo.

Il Parlamento non può infatti, attribuendo un carattere codecisorio al proprio voto, fissare delle condizioni relative al successivo svolgimento della missione all'estero, né rinnovare periodicamente l'autorizzazione al suo prolungamento, ma solo esprimere una scelta binaria ("fermarsi" o "proseguire"). Così, nell'ipotesi che l'Assemblea Nazionale non approvi più la natura e la portata di un'operazione la cui prosecuzione aveva precedentemente approvato, l'unico strumento a sua disposizione per interromperne lo svolgimento è il ricorso ad una mozione di sfiducia nei confronti del Governo, passaggio dagli esiti politico-istituzionali del tutto imprevedibili, posto il rischio, se la missione militare scaturisce da un obbligo internazionale assunto dalla Francia, di innescare un aperto conflitto con il Capo dello Stato, chiamato a far valere il proprio ruolo di garante dei trattati *ex* art. 5 della Costituzione.

Del resto, sebbene l'art. 35 nella sua nuova formulazione abbia assegnato al Governo la decisione relativa all'intervento militare, la prassi applicativa della riforma a partire dall'operazione militare *Harmattan* in Libia nel 2011, in luogo di segnare «un'inversione di tendenza»[139] politico-istituzionale rispetto alla fase antecedente la revisione costituzionale del 2008, ha riproposto uno scenario in cui il potere decisionale in merito all'intervento delle forze militari all'estero è stato sostanzialmente esercitato dal Capo dello Stato, mentre il Parlamento, ponendosi quale camera di registrazione della volontà dell'Esecutivo, ha svolto soltanto un ruolo secondario, non riconducibile a quello di un vero «contro-potere»[140].

---

secondo BERGOUGNOUS, *Les compétence du Parlament en matière de défense*, cit, p. 61, grazie alla riforma, il Parlamento può acquisire un'informazione «sistematica» e «rinforzata».

136 Così, per AILINCAI, *Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger*, cit., p. 142, nell'ipotesi che il Capo dello Stato annunci pubblicamente un'azione imminente, l'informazione *a posteriori* nei confronti degli organi parlamentari non sarebbe «il segno di una rivalorizzazione del Parlamento, ma al contrario il simbolo della sua marginalizzazione».

137 Per una panoramica degli ordinamenti costituzionali caratterizzati dal riconoscimento alla rappresentanza nazionale di un potere di autorizzazione preventivo delle missioni all'estero, *ibidem*, p. 145.

138 Sul punto, cfr. R. LEBLOND-MASSON, *Le Parlement et la décision de guerre: retour sur l'article 35 de la Constitution*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 4/2015, p. 845.

139 FRAU, *L'intervento militare della Francia in Libia*, cit., p. 5. ss.. Il 22 settembre 2008 il Parlamento francese aveva applicato in modo retroattivo la nuova disposizione al fine di autorizzare la prosecuzione della missione in Afghanistan (avviata già dal 2001) e il 28 gennaio 2009 quella delle altre operazioni militari francesi all'estero: Costa d'Avorio, Kosovo, Libano, Ciad e Repubblica Centroafricana.

140 MULIER, *Pouvoir et contre-pouvoirs dans le cadre du recours à la force armée sous la Cinquième République*, cit., p. 25. Per AILINCAI, *Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger*, cit., p. 144, il Parlamento dispone solo

5.5 Il Capo dello Stato e l'integrazione tra sicurezza e difesa nazionale: la Presidenza Hollande e l'avvio del quinquennato di Macron

Il Presidente François Hollande, eletto nel 2012 sulla base di una serie di impegni programmatici che prevedevano, tra gli altri, il perseguimento di «un'elevata ambizione nazionale»[141] nel campo della difesa e il mantenimento del modello di dissuasione nucleare, nonostante le peculiari e drammatiche circostanze in cui venne a svolgersi il suo mandato dopo l'avvio, nell'autunno 2015, di un'offensiva terroristica contro il territorio nazionale francese, non differenziò la propria pratica politico-istituzionale da quella adottata dai suoi predecessori al vertice della Quinta Repubblica.

Oltre a svolgere un ruolo centrale nella decisione di intervenire militarmente in Mali e nella Repubblica Centroafricana, operazioni pianificate nel corso di frequenti Consigli di Difesa ristretti convocati all'Eliseo, il secondo Presidente socialista della *Cinquième* avviò il processo di elaborazione di un nuovo *Livre blanc sur la défense et la sécurité*, poi pubblicato il 29 aprile 2013[142], tra i cui punti qualificanti rientrava la riaffermazione della strategia di dissuasione nucleare, intesa sempre come *domaine réservé* del Capo dello Stato. Tale concetto fu poi ufficialmente difeso da Hollande in un discorso tenuto il 19 febbraio 2015 in cui, attraverso un esplicito richiamo alla posizione sostenuta sull'argomento da Mitterrand, venne sottolineata la «responsabilità suprema»[143] del Presidente della Repubblica riguardo il possibile ricorso al *feu nucleaire*.

Dopo la serie di gravi attentati di matrice terroristica del novembre 2015, il tema della sicurezza nazionale si intrecciò strettamente a quello della difesa, posta la necessità per l'Esecutivo di far fronte all'emergenza in atto non solo attraverso il ricorso al dispositivo per la lotta al terrorismo (*in primis*, il *Plan Vigipirate*[144]) e l'adozione di misure eccezionali (come la dichiarazione dell'*état d'urgence*), ma anche con il proseguimento delle missioni delle forze armate francesi in ambito internazionale (già da tempo in atto contro il c.d. "Stato islamico") e l'impiego sul territorio nazionale, nel quadro dell'operazione *Sentinelle*[145], di reparti militari in appoggio alle autorità di pubblica sicurezza.

---

di un «potere decisionale assolutamente minimo»; *contra*, sottolineando la portata innovativa della revisione, BERGOUGNOUS, *Les compétence du Parlament en matière de défense*, cit, pp. 62 ss e, riguardo l'autorizzazione alla prosecuzione degli interventi militari all'estero, FRAU, *L'intervento militare della Francia in Libia*, cit., p. 8.

141 Si veda al riguardo il punto n. 60 del programma elettorale di Hollande «*Le changement. C'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France*».

142 Al *Livre blanc* seguì poi l'adozione da parte del Parlamento, il successivo 10 dicembre, della legge di programmazione militare 2014-2019. Sul ruolo di «attore minore» riservato al Primo Ministro in occasione dell'elaborazione dei due importanti documenti, VIDELIN, *Droit de la défence nationale*, cit., p. 102.

143 Cfr., *Discours sur la dissuasion nucléaire. Déplacement auprès des forces aériennes stratégiques. Istres, 19 février 2015*.

144 In merito, cfr. T. BOUSSARIE, *Vigipirate et la lutte contre l'intimidation de la menace terroriste*, in GOHIN-DURAND, *Annuaire du 2017 du droit de la sécurité et de la défense*, cit., p. 533.

145 M.-C. DIZÈS et B. THOMAS-TUAL, *Opération Sentinelle et responsabilité des militaires*, ivi, p. 363.

In tale quadro, dopo ogni atto terroristico, al fine di rispondere alle nuove drammatiche esigenze di sicurezza nazionale, Hollande convocò il Consiglio di Difesa ristretto (integrato dai vertici della *Gendarmerie nationale* e dei servizi di polizia), assumendo poi, di fronte alla Nazione e al Parlamento riunito in Congresso, il ruolo di *Chef des armées* chiamato a rispondere ad un'aggressione rivolta contro il Paese[146]. Anche Emmanuel Macron, dopo l'avvio del suo quinquennato nel maggio 2017, ha manifestato l'intenzione di esercitare le proprie prerogative nel settore della difesa all'insegna di una sostanziale continuità rispetto alla tradizionale dinamica adottata dai precedenti Presidenti della Quinta Repubblica. Nel corso della campagna elettorale per l'Eliseo, il candidato de *La République en Marche* ha assunto l'impegno di svolgere «pienamente» il proprio ruolo di *Chef des armées*, considerandolo come «inseparabile da quello di responsabile della dissuasione»[147] e ha manifestato la volontà di «*pérenniser*»[148], attraverso il loro rinnovamento operativo, le forze nucleari francesi, poi qualificate nel discorso tenuto il 3 luglio 2017 di fronte al Parlamento riunito in Congresso ai sensi dell' art. 18 della Costituzione, come la «chiave di volta»[149] della sicurezza militare della Francia.

Tuttavia, nonostante la riaffermazione delle proprie supreme responsabilità riguardo l'impiego delle armi nucleari, il neopresidente ha dovuto pubblicamente riaffermare il proprio primato sulle questioni relative alla difesa nazionale dopo lo scontro con il Capo di Stato Maggiore delle forze armate, il Generale Pierre de Villiers. Quest'ultimo l'11 luglio 2017 aveva infatti criticato, di fronte alla Commissione Difesa dell'Assemblea Nazionale, la decisione del Governo di ridurre di fondi destinati alle *armèes*, affermazioni che avevano subito obbligato Macron a sottolineare che il Presidente della Repubblica è il Capo supremo delle forze armate e che, nell'ipotesi di un suo conflitto con il Capo di Stato Maggiore, è quest'ultimo a dover rassegnare le dimissioni[150]. La decisione adottata il 19 luglio dal Generale de Villiers di lasciare il

---

146 Hollande aveva avviato il proprio discorso con l'emblematica affermazione: «*La France est en guerre*» (*Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès*, Versailles, 16 novembre 2015). Riguardo il reale valore da riconoscere all'affermazione presidenziale ovvero sull'assenza, sul piano strettamente giuridico, di una «guerra» o di uno "stato di guerra" in atto, F. BAUDE, *La France est-elle en état de guerre?*, ivi, p. 191. Sull'evoluzione della nozione di guerra alla luce della tipologia dei conflitti moderni, anche AILINCAI, *Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger*, cit., p. 146. Invece, sulle implicazioni politico-istituzionali del ruolo assunto da Hollande di fronte al Parlamento riunito in Congresso, cfr. SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défence nationale*, cit., p. 42 ss.

147 **Cfr, *Discours sur la Défense* à l'Hôtel des Arts et des Métiers de Paris à l'hôtel des Arts et des Métiers de Paris, 18 mars 2017. Sugli impegni programmatici di Macron sulla difesa, si veda *Le programme d'Emmanuel Macron pour la défense. Assurer la souveraineté de la France et protéger les Français*, 2017.**

148 C. BRUSTLEIN, *Forces nucléaires françaises: quel renouvellement?* in *Politique étrangère*, 3/2017, p. 113. In generale, sulle più recenti prospettive della dissuasione nucleare francese, cfr. B. TERTRAIS, *La France et la dissuasion nucléaire: concept, moyens, avenir*, Paris, La Documentation française, 2017.

149 *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en congrès, 3 juillet 2017*.

150 Così, in un discorso pronunciato il 13 luglio 2017, Macron si è rivolto alle forze armate in questi termini: «*Je suis votre chef!*» (Cfr. N. GUIBERT, *Coup de chaud entre l'état-major et le président Macron sur le budget des armées*, in *Le Monde*,

proprio incarico ha assunto così un vero e proprio valore «storico»[151] visto che nella storia della *Cinquième* nessun Capo di Stato Maggiore al vertice delle forze armate si era mai dimesso in aperta polemica con il Presidente della Repubblica[152].

Nonostante le difficoltà sorte nel rapporto con le gerarchie militari, Macron ha avviato la redazione, conclusasi il 13 ottobre 2017, della *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, documento chiamato a fissare, al pari di un *Livre Blanc de la défense*, il quadro strategico generale in cui elaborare la *Loi de programmation militaire 2019-2025*, poi approvata dal Parlamento il 13 luglio 2018.

Oltre a ciò, il Presidente della Repubblica, in qualità di *Chef des armées*, ha coinvolto ancora più strettamente il Consiglio di Difesa ristretto nel processo decisionale dell'Esecutivo, procedendo alla sua convocazione non soltanto nei momenti di crisi (come il già richiamato bombardamento della Siria nell'aprile 2018 nel quadro dell'operazione *Hamilton*), ma anche prima di ogni riunione settimanale del Consiglio dei Ministri[153].

6. Conclusioni

L'ampiezza delle competenze del Presidente della Repubblica nell'ambito della difesa nazionale costituisce ormai «un'illustrazione del regime politico della Quinta Repubblica»[154] che, com'è noto, nella sua ormai sessantennale evoluzione, ha trovato proprio nella preminenza del Capo dello Stato, resa possibile dall'intrinseca ambiguità delle norme costituzionali (solo in parte modificate nel corso degli anni), il suo principale fattore di continuità.

Com'è stato in precedenza sottolineato, la Carta del 1958, nel solco della tradizione *régalienne* e secondo la logica del sistema parlamentare, ha affidato al Primo Ministro la responsabilità della difesa nazionale e riconosciuto il Presidente della Repubblica come il capo simbolico delle forze armate, ma nel contempo ha attribuito ambiguamente a quest'ultimo anche il ruolo di supremo responsabile dei destini nazionali in caso di grave crisi. La pratica del regime, risolvendo tale ambivalenza del dettato costituzionale a vantaggio del Capo dello Stato, ha consentito che l'effettivo esercizio del potere decisionale in materia militare si trasferisse stabilmente da Matignon all'Eliseo.

---

14 luglio 2017). Sulla vicenda cfr. P. IGNAZI, *Macron tra Giove e Minerva*, in R. BRIZZI - M. LAZAR, *La Francia di Macron*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 156.

[151] N. GUIBERT, *Démission du chef d'état-major Pierre de Villiers, un fait sans précédent depuis 1958*, in *Le Monde*, 19 luglio 2017.

[152] Sull'evoluzione del rapporto tra il potere politico e le forze armate in Francia, S. COHEN, *Le pouvoir politique et l'armée*, in *Pouvoirs*, 2/2008, p. 19.

[153] Cfr., J. GUISNEL, *Comment Macron fait la guerre*, in *Le Point*, 4 luglio 2018.

[154] CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, cit. p. 366.

In tale organizzazione della difesa, costruita «a margine dei testi costituzionali»[155], già nel 1964, con l'attribuzione in via esclusiva del potere di ingaggio delle forze di dissuasione nucleare, il Presidente della Repubblica ha visto ufficialmente riconosciuta la preminenza del proprio ruolo. Il possesso dello «scettro nucleare»[156], al di là della sua innegabile forza sul piano simbolico[157], ha consentito al Capo dello Stato di esercitare la propria autorità sull'intero apparato della difesa nazionale e di non vederla messa in discussione neppure da un Primo Ministro sostenuto, durante le esperienze di coabitazione, da una maggioranza politicamente avversa.

In effetti, tutti i Presidenti della *Cinquième*, proprio a partire dalla responsabilità suprema di cui sono investiti nei confronti della Nazione che li ha eletti, nel considerare il comando dell'arsenale atomico come inseparabile quello delle forze convenzionali, hanno rivendicato il proprio diritto non solo ad assicurare la piena operatività del dispositivo di dissuasione, ma anche ad assumere l'iniziativa militare fuori dal territorio nazionale qualora siano minacciati gli interessi francesi[158].

Così, i Primi Ministri *cohabitationnistes*, nonostante il venir meno del *fait majoritaire*, hanno rispettato il "potere nucleare" del Capo dello Stato, impegnandosi a ricercare con quest'ultimo una condivisione di responsabilità riguardo la gestione di tutte le altre questioni militari in grado di evitare un conflitto istituzionale in seno all'Esecutivo destinato a compromettere l'autorità della prima carica dello Stato che ambivano a conquistare nelle successive elezioni.

Del resto, l'«irriducibilità»[159] del ruolo svolto dal Capo dello Stato è stata ulteriormente riaffermata anche dalla riforma del 2009 che ha reso il concetto di sicurezza nazionale predominante su quello di difesa nazionale. Nella nuova prospettiva, infatti, l'esigenza di assicurare la sicurezza e l'integrità del territorio concorre alla più ampia ed articolata strategia di sicurezza nazionale chiamata ad anticipare ogni tipo di minaccia e a contrastarla con strumenti non solo militari.

L'affermazione del «*continuum* difesa-sicurezza»[160], resa drammaticamente evidente dall'emergenza terroristica che ha coinvolto la Francia dopo l'autunno del 2015, nell' imporre il superamento della divisione tra la difesa (incentrata sull'azione militare e sulla preparazione della Nazione ad un eventuale conflitto armato) e la sicurezza nazionale (intesa in modo globale e permanente), ha infatti ulteriormente

---

155 B. CHANTEBOUT, *Constitution et défense nationale*, cit., p. 5.

156 CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, cit. p. 343.

157 SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défense nationale*, cit., p. 42.

158 Così, per JAN, *Le Président de la République*, cit., p. 127, «nessun soldato francese può essere inviato all'estero senza che il Capo dello Stato lo decida». Sulla titolarità della decisione militare, nell'attuale quadro normativo, in caso di ricorso alla dissuasione nucleare o di impiego delle forze convenzionali, V. KLEIN, *La décision militaire dans le Code de la Défense. À la recherche de l'autorité politique*, cit., p. 987.

159 THOMAS, *Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense*, cit., p.13

160 WARUSFEL, *La sécurité nationale, nouveau concept du droit français*, cit., p. 11.

rafforzato la posizione del Presidente della Repubblica. Quest'ultimo, infatti, nella più recente pratica politico-istituzionale, oltre a sovrintendere al coordinamento dei servizi di informazione e degli apparati per la lotta al terrorismo, si avvale in modo permanente per l'attività di governo del *Conseil de Défense et de Sécurité Nationale* e provvede direttamente alla costante elaborazione degli orientamenti strategici e delle linee programmatiche della politica di difesa e di sicurezza nazionale[161].

[161] La sequenza degli anni (1972, 1994, 2008, 2013 e 2017) in cui sono stati presentati i *Livres Blancs* (e la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, ad essi riconducibile) evidenzia scadenze sempre più brevi (rispettivamente 22, 14, 5, 4 anni). A causa della rapida evoluzione del contesto strategico e della variabilità dei vincoli di bilancio, l'orizzonte temporale della programmazione delle politiche di difesa e di sicurezza nazionale tende sempre più a coincidere con la durata del mandato del Presidente della Repubblica, ponendo così le scelte operate in tale settore al centro della sua attività di governo (cfr., BUFFOTOT, *Les Livres blancs sur la défense sous la Ve République*, cit., p. 3).