

**GOVERNO E POLITICA ESTERA:
PROCESSI DECISIONALI E RESPONSABILITÀ IN SEDE G8 E NATO
Il ruolo del Presidente del Consiglio
alla luce dell'attuale quadro normativo e della prassi applicativa ***

di Francesca Leotta - Giancarlo A. Ferro

SOMMARIO: 1. Alcune precisazioni preliminari sulla politica estera e l'(inevitabile) intreccio di competenze all'interno del Governo – 2. (segue) La politica estera quale componente strutturale dell'indirizzo politico governativo – 3. Il quadro normativo della distribuzione dei poteri «esteri» all'interno del Governo e gli spazi lasciati alla prassi - 4. L'analisi della prassi. Profili organizzativi dei summit G7/G8 - 5. (segue) Il variabile bilanciamento di “ruoli” tra Presidente del Consiglio e Ministro degli esteri nei Governi della XV e XVI legislatura - 6. Profili organizzativi della NATO - 7. La proiezione della posizione italiana in sede NATO: uno sguardo alla prassi - 8. Aspetti introiettivi e proiettivi del “policentrismo decisionale” in tema di politica internazionale. Osservazioni conclusive.

1. Alcune precisazioni preliminari sulla politica estera e l'(inevitabile) intreccio di competenze all'interno del Governo

La politica estera rappresenta il «biglietto da visita» di un Paese sulla scena internazionale, la proiezione delle attività dello Stato (e non solo) in un contesto più ampio, spesso secondo regole diverse da quelle interne, e coinvolge interessi dalla portata più varia.

Senza dubbio, tale ambito rappresenta uno dei pilastri fondamentali su cui poggia l'azione del Governo e in esso si può osservare – quasi condensato, per la necessità di trasposizione all'esterno – il ruolo di ciascun organo della compagine governativa.

Per indagare l'intreccio di poteri che si registra nell'ambito della politica estera ed, in particolare, per determinare se e in che termini il Presidente del Consiglio riveste un ruolo di direzione rispetto al Consiglio ed agli altri Ministri, bisogna svolgere tuttavia alcune precisazioni preliminari.

Anzitutto, è necessario definire l'oggetto della ricerca. È indubbio che con l'espressione «politica estera» si sia soliti indicare un ambito del tutto generale e trasversale, riguardante tutte le relazioni che lo Stato italiano intrattiene con soggetti esterni all'ordinamento nazionale, siano essi Stati, organizzazioni internazionali o entità di altro tipo. Evidentemente, nelle attività «esterne» possono essere – e di fatto sono – coinvolti tutti i settori dell'ordinamento interno, dall'economia alla difesa, dal turismo all'istruzione e così via. La maggior parte dell'attività dello Stato presenta e richiede fortemente collegamenti con realtà «esterne» ad esso, specialmente nell'attuale momento storico, in cui la globalizzazione, da fenomeno economico, si è trasformata in una vera e propria

* Il presente saggio è frutto di una comune riflessione degli Autori. Si segnala, comunque, che parr. 1 e 3 sono stati redatti da F. Leotta, ricercatore di Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Catania; i parr. 2, 4, 5, 6, 7 e 8 sono stati redatti da G.A. Ferro, assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi di Catania.

rivoluzione socio-culturale che interagisce anche con le strutture dell'autorità statale¹.

Inoltre, per ragioni di completezza, bisogna tener presente che l'attività «estera» del Governo non si limita soltanto ad una fase che (ricorrendo ad una distinzione per lo più utilizzata con riferimento ai rapporti con l'Unione europea) possiamo definire «ascendente», ossia ai circuiti decisionali (di determinazione, direzione e realizzazione) attraverso i quali passano le scelte di politica estera, ma comprende altresì una successiva fase «discendente», nella quale non si tratta più di delineare e gestire i rapporti con altri organismi esterni, ma di dare attuazione alle scelte operate a livello internazionale, assumendo così un carattere prevalentemente “amministrativo”, più che politico in senso stretto, che pertanto non la rende rilevante ai fini della presente indagine.

A fronte della complessità delle attività che presentano collegamenti con l'«esterno», è evidente che la loro gestione richiede una partecipazione articolata dei vari componenti della compagine governativa, partecipazione che sia di volta in volta calibrata sulle singole esigenze da disciplinare².

Ciò comporta che, sul versante «estero», si ripropongono tutte le articolazioni organizzative (ed i relativi problemi) che le previsioni legislative, così come la prassi, hanno delineato per la gestione delle politiche interne. In altri termini, fermo restando il ruolo del Ministro degli Esteri, che con il suo Dicastero assicura la realizzazione della fase diplomatica della politica estera (principalmente nella sua fase ascendente)³, ben si comprende come, variando di volta in volta l'ambito «estero» da gestire, siano i singoli Ministri portatori degli interessi da realizzare ad assumere un ruolo preminente all'interno del Consiglio dei Ministri, così come nelle altre sedi deputate allo svolgimento ed al coordinamento dell'azione governativa (Comitati interministeriali, vertici, ...), come del resto è dimostrato dalle numerose previsioni normative di competenze estere dei Ministri⁴.

1 La letteratura sull'influenza della globalizzazione sulle strutture “tradizionali” dello Stato contemporaneo è sterminata. Si vedano tra gli altri, in termini del tutto generali, M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002.

2 Secondo P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986, 211-212, “la politica estera è stata sempre una delle aree tradizionalmente sviluppate non solo fuori del Parlamento, ma dei poteri decisionali dell'intero Governo, affidata al tandem Presidente del Consiglio-ministro degli Esteri”, cui nel tempo “si è aggiunto (...) il ministro della Difesa, date le crescenti implicazioni tra alleanze politiche e alleanze militari”, nonché i ministri economici.

3 Come ricordato da G. D'AURIA, *Il ministero degli affari esteri*, in AA.VV., *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, a cura di A. Pajno e L. Torchia, Bologna, 2000, 193, “il ministero degli affari esteri appartiene – con i ministeri della difesa, dell'interno e della giustizia – al novero delle amministrazioni «d'ordine» (...), di *puissance*”, in quanto “ad esso sono (...) intestate funzioni che identificano alcune delle maggiori manifestazioni della sovranità dello Stato (in primo luogo, la rappresentanza degli interessi nazionali in sede internazionale e la cura delle relazioni politiche, economiche, sociali e culturali con altri paesi, cui si aggiunge la protezione dei cittadini italiani all'estero) e che attingono (...) ai livelli più elevati della «politica», intesa come l'insieme delle «scelte (o decisioni) di principio» in cui si esprime l'azione di governo”.

4 Vedi *infra*, par. 3.

In questo quadro assai variegato si inserisce il Presidente del Consiglio, con un ruolo che - così come per gli affari interni - può variare ampiamente a seconda delle attività estere da gestire e che vede, senza alcun dubbio, il riproporsi di un tema «classico» degli studi sul Governo, qual è quello relativo alla direzione monocratica o collegiale della compagine governativa⁵.

Com'è noto, in linea generale l'art. 95 Cost. si limita a stabilire che "il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile".

Pertanto, nella stringatezza del dettato costituzionale, "non appare agevole stabilire quale organo tra il Capo del Governo ed il Consiglio dei ministri è destinato a prevalere sull'altro nella determinazione della politica governativa e comunque ad assumere le deliberazioni di maggior impatto politico-costituzionale rimesse all'Esecutivo"⁶ - quali possono essere quelle riguardanti l'attività estera - anche se, a conti fatti, "nella prassi repubblicana" si è variamente registrata una "oscillazione, in fatto, tra la prevalenza dell'organo collegiale e quella dell'organo monocratico"⁷.

5 Com'è noto, il problema se la direzione del Governo spetti al Presidente oppure al Consiglio risale al periodo albertino. Come ricordato da A. D'ANDREA, *Art. 92*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, 1777 ss., sebbene nel periodo monarchico "il ruolo politico del Presidente del Consiglio" fosse "essenziale e decisivo per raccordare il Governo con il Sovrano e con la Camera elettiva", e quindi risultasse "politicamente decisivo e spesso determinante", non ebbe comunque "un vero e proprio fondamento giuridico. Anzi, il rifiuto del Parlamento di provvedere con una normativa legislativa si spiegava proprio con il non voler affrontare il tema della preminenza endogovernativa da riconoscere al Presidente del Consiglio. L'idea che, almeno sul piano giuridico, prevaleva era quella di considerare il Presidente del Consiglio come un *primus inter pares* senza ulteriori specificazioni". Successivamente, fu proprio "il predominio assoluto del Primo ministro", con "la concentrazione dei poteri di indirizzo politico nelle mani" dello stesso, a rappresentare "dal punto di vista dell'organizzazione statale, la prova più evidente dell'involuzione autoritaria dello Stato liberale e della sua trasformazione in Stato totalitario".

6 A. D'ANDREA, *Art. 92*, cit., 1780. Come notato da G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, 183-184, "l'art. 95 ha realizzato un compromesso - sicuramente non scevro di ambiguità come quasi tutti i compromessi costituzionali - tra le due linee di politica costituzionale che si contrapponevano in assemblea costituente con riguardo al tema dell'organizzazione del governo", in quanto "isolatamente considerato recepisce il principio collegiale, il principio monocratico ed anche quello dell'autonoma responsabilità del singolo ministro, senza indicare con precisione il modo in cui essi devono combinarsi insieme sì da potere salvaguardare il fondamentale valore dell'unità del gabinetto". Ne consegue che "la posizione costituzionale del presidente del consiglio non può essere ricostruita in base alla sola esegesi degli articoli sul governo che sono suscettibili di ricevere diverse attribuzioni di significato, ma richiede necessariamente la considerazione delle molteplici forme di attuazione della costituzione, tra cui va ricompresa la stessa prassi politica" (*idem*, 184). In conclusione, secondo l'Autore non si può che rilevare come "il governo sia caratterizzato dal pluralismo dei centri di potere che concorrono alla formazione del suo indirizzo, che peraltro è determinato al termine di sequenze procedimentali cui partecipano anche molteplici figure soggettive esterne al governo - partiti, sindacati, regioni, ecc. -. In un contesto così articolato sia le tesi «monocraticistiche» che quelle «collegialiste» appaiono insufficienti a spiegare compiutamente il ruolo del presidente del consiglio" (*idem*, 403-404).

7 A. D'ANDREA, *Art. 92*, cit., 1781, secondo il quale "la centralità del Consiglio dei ministri più che una soluzione interpretativa ricavabile con sicurezza dal dato costituzionale" è dipesa "dalle peculiari condizioni strutturali del nostro sistema politico da sempre caratterizzato dalla formazione di governi di coalizione, espressione di partiti disomogenei e, comunque, tra loro competitivi".

Ciò non diminuisce, comunque, la centralità della “figura del presidente del consiglio nel nostro ordinamento”, che “è sempre stata il polo di attrazione e di sintesi degli assetti funzionali e delle tensioni che si sono via via sviluppate nell'ambito della forma di governo, configurandosi perciò come il punto di emersione degli equilibri costituzionali che la caratterizzano”⁸.

Un profilo strettamente consequenziale al primo sopra indicato è rappresentato dal problema della responsabilità delle scelte direttive in politica estera, ossia se esse siano imputabili – secondo la regola generale dettata dall'art. 95, c. 2, Cost. - collegialmente al Consiglio dei Ministri o individualmente al Capo del Governo (oppure ancora al Ministro degli Esteri), indicazione che chiaramente varia a seconda del prevalere del principio collegiale o di quello monocratico.

Prima di affrontare la questione in maniera più puntuale, sembra comunque opportuno svolgere un'ulteriore precisazione, sebbene non si tratti di considerazioni dal tenore strettamente giuridico, quanto piuttosto di natura strettamente politica e personale.

La storia (repubblicana e, prima ancora, monarchica e dittatoriale) dimostra come il ruolo del Presidente del Consiglio (o meglio, il peso che le sue decisioni hanno assunto nell'ambito dei processi decisionali governativi) sia stato di per sé molto variabile, in quanto legato, per un verso, alla maggioranza parlamentare di cui è espressione il Governo, ma anche, per altro verso, alla personalità del Capo dei Ministri, che – volenti o nolenti – viene in evidenza soprattutto in quegli spazi bianchi lasciati dall'ordinamento alle scelte dello stesso⁹.

8 G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., 2. Secondo l'Autore, il ruolo chiave del Presidente del Consiglio, che trae il suo fondamento nell'art. 95 Cost., trova conferma sin dalle primissime attività del Governo, anzi, da un fondamentale atto «preliminare» rispetto all'attività di governo nel suo complesso qual è la predisposizione del programma governativo, con riferimento alla quale “occupa (...) una posizione nettamente differenziata rispetto ai ministri e al consiglio dei ministri. Infatti, anche se non è giuridicamente competente a deliberare il programma né è politicamente in grado di determinare unilateralmente i suoi contenuti, egli assume egualmente un grande rilievo perché, fin da quando era semplicemente l'incaricato per la formazione del governo, è al centro delle trattative e dei contatti con figure soggettive di svariata natura che nel nostro ordinamento pluralistico concorrono alla formazione dei contenuti dell'indirizzo politico del governo. Il presidente del consiglio si atteggia, perciò, a fondamentale interlocutore governativo del pluralismo politico, sociale ed istituzionale della repubblica, sicché le sue funzioni trascendono quelle proprie del presidente di un organo collegiale, le cui potestà sono essenzialmente dirette ad assicurare un corretto funzionamento del collegio e la cui attività di mediazione si svolge nell'ambito dello stesso collegio” (*idem*, 121). La “posizione differenziata” del Capo del Governo “rispetto ai ministri” è del resto dimostrata “dalla previsione di una sua specifica responsabilità per la politica generale, ferma restando la competenza del consiglio di deliberare l'atto di indirizzo” (*idem*, 132).

9 Il riferimento alla personalità del Presidente del Consiglio e dei Ministri, in genere, come elemento suscettibile di incidere sul loro ruolo all'interno della compagine governativa è una costante delle trattazioni sul Governo. Tra gli altri, E. CATELANI, *Art. 95*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, II, cit., 1837, ha sottolineato come, specie nel periodo statutario, in assenza di specifiche previsioni normative, “il ruolo del Presidente del Consiglio” dipendeva “o dalla personalità del soggetto che” assumeva “quel ruolo o dal sostegno” proveniente “dal resto del governo, se non, addirittura, dagli avvenimenti storici contingenti”. In termini analoghi A. D'ANDREA, *Art. 92*, cit., 1777, che ha ricordato “le spiccate personalità che in epoca liberale si sono succedute nella carica” di Presidente del Consiglio, “sia il loro peso decisivo nelle vicende che

Si comprende, allora, come non sia sufficiente analizzare le (scarse) regole previste in merito dal sistema, ma sia necessario esaminare la prassi che nel tempo si è registrata sul punto, al fine di comprendere in che direzione si sono orientati i poteri del Presidente del Consiglio nell'azione estera dello Stato italiano¹⁰.

Nel tentativo di svolgere questa analisi, però, si pone un ulteriore problema, di cui non si può non dar conto. Le modalità di decisione in politica estera, adottate in concreto dal Governo - così come la maggior parte dei comportamenti strettamente politici - risultano scarsamente documentate. Ciò significa, in parole povere, che difficilmente è possibile conoscere quel che succede nelle «segrete stanze», ma soltanto le notizie diramate dal Governo stesso. Per non dire che vasti ambiti delle relazioni estere - per tutti, la difesa - sono in buona parte coperti dal segreto di Stato.

Eppure, tra le righe per nulla fitte di questa trama, è pur sempre possibile leggere alcune indicazioni di rilievo sull'attività governativa nel suo complesso e sull'orientamento in senso monocratico o collegiale della direzione politica generale del Governo stesso.

2. (segue) La politica estera quale componente strutturale dell'indirizzo politico governativo.

Per evidenziare come la politica estera dei Governi costituisca un banco di prova importante per sondare il concreto impatto dei poteri del Presidente del Consiglio, rispetto alle precise competenze attribuite dal diritto positivo al Ministro degli Esteri ed al Consiglio, sembra opportuno ricordare le vicende che - da ultimo - hanno interessato il Governo in carica durante la XV Legislatura.

A seguito delle elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006, ove risultò vittoriosa con una risicata maggioranza l'Unione di centro sinistra¹¹, fu nominato Presidente del Consiglio dei ministri il Professor Romano Prodi, *leader* della coalizione di Governo.

hanno contrassegnato l'evoluzione ed i caratteri dello Stato italiano almeno sino all'avvento della dittatura fascista", sottolineando, altresì, come, anche nell'assetto attuale, "la composizione del Governo" possa "subire variazioni a seguito di vicende anche di notevole impatto politico e istituzionale, riguardanti le singole personalità chiamate a ricoprire incarichi ministeriali" (*idem*, 1779).

10 In termini più generali, sulla rilevanza della prassi nella definizione delle dinamiche endogovernative, è stato ribadito da G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., 404-405, che "la costituzione nel disciplinare la posizione del presidente del consiglio e degli altri organi necessari del governo" ha posto "un quadro elastico (...), una serie di criteri direttivi e di linee di indirizzo, lasciando ampio spazio alla prassi applicativa, che può essere non soltanto *secundum* ma anche *praeter constitutionem*". In questo modo, "la prassi politica è (...) un necessario supporto dell'attività interpretativa, permettendo di stabilire quale tra le tante interpretazioni in astratto possibili si è storicamente inverteata".

11 Costituita, tra gli altri, dai Democratici di Sinistra, da La Margherita, dal Partito di Rifondazione comunista, dal Partito dei Comunisti italiani, dall'Italia dei Valori, dai Socialisti democratici italiani, dalla Federazione dei Verdi, dai Popolari Udeur, dal Movimento Repubblicani Europei, dai Radicali - Rosa nel pugno, e da i Socialisti.

La frammentaria composizione della compagine governativa¹², determinata dalla diversa provenienza (e formazione) ideologica delle forze politiche di maggioranza, ha avuto esiti di non poco momento sulla stessa stabilità dell'Esecutivo, peraltro non favorita dai contorti meccanismi della legge elettorale politica.

Non può trascurarsi, infatti, che il Governo guidato da Romano Prodi mostrò da subito la propria debolezza.

Invero, il 21 febbraio 2007 (a distanza di appena nove mesi dalla nomina presidenziale) con una mozione di maggioranza presentata in Senato per l'approvazione della linea governativa sulla politica estera, con particolare riferimento alla presenza italiana tra le forze NATO presenti in Afghanistan, non si raggiunse il *quorum* richiesto¹³.

Nell'espone le *guidelines* della politica internazionale del Governo Prodi, l'allora ministro degli Esteri (e vicepremier) Massimo D'Alema sottolineò nel proprio discorso a Palazzo Madama l'importanza della coerenza della politica estera governativa non solo con le "grandi scelte condivise" in ambito mondiale, ma anche e soprattutto con "i principi ed i valori ispiratori del programma di Governo e, quindi, coerente ... con gli interessi strategici" del Paese, così come interpretati dalla maggioranza, in una precisa fase internazionale¹⁴.

Se per un verso non v'è dubbio che la flebile coesione governativa affondava le proprie radici nella frammentarietà ideologica delle forze politiche di riferimento, per altro verso non può trascurarsi che tale disomogeneità sia emersa proprio in tema di politica estera e, nella specie, in riferimento al rispetto degli obblighi derivanti dall'adesione italiana all'ONU ed alla NATO¹⁵.

A seguito della suddetta bocciatura, il Presidente Prodi rimise il mandato nelle mani del Presidente della Repubblica, dando luogo ad una crisi, che manifestò l'intima fragilità (politica) dell'Esecutivo.

12 In particolare, ai Democratici di sinistra furono assegnati 9 ministri e 28 viceministri e sottosegretari; a La Margherita 7 ministri e 21 viceministri e sottosegretari; a Rifondazione comunista 1 ministro e 7 viceministri e sottosegretari; a Rifondazione comunista 1 ministro e 4 sottosegretari; a Italia dei valori 1 ministro e 2 sottosegretari; alla Federazione dei Verdi 1 ministro e 2 sottosegretari; ai Popolari Udeur 1 ministro e 1 sottosegretario; ai Comunisti italiani 1 ministro e 2 sottosegretari.

13 La maggioranza richiesta era di 160 voti favorevoli. La mozione ne ottenne solo 158.

14 In particolare il discorso del Ministro degli esteri fu incentrato su tre punti caratterizzanti la politica estera del secondo Governo Prodi: il rilancio dell'unità europea; la questione mediorientale e, infine, l'allargamento degli orizzonti e delle relazioni internazionali dell'Italia. Il testo del discorso è reperibile sul sito web www.cittadinolex.kataweb.it/article_view.jsp?idArt=57315&idCat=54. Sembra utile, inoltre, la lettura di M. D'ALEMA, *Non dividiamoci sulla politica estera*, in *L'Unità*, 20 febbraio 2007, ove l'allora ministro degli esteri, a pochi giorni dalla discussione della sopra richiamata mozione di maggioranza in Senato, sottolineò in chiusura del proprio intervento che "difendere all'interno le proprie scelte di politica estera, diventa quindi, per i singoli governi, una condizione chiave della propria stabilità. D'altra parte, solo quando credibilità interna e credibilità internazionale dell'azione di un governo si combinano, la politica estera poggia su basi solide".

15 Sul punto, si vedano le riflessioni di I. FISCHER, *Italian Premier Resigns After Losing Foreign Policy Vote*, in *New York Times*, 22 febbraio 2007. Il corrispondente dall'Italia del prestigioso quotidiano statunitense mise in rilievo che il punto debole della coalizione di maggioranza del Governo Prodi era costituito proprio dalla politica estera.

Com'è noto, il Presidente Napolitano invitò Prodi a ripresentarsi alle Camere per ottenere un nuovo voto di fiducia, sul quale il Parlamento si espresse favorevolmente nel marzo successivo.

E' interessante notare che il Presidente dimissionario, come condizione per proseguire l'opera di Governo, impose alla propria maggioranza dodici regole fondamentali¹⁶, la prima delle quali prevedeva il "rispetto degli impegni internazionali e di pace. Il sostegno costante alle iniziative di politica estera e di difesa stabilite in ambito Onu" ed agli impegni internazionali dell'Italia, derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea e all'Alleanza Atlantica, con riferimento anche all'impegno nella missione in Afghanistan.

La vicenda ora richiamata offre l'occasione per lo svolgimento di almeno due notazioni.

In primo luogo, sembra potersi affermare che le decisioni in tema di politica estera sono eziologicamente correlate a due fattori, di ordine interno ed esterno. Se da un lato, infatti, per le decisioni in materia di politica estera non può prescindere dal panorama politico internazionale, che impone progressivamente domande di intervento sempre diverse, dall'altro appare incontestabile che la determinazione delle interrelazioni con la comunità internazionale intercetti (anche) opzioni ideologico-culturali, espressioni di *Weltanschauung* spesso contrapposte se non inconciliabili.

In secondo luogo, l'intreccio dei poteri «interni» in tema di politica internazionale risulta di palpabile evidenza, non potendosi affermare *sic et simpliciter* che il motore propulsore della politica internazionale sia costituito in modo costante dal Presidente o dal Ministro degli esteri. Piuttosto, potrebbe osservarsi che in materia vige un principio di variabile «policentrismo» decisionale, all'interno del Governo, ove il ruolo assunto dal Presidente del Consiglio dipende in gran parte dal grado di omogeneità e coesione delle forze politiche di maggioranza.

Invero, se si tentasse di definire in termini precisi la distribuzione delle competenze governative in tema di politica estera, si giungerebbe a risultati pressoché deludenti.

L'assunto sembra ancor più fondato, qualora si attenzionino gli scarni dati positivi.

3. Il quadro normativo della distribuzione dei poteri «esteri» all'interno del Governo

Come già anticipato, sono poche le indicazioni specifiche che si possono ricavare, dalla vigente legislazione, sul ruolo del Presidente del Consiglio nella gestione governativa della politica estera, potendosi fare riferimento – essenzialmente – alle sue competenze di carattere generale, che vanno conciliate, per un verso, con le attribuzioni del Consiglio dei Ministri, per altro, con quelle dei singoli Ministri, anzitutto quello degli Esteri.

Il punto di partenza è senz'altro rappresentato dalla L. 23 agosto 1988, n. 400, la quale, basandosi sulla formulazione «aperta» dell'art. 95 Cost., ha distribuito le competenze inerenti la politica generale tra l'organo collegiale ed il

¹⁶ Su cui possono leggersi le dichiarazioni del Ministro degli esteri Massimo D'Alema in *La Repubblica*, 23 febbraio 2007.

Capo del Governo, disponendo che la determinazione della stessa (congiuntamente a quella dell'indirizzo generale dell'azione amministrativa) spetta al Consiglio dei Ministri (art. 2, c. 1).

Si stabilisce inoltre (art. 2, c. 3) che il collegio deliberi su “le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento” (lett. a), e in particolare su “le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare” (lett. h), oltre che su “gli altri provvedimenti per i quali sia prescritta o il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga opportuna la deliberazione consiliare” (lett. q)¹⁷.

Al Presidente del Consiglio, invece, spetta la direzione dell'attuazione della politica generale come determinata dal collegio (art. 5, c. 2), dovendo pertanto, “ai sensi dell'articolo 95, primo comma, della Costituzione”, indirizzare “ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo” (lett. a), oltre a coordinare e promuovere “l'attività dei ministri in ordine agli atti che riguardano la politica generale del Governo” (lett. b).

Accanto a questi poteri di impulso nei confronti degli altri componenti la compagine governativa, il Capo del Governo ha altresì la potestà di “sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri nella riunione immediatamente successiva” (lett. c), nonché di “deferire al Consiglio dei Ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armonizzazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti” (lett. c-bis), ed infine di concordare “con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo” (lett. d)¹⁸.

Nello svolgimento di tali attività il Capo del Governo è coadiuvato, a livello organizzativo, dagli uffici della Presidenza del Consiglio, il cui assetto è stato ridisegnato dal D. lgs. 30 luglio 1999, n. 303¹⁹. In particolare, si dispone che il Segretariato generale della Presidenza garantisca “il supporto all'espletamento

17 “L'individuazione degli atti da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei Ministri è tassativa, anche agli effetti dell'articolo 3, comma 1, della legge 15 gennaio 1994, n. 20” (art. 2, c. 4, L. n. 400/1988 - comma aggiunto dall'art. 12, d.lg. 30 luglio 1999, n. 303).

18 Tra le competenze connesse e strumentali alla direzione della politica (generale, e non solo) del Governo, è bene ricordare altresì che il Capo del Governo (art. 4, c. 1, L. n. 400/1988) ha il compito di convocare il collegio, fissandone l'ordine del giorno, nonché “a nome del Governo” (art. 5, c. 1, L. n. 400/1988) di chiedere “la fiducia sulle dichiarazioni di cui alla lettera a) del comma 3 dell'articolo 2” e porre, direttamente o a mezzo di un ministro espressamente delegato, la questione di fiducia (lett. b), di sottoporre “al Presidente della Repubblica le leggi per la promulgazione; in seguito alla deliberazione del Consiglio dei ministri, i disegni di legge per la presentazione alle Camere e, per l'emanazione, i testi dei decreti aventi valore o forza di legge, dei regolamenti governativi e degli altri atti indicati dalle leggi” (lett. c), di presentare “alle Camere i disegni di legge di iniziativa governativa e, anche attraverso il ministro espressamente delegato, esercita le facoltà del Governo di cui all'articolo 72 della Costituzione” (lett. e).

dei compiti del Presidente del Consiglio dei ministri”, assistendolo, “anche attraverso attività di studio e di documentazione, (...) nella sua attività per le relazioni internazionali che intrattiene e, in generale, negli atti di politica estera” (art. 19, c. 1, lett. i, L. n. 400/1988).

Inoltre, con il DPCM 23 luglio 2002, emanato ai sensi dell'art. 7, D. lgs. n. 303/1999, sono stati istituiti, come Uffici di diretta collaborazione del Presidente, l'Ufficio del Consigliere Diplomatico, per assistere il Presidente nelle relazioni internazionali in Italia e all'estero e, più in generale, negli atti inerenti la politica estera, nonché l'Ufficio del Consigliere militare, che – tra l'altro – si occupa degli affari militari, di interesse della Presidenza, collegati all'appartenenza dell'Italia all'ONU, alla NATO, all'UEO e all'OSCE.

Alle competenze di carattere generale assegnate al collegio ed al Capo del Governo si affiancano, ovviamente, i compiti istituzionali degli altri Ministri, fra i quali ovviamente spicca, anzitutto, il Ministro degli Esteri.

Si ricorda che, in base all'art. 12, c. 1, D. lgs. n. 300/1999, “al ministero degli Affari Esteri sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero; di rappresentanza, di coordinamento e di tutela degli interessi italiani in sede internazionale; di analisi, definizione e attuazione dell'azione italiana in materia di politica internazionale; di rapporti con gli altri Stati con le organizzazioni internazionali; di stipulazione e di revisione dei trattati e delle convenzioni internazionali e di coordinamento delle relative attività di gestione; di studio e di risoluzione delle questioni di diritto internazionale, nonché di contenzioso internazionale; di rappresentanza della posizione italiana in ordine all'attuazione delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune previste dal Trattato dell'Unione europea e di rapporti attinenti alle relazioni politiche ed economiche estere dell'Unione europea; di cooperazione allo sviluppo, di emigrazione e tutela delle collettività italiane e dei lavoratori all'estero; cura delle attività di integrazione europea in relazione alle istanze ed ai processi negoziali riguardanti i trattati dell'Unione europea, della Comunità europea, della CECA, dell'EURATOM”.

Sulla base del dettato normativo, in via di prima approssimazione si potrebbe dedurre che al Consiglio spetti il compito di definire le linee generali

19 Sulla riforma del 1999 cfr. A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dal vecchio al nuovo ordinamento*, e F. BATTINI, *La presidenza del consiglio: il modello organizzativo*, in AA.VV., *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, cit., rispettivamente 35 ss. e 107 ss. È stato significativamente sottolineato da A. PAJNO, *La presidenza del consiglio dal vecchio al nuovo ordinamento*, cit., 47 ss., un parallelismo tra il ruolo del Capo del Governo e l'assetto organizzativo della Presidenza del Consiglio, segnato da più vasi successive, che ha portato ad una progressiva «autonomizzazione» della figura del Presidente del Consiglio dagli altri Ministri, specie dal Ministro dell'Interno (del quale spesso, nei primi governi repubblicani, il Presidente assumeva le funzioni e presso la cui sede si stabilì, fino al 1961, la Presidenza del Consiglio). L'Autore ha affermato, di conseguenza, che la riorganizzazione e la razionalizzazione delle strutture amministrative di governo, attuate con la riforma del 1999 partendo proprio da uno snellimento ed un contestuale rafforzamento della Presidenza del Consiglio nel ruolo di supporto dell'attività del Capo del Governo, hanno presupposto “l'esistenza di una ulteriore fase, nella quale il sistema politico sembra richiedere una diversa, più efficace e coerente modalità di esercizio dell'attività di indirizzo e di coordinamento, della politica generale del governo da parte del presidente del consiglio” (*idem*, 47 e anche, più diffusamente, 63 ss.).

della politica estera, la cui attuazione deve essere garantita dal Presidente del Consiglio - anche tramite l'emanazione di direttive nei confronti degli altri Ministri o la sospensione di atti di questi ultimi - congiuntamente al Ministro degli Esteri, cui spettano funzioni di rappresentanza e di coordinamento.

Ma non appena passiamo a considerare le competenze degli altri Dicasteri, ci accorgiamo che il quadro si complica ulteriormente, in quanto ad alcuni Ministri sono riconosciuti dei poteri decisionali autonomi negli ambiti loro assegnati, sebbene pur sempre da inserire e conciliare con le scelte governative di sistema.

In linea generale, l'art. 2, c. 4, D. lgs. n. 303/1999 dispone che “i ministeri intrattengono, nelle materie di rispettiva competenza, i rapporti con l'Unione europea e con le organizzazioni e le agenzie internazionali di settore, fatte salve le competenze del ministero degli affari esteri”.

Di seguito, il D. lgs. n. 300/1999 precisa gli ambiti in cui possono essere svolte – autonomamente - attività di rilievo estero da parte del Dicastero delle attività produttive (artt. 27 e 28)²⁰, della difesa (art. 20)²¹, della giustizia (art. 16)²², delle comunicazioni (art. 32 ter)²³, ed ancora del Ministero per le politiche

20 L'art. 27, c. 2, D. lgs. n. 300/1999, come modificato dall'art. 1, c. 2-ter, D.L. 18 maggio 2006, n. 181, prevede che il Ministero delle attività produttive, “ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha lo scopo di formulare e attuare politiche e strategie per lo sviluppo del sistema produttivo (...) e, in particolare, di: a) promuovere le politiche per la competitività internazionale, in coerenza con le linee generali di politica estera e lo sviluppo economico del sistema produttivo nazionale e di realizzarle o favorirne l'attuazione a livello settoriale e territoriale, anche mediante la partecipazione, fatte salve le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze e per il tramite dei rappresentanti italiani presso tali organizzazioni, alle attività delle competenti istituzioni internazionali”. Il seguente c. 2-bis, inserito dall'art. 1, D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 34, prevede che, “per realizzare gli obiettivi indicati al comma 2, il Ministero, secondo il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione con gli enti territoriali interessati: a) definisce, anche in concorso con le altre amministrazioni interessate, le strategie per il miglioramento della competitività, anche a livello internazionale, del Paese e per la promozione della trasparenza e dell'efficacia della concorrenza nei settori produttivi, collaborando all'attuazione di tali orientamenti; b) promuove, in coordinamento con il Dipartimento di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, gli interessi del sistema produttivo del Paese presso le istituzioni internazionali e comunitarie di settore e facendo salve le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero degli affari esteri e per il tramite dei rappresentanti italiani presso tali organismi; (...) e) definisce le strategie e gli interventi della politica commerciale e promozionale con l'estero, ferme restando le competenze del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli italiani nel Mondo”. Infine, l'art. 28, D. lgs. n. 300/1999, come sostituito dall'art. 2, D. lgs. n. 34/2004, prevede che il Ministero delle attività produttive svolga, “ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri, (...) le funzioni e i compiti di spettanza statale” in determinate aree funzionali, quali la competitività, l'internazionalizzazione (delineando “indirizzi di politica commerciale con l'estero, in concorso con il Ministero degli affari esteri e del Ministero dell'economia e delle finanze”) e lo sviluppo economico.

21 L'art. 20, D. lgs. n. 300/1999 assegna al ministero della difesa, tra gli altri, “le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di difesa e sicurezza militare dello Stato, politica militare e partecipazione a missioni a supporto della pace, partecipazione ad organismi internazionali di settore”.

22 L'art. 16, D. lgs. n. 300/1999 indica la “cooperazione internazionale in materia civile e penale”.

23 L'art. 32 ter, come sostituito dall'art. 2, D.Lgs. 30 dicembre 2003, n. 366, fa riferimento ai “rapporti (...) con le organizzazioni e le agenzie internazionali nel settore delle comunicazioni,

agricole e forestali (art. 33)²⁴, dell'ambiente e della tutela del territorio (art. 35)²⁵, del lavoro e delle politiche sociali (art. 45)²⁶, dell'università e della ricerca (art. 50)²⁷.

In questo scenario complesso, l'art. 12, c. 2, D. lgs. n. 300/1999 assegna una funzione di coordinamento al Ministero degli Affari Esteri, che "nell'esercizio delle sue attribuzioni (...) assicura la coerenza delle attività internazionali ed europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale", facendo sì che, sebbene non sia esplicitato "in che modo tale coerenza possa o debba essere assicurata, (...) proprio in virtù di questa pur generica previsione, il ministero costituisca il «terminale» di tutte le iniziative che comportano l'esigenza di valutare la loro coerenza «con gli obiettivi di politica internazionale» dello Stato"²⁸.

Infine, degne di nota paiono previsioni come quella contenuta nell'art. 24, c. 1, del D. lgs. 31 marzo 1998, n. 143, che istituisce presso il CIPE una commissione permanente per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro del commercio con l'estero²⁹, a conferma

ferme restando le competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e del Ministro degli affari esteri".

24 L'art. 33, D. Lgs. n. 300/1999 fa riferimento all'area funzionale della "trattazione, cura e rappresentanza degli interessi della pesca e acquacoltura nell'ambito della politica di mercato in sede (...) internazionale".

25 L'art. 35, D. lgs. n. 300/1999, come sostituito dall'art. 3, D. lgs. 6 dicembre 2002, n. 287, elenca, tra i compiti del Ministero, le funzioni di "individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela della biodiversità e della biosicurezza, della fauna e della flora, attuazione e gestione, fatte salve le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero degli affari esteri, della Convenzione di Washington (CITES) e dei relativi regolamenti comunitari, della difesa del mare e dell'ambiente costiero, e della comunicazione ambientale".

26 L'art. 45, D. lgs. 300/1999, come modificato dall'art. 9, D.lgs 9 ottobre 1999, n. 419, ha trasferito al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con riferimento alle materie di competenza dello stesso, la tutela previdenziale dei lavoratori emigrati (già esercitata dal Ministero degli affari esteri) e le "iniziative di cooperazione internazionale e attività di prevenzione e studio sulle emergenze sociali" (già esercitata dal Ministero dell'Interno). Al successivo art. 46 è previsto l'intervento del suddetto Ministero in aree funzionali quali "vigilanza dei flussi di entrata dei lavoratori esteri non comunitari", "raccordo con organismi internazionali" e "assistenza e accertamento delle condizioni di lavoro degli italiani all'estero".

27 L'art. 50, D. lgs. n. 300/1999 fa riferimento all'area funzionale della "cooperazione scientifica in ambito nazionale, comunitario ed internazionale", ora assegnata dall'art. 1, c. 8, D.L. 18 maggio 2006, n. 181, le funzioni di cui alla presente lettera sono trasferite al Ministero dell'università e della ricerca.

28 G. D'AURIA, cit., 204. L'Autore ha segnalato, tuttavia, che, a seguito delle disposizioni organizzative interne al Ministero degli Esteri, in particolare il "d.m. 10 settembre 1999 (che specifica le competenze delle singole direzioni generali)", il Dicastero "tende ad occuparsi direttamente di difesa, cultura, trasporti, mercati finanziari, ecc., laddove la sua funzione dovrebbe consistere (...) nel fornire il supporto diplomatico ai ministeri che di quelle materie si occupano istituzionalmente, assicurando la coerenza delle loro iniziative con gli obiettivi della politica estera nazionale. Al contrario, si rischia di fare, del ministero degli affari esteri, il secondo ministero della difesa, il secondo ministero dell'economia, il secondo ministero dell'istruzione, ecc." (*idem*, 213).

29 Con riferimento al Governo Prodi (2006-2008), si ricorda la delega al Ministro del commercio internazionale, on. Emma Bonino, a presiedere la Commissione permanente per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero, istituita presso il

del ruolo di primo piano svolto dal Capo del Governo nella determinazione delle linee portanti dell'attività commerciale con l'estero.

Evidenziato un siffatto intreccio di competenze all'interno del Governo, si comprende l'elevato grado di elasticità che si riscontra nella determinazione delle attività estere, specie se si tiene conto che, in determinati ambiti (quali, ad esempio, la difesa o il commercio), decisioni che potrebbero apparire «di settore» investono, in realtà, la politica generale del Governo, richiedendo quindi un coinvolgimento diretto dell'intero collegio.

In questo quadro così nebuloso – anzi, si potrebbe dire, forse strumentalmente nebuloso - va da sé che la distribuzione reale delle scelte determinanti per la politica estera segua le dinamiche endogovernative proprie delle singole formazioni governative, rimettendo – di fatto - le decisioni determinanti ora al Consiglio, qualora prevalgano logiche “di compromesso” tra i partiti di maggioranza, ora al Presidente, qualora questi riesca a catalizzare univocamente ed indiscussamente (o quasi) i consensi della maggioranza.

La situazione si ingarbuglia – o meglio, forse si orienta più chiaramente in una certa direzione (monocratica) – quando il Presidente del Consiglio (come già accaduto in passato) assume *ad interim* le funzioni di un altro Ministro che sia ampiamente coinvolto in attività estere, quale quelle del Ministro degli Esteri (come accaduto durante lo scorso Governo Berlusconi dopo le dimissioni del Ministro Ruggiero) o della Difesa.

In ultima analisi, è chiaro che il problema di determinare l'organo che in concreto effettua le principali decisioni che impegnano lo Stato sul piano internazionale riguarda la responsabilità connessa a tali decisioni, in quanto in un sistema democratico chi decide deve anche rispondere direttamente delle proprie scelte.

Ciò significa, in altri termini, che bisogna vedere se la nostra forma di governo può ammettere e si concilia con una posizione di preminenza del Capo del Governo tale da lasciare nelle sue mani la determinazione e la gestione – di fatto - della politica estera, non essendo tale posizione adeguatamente controbilanciata da specifiche previsioni in ordine ad una responsabilità del Presidente del Consiglio per atti riguardanti la politica estera dello Stato³⁰.

Si tratta – con buona probabilità - di una domanda retorica dalla risposta scontata.

Ciò nonostante, si è tentato di rintracciare degli elementi concreti che possano rispondere a tale interrogativo attraverso l'analisi della prassi governativa in politica estera, che, considerata la vastità del campo d'indagine, si articola in una casistica molto variegata, oltretutto politicamente incandescente. In particolare, si è preferito concentrare l'attenzione su peculiari attività estere del Governo, quali la partecipazione ai vertici G8 ed alla N.A.T.O., per il loro rilievo

CIPE, disposta con DPCM 2 agosto 2006.

30 P. Calandra, *Il Governo della Repubblica*, cit., 213, sostiene che “il ministro degli Esteri ha naturalmente una responsabilità piena anche per gli atti e le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, le cui correzioni impegnano anche il primo”, anche se “con esito diverso a seconda dei casi”. Tuttavia tale affermazione non pare condivisibile nella sostanza, in quanto non prende in considerazione l'organo che - in concreto - effettua le scelte di politica estera, sia esso il Consiglio o il Presidente oppure ancora lo stesso Ministro degli Esteri.

sul piano internazionale e per le evidenti ricadute di carattere generale sul piano interno.

4. L'analisi della prassi. Profili organizzativi dei summit G7/G8

Sebbene non possa essere riconosciuta al G8³¹ natura di organizzazione internazionale, quanto piuttosto di *forum* informale e ristretto, non v'è dubbio che esso abbia vieppiù acquisito un ruolo cruciale nella determinazione delle scelte di politica "globale".

Invero, sorto per affrontare temi essenzialmente macroeconomici, il G8 (originariamente G7) si è progressivamente trasformato nella sede di discussione privilegiata delle grandi tematiche internazionali, a tal punto da far assumere alle riunioni annuali delle grandi potenze industrializzate "una connotazione più politica e meno tecnica: non più semplicemente un incontro tra i paesi maggiormente industrializzati per discutere di economia e cambi valutari, ma un *forum* con aspirazioni di *leadership* mondiale"³².

Basti pensare, ad esempio, a quanto avvenuto dopo l'11 settembre 2001 ed alla centralità delle tematiche correlate alla lotta al terrorismo internazionale, con importanti ricadute sugli ordinamenti interni, dotatisi di apposite norme per contrastare tale emergenza.

Ben si comprende, pertanto, che le politiche internazionali dei vari Stati risultino quanto meno orientate dalle statuizioni (*recte*: dalle linee di tendenza) emerse dai *summit* annuali delle grandi potenze industrializzate.

Inoltre, l'acuirsi della crisi economico – finanziaria globale ha fatto emergere la necessità di confronti non più ristretti tra i *leader* dei Paesi tradizionalmente considerati "motori economici" dell'orbe, ma allargati alle potenze economiche emergenti³³.

Esula dall'economia del presente studio l'analisi approfondita degli elementi strutturali del G8 e della fase "discendente" o di attuazione interna delle statuizioni assunte in quella sede³⁴.

31 Composto da Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Gran Bretagna, Stati Uniti e Russia. Nei semestri in cui la presidenza dell'Unione europea non spetta ad un componente del G8, l'Unione è rappresentata dal presidente del Consiglio dell'UE; negli altri casi, invece, dal presidente della Commissione europea.

32 F. NIGLIA – N. PIROZZI, *Il G8: un forum di governance mondiale?*, dossier redatto dal Servizio studi del Senato della Repubblica (maggio 2008), 5 del *paper*.

33 Si assiste, in altri termini, al consolidamento del c. d. G20, che dal 2010 – a seguito del vertice di Pittsburgh nel settembre 2009 – ha soppiantato il G8 come forum principale per il coordinamento delle politiche economiche e finanziarie. Il G8, pertanto, rappresenta attualmente soltanto un gruppo di consultazione politica. Il processo di ampliamento in parola è stato, invero, intrapreso sin dagli anni novanta. L'emersione di tematiche sempre più complesse ha, infatti, indotto le tradizionali potenze mondiali ad aprire confronti "paralleli" con altre realtà politico-economiche. Con il Vertice di Heiligendamm del 2007 è stato, ad esempio, avviato un dialogo strutturato (HDP - Heiligendamm Dialogue Process) con Brasile, Cina, India, Messico e Sud Africa sui temi degli investimenti, dell'energia, dell'innovazione e dello sviluppo. Sotto la presidenza italiana del G8 del 2009 – tenutosi a L'Aquila – è stato lanciato il c. d. 'Processo di Heiligendamm – L'Aquila' (HAP), al fine di rendere più stabile il dialogo con i predetti Paesi, a cui si è aggiunto anche l'Egitto.

34 Si vedano in proposito le ricerche redatte dal *G8 Research group* dell'Università di Toronto. Tali studi sono reperibili sul sito web www.g8.utoronto.ca.

Pur tuttavia, al fine di un corretto inquadramento delle successive riflessioni, necessita sul punto qualche rapido richiamo alle modalità organizzative dei sopra richiamati *summit*.

In primo luogo, occorre precisare che il G8 non ha strutture amministrative stabili e non produce altri documenti ufficiali, se non i comunicati e le dichiarazioni conclusive dei vari vertici. Ciò rende evidente l'informalità delle riunioni G8, con conseguente difficoltà a reperire il materiale istruttorio, destinato ad una circolazione pressochè interna (e secretata).

Invero, i *summit* annuali tra i capi di stato e di governo delle grandi potenze costituiscono il punto terminale di un lungo *iter* preparatorio – con funzioni di consultazione e coordinamento - posto in essere dai rappresentanti personali (*sherpa*)³⁵ degli otto *leader*, coadiuvati da agenti diplomatici competenti per settori materiali (*sous sherpa* per le questioni finanziarie e per gli affari esteri³⁶) e dal direttore politico del ministero degli esteri³⁷.

Seppure, dunque, l'Agenda degli incontri sia formalmente sottoposta agli altri *leader* da parte del capo di Stato o di governo del Paese cui compete la presidenza di turno, si può arguire che di fatto i punti nodali dei vertici G8 siano il

35 Lo *sherpa*, nel nostro ordinamento, è solitamente designato tra gli alti diplomatici in servizio presso l'Ufficio del consigliere diplomatico della Presidenza del consiglio (istituito con d.p.c.m. del 23 luglio 2002). In particolare, il Consigliere diplomatico assiste il Presidente del Consiglio per tutte le attività che attengono la politica estera. A tal uopo, occorre ricordare che in occasione della presidenza italiana del vertice G8 del 2009, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3629 del 20 novembre 2007, contenente disposizioni per lo svolgimento del "grande evento" relativo alla presidenza italiana del G8 (in G. U. 24 novembre 2007, n. 274), è stata prevista l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio – da effettuarsi mediante decreto del P.d.C.m. - dell'Ufficio dello *sherpa*. Il coordinamento di tale Ufficio è affidato ad un funzionario dello Stato, su proposta del Consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio. Sul Capo dell'Ufficio dello *sherpa* incombe l'obbligo di informare periodicamente dell'attività svolta il Consigliere diplomatico del Presidente. Dell'Ufficio *de quo* fanno parte membri del personale della Presidenza del Consiglio, del Ministero degli affari esteri nonché, eventualmente, personale proveniente da altre amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici territoriali e non territoriali, nel limite massimo di dieci unità. L'Ufficio – sulla base di quanto disposto dalla successiva ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3663 del 19 marzo 2008 (in G. U. 21 marzo 2008, n. 69) si avvale altresì di un dirigente dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri cui conferire un incarico dirigenziale di livello generale con compiti di studio e ricerca su temi economici e finanziari di interesse per la preparazione della Presidenza italiana del G8. Per espressa disposizione normativa, l'Ufficio dello *sherpa* ha il precipuo compito di preparare e negoziare i documenti che la presidenza italiana dovrà sottoporre all'approvazione dei capi di Stato e di governo, in occasione del Vertice G8. Inoltre, l'Ufficio dello *sherpa* dovrà coordinare le attività delle amministrazioni italiane per la definizione delle posizioni comuni sui singoli rapporti. Di contro, nella sopra richiamata ordinanza del Presidente del Consiglio n. 3629 del 2007, si statuisce che per l'espletamento di compiti organizzativi facenti capo al Ministero degli esteri, si deve provvedere all'istituzione – con decreto del Ministro per gli affari esteri – di un'apposita "Delegazione".

36 In particolare, il *sous sherpa* del ministero degli esteri è incardinato presso la Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale. Questi promuove – attraverso un'opera di integrazione degli apporti tematici, settoriali e geografici espressi da tutte le strutture del ministero di afferenza - la visione del ministero degli affari esteri all'interno dell'agenda dei vertici G8. Il *sous sherpa* per le questioni finanziarie è, invece, scelto tra i direttori generali della Direzione dei rapporti finanziari internazionali del Ministero del tesoro.

37 Le funzioni di direttore politico del ministero degli esteri sono attribuite, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, d.p.r. 19 maggio 2010, n. 95, al direttore generale per gli affari politici e di sicurezza del M.A.E.

frutto di concertazione tra gli alti rappresentanti diplomatici delle potenze coinvolte³⁸.

Del resto, non può trascurarsi che nella prassi la riunione annuale dei capi di stato e di governo delle grandi potenze industrializzate è ormai preceduta da vertici – con specifiche agende all'uopo predisposte - tra i ministri delle finanze e i Governatori delle Banche centrali, nonché tra i ministri degli esteri.

Inoltre, per favorire un approccio “tecnico” a talune tematiche di rilievo non sono stati rari i casi in cui si sono svolti incontri collaterali tra i titolari di altri ministeri variamente interessati. Basti pensare, ad esempio, ai vertici tra i ministri della giustizia e degli interni³⁹, dell'istruzione e della ricerca scientifica⁴⁰ o, ancora, tra i ministri dell'ambiente⁴¹, delle risorse energetiche⁴², del lavoro e delle politiche sociali⁴³, nonché dei ministri dell'agricoltura⁴⁴.

Se è pur vero, dunque, che maggiore pubblicità è data alle *leaders' statements and declarations*, risulta difficile immaginare che i risultati cui si perviene in sede di vertici “paralleli” tra i rappresentanti dei vari dicasteri interessati vengano del tutto sovvertiti in ambito G8 (inteso come *forum* tra i capi di stato e di governo delle grandi potenze industrializzate).

In altri termini, non sembra potersi individuare con certezza l'esistenza di un unico centro propulsore delle scelte *lato sensu* politiche in ambito G8. Si assiste, piuttosto, ad una frammentazione e “diffusione” dei centri di determinazione delle *policies* di rilievo internazionale (icasticamente potrebbe parlarsi di una struttura a “raggiera rovesciata”): le linee di fondo delle discussioni tra i *leader*, infatti, sono tracciate dai rappresentanti dei ministeri interessati alle varie tematiche e sono poi destinate a confluire in sede di vertice “ufficiale”, ove tali linee troveranno una naturale sintesi ed un'immediata proiezione esterna⁴⁵.

38 Invero, la redazione del testo della Dichiarazione finale dei vertici annuali è il frutto di una pre-negoziatazione tra gli *sherpas*, i quali mantengono un dialogo diretto e costante con i capi di Stato o di Governo cui fanno riferimento.

39 In particolare, possono ricordarsi i vertici di Milano (2001); Mont-Tremblant, Quebec (2002); Parigi (2003); Washington (2004); Firenze (2004); Sheffield (2005); Mosca (2006); Monaco (2007); Tokyo (2008); Roma (2009); Chateau Chartier (2010).

40 Tenutosi nel giugno 2008 ad Okinawa.

41 Senza dubbio i più numerosi. Basti ricordare i *meeting* di Firenze (1994); Hamilton (1995); Schwerin (1999); Otsu (2000); Trieste (2001); Ottawa (2001); Banf (2002); Parigi (2003); Derbyshire (2005); Kobe (2008); Siracusa (2009).

42 Svoltisi a Mosca (1998); Detroit (2002); Londra (2005); Mosca (2006); Aomori (2008); Roma (2009).

43 Tenutisi a Niigata nel maggio 2008 e a Roma nel marzo 2009.

44 Tenutosi, per la prima volta, a Treviso nel 2009, durante la presidenza italiana e giustificato dall'emersione di problemi globali di sicurezza alimentare (peraltro già affrontati a partire dal vertice di Hokkaido del 2008).

45 Nel corso degli anni, al fine di monitorare l'attuazione delle linee programmatiche fissate nei vertici annuali, si è resa necessaria la costituzione di Gruppi di lavoro a composizione essenzialmente tecnica (e ove non mancano rappresentanti delle ONG). In particolare, i componenti di tali Gruppi ricevono un espresso mandato da parte dei capi di Stato o di Governo del G8 per approfondire talune problematiche di valenza globale (es. accesso all'acqua, salute, istruzione, proprietà intellettuale, criminalità organizzata e transnazionale, disarmo nucleare, sicurezza alimentare). I lavori dei Gruppi si concludono con la redazione di una relazione finale, solitamente presentata nel corso del vertice annuale.

5. (segue) Il variabile bilanciamento di “ruoli” tra Presidente del Consiglio e Ministro degli esteri nei Governi della XV e XVI legislatura

Da quanto sopra premesso sembra potersi desumere che quanto meno di fronte l'opinione pubblica le soluzioni (o meglio, le proposte di soluzione) adottate dai *leaders* - e comunicate nei documenti conclusivi dei vertici annuali – siano a questi direttamente ricondotte.

Si comprende, pertanto, che il tutto assume ricadute interne di non poco momento.

Infatti, se si presta attenzione alle ricostruzioni dei vertici effettuate dai mezzi di comunicazione di massa, emerge con chiarezza la più intensa visibilità offerta al Presidente del Consiglio ed alle dichiarazioni di questo nelle giornate del *summit* annuale, con conseguente imputazione al *Premier* delle connesse (ed inevitabili) responsabilità di carattere (anche) politico per le scelte operate in sede G8.

Ciò spiega, ad esempio, le ragioni per le quali tutti i comunicati e le sintesi dei diversi *summit* siano stati compiuti attraverso i portali ufficiali della Presidenza del Consiglio⁴⁶.

Tuttavia, sarebbe semplicistico (e fuorviante) concludere sol per questo nel senso di un ruolo costantemente “forte” del Presidente nella determinazione delle linee di politica estera. Semmai può affermarsi, con un certo margine di sicurezza, che il *Premier* assume in modo ormai costante il ruolo di interlocutore diretto tra l'Esecutivo e l'opinione pubblica.

E' pur vero, infatti, che spetta al Presidente rappresentare formalmente la posizione del Governo all'interno del *forum* G8 e comunicarne i risultati in apposite conferenze stampa, ma non può affatto tacersi l'importanza dei sopra richiamati incontri collaterali tra i ministri variamente interessati alle questioni poste all'attenzione dei vertici tra le grandi potenze industrializzate.

Per tali ragioni, sembra condivisibile l'opinione di chi ha sottolineato che si è assistito progressivamente nell'ordinamento italiano ad una “dispersione” delle funzioni di politica estera⁴⁷: se da un lato, infatti, la prassi repubblicana ha mostrato un ruolo sempre più incisivo del Presidente del Consiglio, dall'altro non può trascurarsi la “trasversalità” delle scelte di politica estera.

Non v'è dubbio, infatti, che molte determinazioni in settori “strategici”, quali ad esempio l'economia e la finanza o l'ambiente (anche se la notazione può estendersi alle altre amministrazioni), abbiano subito una “proiezione estera”, con conseguente depotenziamento del ruolo del ministro per gli affari esteri⁴⁸.

46 Per quanto attiene l'attuale legislatura il riferimento web è www.governo.it. Per gli Esecutivi precedenti, il materiale è reperibile su www.sitiarcheologici.palazzochigi.it.

47 In questo senso, cfr. G. D'AURIA, *Il Ministero degli Affari esteri*, in A. PAJNO – L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2001, 195 ss.

48 Per tale notazione, cfr. G. D'AURIA, *Il Ministero degli Affari esteri*, cit. 196 s., il quale sottolinea la crisi del ministero degli esteri, cagionata non solo dalla già richiamata dispersione delle funzioni di politica estera, ma anche – tra l'altro – dall' “incapacità del ministero di trasformarsi in una efficiente struttura di supporto e di coordinamento delle molteplici “politiche estere” sviluppate da altre amministrazioni”. L'A. richiama, sul punto, le osservazioni già svolte da D. SERRANI, *L'organizzazione per ministeri*, Roma, 1979, 46, che aveva a tal uopo evidenziato la natura di “organo istruttorio e preparatorio” del Ministro degli esteri, rispetto alle decisioni

Ne consegue che a fronte di personalità ministeriali particolarmente autorevoli a livello internazionale, parallelamente il contributo “innovativo” del Presidente in ambito G8 si riduce, trasformandosi il Premier in un mero “portavoce” delle posizioni governative sulle varie tematiche affrontate.

Paradigmatico, in proposito, è quanto verificatosi durante il Governo Prodi *bis*, ove l’intensa attività del ministro degli esteri (e *vicepremier*) Massimo D’Alema ha – per così dire – opacizzato il potere estero del Presidente del Consiglio. Basti pensare, ad esempio, all’ampia risonanza mediatica delle riunioni dei ministri degli esteri G8, pubblicizzata anche attraverso comunicati ufficiali inseriti non già sul sito internet del ministero, ma in quello del Governo (anche in considerazione della carica di *vicepremier* da egli ricoperta).

Sebbene l’incarico del ministro D’Alema non nacque sotto i migliori auspici a causa delle forti divergenze in tema di politica estera tra le componenti dell’allora maggioranza governativa⁴⁹, non v’è dubbio che questi abbia progressivamente acquisito un ruolo non marginale nell’ambito della diplomazia internazionale.

Invero, nell’incontro di Potsdam del 31 maggio 2007 tra i ministri degli esteri G8 (preliminare al vertice di Heilingendamm), non solo fu affidato al responsabile della Farnesina il compito di introdurre la spinosa questione del Kosovo - tentando in quella sede una difficile mediazione tra le posizioni statunitensi e russe - ma al contempo molto interesse suscitò la proposta di D’Alema di instaurare una forza internazionale di interposizione militare nella striscia di Gaza sul modello della missione *Unifil* in Libano⁵⁰.

assunte in materia dal Presidente del Consiglio.

49 Basti pensare al vertice tra i ministri degli esteri G8, tenutosi a Mosca il 29 giugno 2006. In occasione del vertice preliminare tra i ministri degli esteri G8, D’Alema nel corso di una conferenza stampa svolse importanti dichiarazioni non limitate alle problematiche oggetto del vertice russo ma riguardanti l’intera politica estera del Governo italiano. In particolare, l’allora ministro degli affari esteri - in vista dell’approvazione del decreto legge sul rifinanziamento delle missioni italiane all’estero - offrì un’analisi della peculiare situazione politica italiana, caratterizzata da una maggioranza politica assai debole in Senato e divisa proprio in materia di politica estera. Invero, D’Alema mise in evidenza che dalla capacità di affrontare con coesione una forte politica estera dipendeva, in larga misura, la credibilità (anche internazionale) della maggioranza governativa. In particolare, il ministro D’Alema sottolineò come non fosse “nemmeno pensabile” una maggioranza di governo incapace “di sostenere i provvedimenti di politica estera del Governo”. Sul punto si vedano le riflessioni di F. VENTURINI, *D’Alema al G8 e la maggioranza divisa*, in *Corriere della Sera*, 29 giugno 2006, il quale sottolineava il ruolo di “messaggero di imbarazzo” che D’Alema avrebbe avuto all’interno del vertice con i colleghi stranieri.

50 Si leggano i resoconti del *briefing* settimanale del Capo servizio stampa e comunicazione del Ministero degli esteri – reperibile sul sito web www.esteri.it/mae/briefing/310507.pdf - ove il responsabile dott. Pasquale Ferrara, rispondendo ai giornalisti sulle dichiarazioni del Ministro sul Kosovo durante il vertice di Potsdam, mise in rilievo l’importanza dell’incarico di introdurre la questione kosovara riconosciuto all’on. D’Alema. Le cronache del vertice di Potsdam possono leggersi, tra i tanti, in *Corriere della Sera* e *La Repubblica* del 2 giugno 2007. Occorre precisare che nell’ambito dell’incontro in parola, fu approvata la proposta italiana (effettuata dal Ministro D’Alema) di organizzare a Roma una Conferenza sulla “*rule of law*” in Afghanistan. Invero, a Potsdam si svolse una sessione “*outreach*” del vertice dei ministri degli esteri G8, aperta ai responsabili del dicastero esteri dell’Afghanistan e del Pakistan. Nell’ambito della sopra richiamata Conferenza di Roma (svoltasi nel luglio 2007) l’Italia acquisì il ruolo di *lead* nel settore delle riforme del sistema giudiziario afgano, contribuendo alla formazione dei magistrati ed alla redazione dei codici.

La consapevolezza dell'importanza del G8, quale sede più snella per l'assunzione di decisioni importanti per la *governance* mondiale, fu costantemente presente nelle dichiarazioni rilasciate in varie occasioni dal ministro D'Alema. Di grande rilievo fu, ad esempio, la proposta di riforma del G8, avanzata dal ministro degli esteri a margine della visita ufficiale a New Delhi del 10 ottobre 2007⁵¹.

Del resto, durante la propria permanenza alla Farnesina, l'on. D'Alema manifestò l'esigenza di "riorganizzazione" della politica estera italiana, a tal punto da istituire nell'ottobre 2007 un *Gruppo di riflessione strategica*⁵² presso il ministero degli affari esteri, segno della tendenza a far riacquistare al dicastero degli esteri un ruolo centrale nella "internazionalizzazione" delle *policies* governative⁵³. Tuttavia, come si preciserà in seguito, dal Rapporto conclusivo dei lavori del *Gruppo* emerge una linea di tendenza, molto attenta al ruolo peculiare del Presidente del Consiglio, quale fulcro "decisore" delle politiche internazionali del Governo, assegnando al ministro degli esteri una marcata funzione di punto di osservazione privilegiata delle problematiche rilevanti.

Risulta di estremo interesse, sul punto, l'attenzione mostrata dal *GRS* non solo per alcune tematiche da sottoporre all'esame del G8 del 2009⁵⁴ ma anche

51 Su cui può vedersi F. RAMPINI, *Anche l'India tra gli 8 Grandi*, in *La Repubblica*, 11 ottobre 2007, 18. In particolare, il ministro D'Alema dopo aver illustrato i profondi cambiamenti subiti dall'economia mondiale manifestò l'esigenza di un allargamento "istituzionalizzato" del G8 ad India, Cina, Brasile, Messico e Sudafrica – invitati già da alcuni anni nei *summit* –, nonché all'Egitto, al fine di avere la presenza di un grande paese islamico. Nell'ottica del ministro, infatti, tale allargamento avrebbe rappresentato un passaggio necessario, perché il vertice G8 recuperasse un ruolo di governo dell'economia mondiale, e perché cessasse di essere percepito "come un club dei paesi ricchi, con il carico di ostilità che questo suscita". È interessante rilevare che la proposta di un'apertura all'Egitto nei vertici G8 è stata ripresa dal ministro Frattini. Quest'ultimo, infatti, in vista del *summit* G8 del 2009, ha più volte dichiarato che sarebbe stato opportuno consultare l'Egitto e verificare insieme ad esso i punti che avrebbero dovuto essere inseriti nell'Agenda "italiana" del vertice 2009 (ed invero, al vertice de L'Aquila la partecipazione dell'Egitto agli incontri del c. d. G14 è stata, per dir così, "istituzionalizzata". Vedi nota 33). Sul punto, cfr. il *briefing* del Capo servizio stampa e comunicazione del Ministero degli esteri, tenutosi l'11 giugno 2008 e reperibile sul sito web www.esteri.it/mae/briefing/110608.pdf.

52 I lavori del Gruppo si sono conclusi nell'aprile del 2008 con la redazione del *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*, reperibile sul sito web www.esteri.it/mae/doc/Rapporto2020_SceltePoliticaEsteri_090408.pdf. Il Gruppo era costituito da diplomatici, funzionari delle altre amministrazioni ed esperti esterni, al fine di consentire un'apertura del Ministero degli affari esteri al contributo degli intellettuali e delle forze economiche. Sul punto, si veda la prefazione del Ministro D'Alema al sopra menzionato Rapporto.

53 Partendo dal rilievo secondo cui la politica estera deve essere concepita come parte di un disegno strategico condiviso sul ruolo che l'Italia intende per promuovere i propri interessi e valori in ambito internazionale, nel Rapporto si insiste molto sulla necessaria "internazionalizzazione" delle scelte politiche interne, con conseguente moltiplicazione degli obiettivi perseguiti dalla politica estera. Il processo di internazionalizzazione, infatti, determina anche un aumento degli attori (ministeri, poteri locali, imprese, associazioni non governative) "nella proiezione internazionale di un paese e impone un forte adattamento degli strumenti dell'azione esterna. Nella prospettiva della politica estera come politica "inter-domestica", il Ministero degli Affari Esteri deve riuscire a combinare, alla funzione diplomatica, una funzione di coordinamento e di sostegno essenziale alla internazionalizzazione dell'Italia (o degli italiani)".

54 Si tratta, in particolare, dell'invito rivolto alla Presidenza italiana del G8 del 2009 per favorire la sottoscrizione di un accordo largamente condiviso – non solo dalle grandi potenze

per l'elaborazione di una formale proposta di riforma strutturale dell'importante consesso, che riprende la sopra richiamata opinione espressa "informalmente" dal Ministro D'Alema⁵⁵.

A fronte dell'autorevolezza internazionale progressivamente acquisita – durante la XV legislatura – dal ministro degli esteri, il quale interpretò anche in ambito G8 il proprio ruolo in senso "forte", sembra potersi sottolineare, di contro, una parallela *deminutio potestatis* del Presidente del Consiglio allora in carica.

Infatti, se si attenzionano i due anni di Governo Prodi, può da subito evidenziarsi che il *Premier* ha costituito il punto di raccordo della posizione italiana in ambito G8 solo all'inizio del proprio mandato.

Si può dar conto, in proposito di alcune iniziative di rilievo assunte dal Presidente del Consiglio durante il *summit* di San Pietroburgo del 2006.

Si tratta, in primo luogo, dell'*Advance Market Commitment* (AMC) per i vaccini. Presentato come "un'iniziativa di servizio sociale globale", l'AMC costituisce, in definitiva, "un accordo attraverso il quale i Paesi donatori si impegnano, con vincolo giuridico, a sussidiare appunto l'acquisto di vaccini con incentivi e stimoli al settore privato della ricerca prima ancora che venga speso denaro pubblico"⁵⁶.

Inoltre, per il tramite del Presidente del Consiglio fu proposta (ed accolta) durante il *summit* russo l'organizzazione di un *Forum mondiale su educazione, innovazione e ricerca*⁵⁷, successivamente tenutosi a Trieste nel maggio 2007.

E' interessante notare, tra l'altro, che il Presidente Prodi prima di recarsi ai vertici G8 di San Pietroburgo (2006) e di Hellingendam (2007) incontrò i rappresentanti delle ONG (Wwf, Action Aid, Medici senza Frontiere, Cipsi, Cocis, Focsiv, Fondazione Giustizia e Solidarietà, Legambiente, Osservatorio AIDS e Ucodep) così mostrando l'attenzione del Governo verso il mondo delle associazioni e, in genere, della società civile nella elaborazione di un'unitaria "voce" italiana in sede internazionale⁵⁸.

industrializzate ma anche dalle economie emergenti - sulla riduzione delle emissioni mondiali di anidride carbonica, al fine di superare i contrasti sorti a seguito dell'adozione del Protocollo di Kyoto.

55 Secondo il Gruppo di riflessione strategica il G8 - definito una sorta di nucleo duro informale del sistema della *governance* globale, la cui attuale struttura appare superata dai nuovi equilibri economici globali - dovrebbe essere: a) rafforzato per quanto riguarda la capacità propositiva, dotandolo di un segretariato; b) aperto, per la trattazione delle tematiche dell'agenda globale, alla partecipazione dei paesi non membri più direttamente interessati. Ne conseguirebbe la necessità di un allargamento selettivo e graduale. Il punto non è stato approvato all'unanimità. Secondo una solida posizione di minoranza, infatti, aumentare il numero dei membri del G8 complicherebbe il processo decisionale e lederebbe così l'efficacia del Gruppo. Secondo tale posizione, converrebbe insistere invece su aperture selettive e a geometria variabile ai non-membri a seconda delle singole *issues*.

56 Comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri, 14 luglio 2006.

57 Si legga, sul punto, il documento finale sull'educazione (*Education for innovative societies in the 21st century*) approvato dai *leaders* G8 il 16 luglio 2008 e reperibile all'indirizzo web <http://en.g8russia.ru/docs/12.html>.

58 Su cui, vd. T. GUERRISI, *Le ONG italiane incontrano Prodi prima del G8*, in *Il manifesto*, 12.7.2006. Per il Governo italiano erano presenti tutti i soggetti variamente coinvolti nello svolgimento del *summit* annuale del G8: il Presidente del Consiglio, il Min. Ragaglini, *Sherpa* del Presidente del Consiglio, il Min. Leggeri, *Sherpa* del Ministro degli Affari Esteri e il Min. Monticelli, *Sherpa* del Ministro dell'Economia e della Finanza.

Tale “prassi” instaurata dal Presidente Prodi non è stata proseguita dal Governo Berlusconi, insediatosi nel maggio 2008. Emerge, però, un dato di non poco momento. Invero, l’incontro con le ONG è stato tenuto successivamente al vertice di Hokkaido e l’Esecutivo non è stato rappresentato dal Presidente del Consiglio, ma dal ministro degli esteri Franco Frattini. Quest’ultimo, del resto, ha sottolineato la volontà del Governo di coinvolgere le associazioni rappresentative della società civile per la predisposizione dell’Agenda del summit G8 del 2009, che si è svolto sotto la presidenza italiana⁵⁹.

Da tali dati, non è possibile tuttavia evincere una focalizzazione assoluta sul ministro degli esteri, come è invece avvenuto durante il Governo Prodi *bis*.

Invero, la “centralità” del Presidente del Consiglio in relazione alla posizione italiana all’interno del G8 emerge in primo luogo dalla maggiore visibilità acquisita, soprattutto in riferimento ai rapporti con la stampa (e, quindi, con l’opinione pubblica).

Durante i tre giorni del *summit* G8 - tenutosi ad Hokkaido nel luglio 2008 – il *Premier* ha regolarmente tenuto conferenze stampa quotidiane, per fornire informazioni sulle diverse sessioni di lavoro. Di tali *briefing* è stata fornita la sintesi sul sito *web* della Presidenza del Consiglio, così segnando una differenza con il passato, quando era in uso rendere pubblica soltanto la conferenza finale del Presidente⁶⁰.

Gli incontri del Capo del Governo con la stampa hanno costituito un utile strumento di comunicazione per far conoscere all’opinione pubblica il contenuto delle proposte italiane in ambito G8. Nel corso delle conferenze stampa del 7 e 8 luglio 2008 – a margine delle prime due giornate di lavoro del *summit* di Hokkaido – il Presidente Berlusconi informò non solo delle *soluzioni proposte dall’Italia* per il contenimento del prezzo del greggio e dei generi alimentari, ma prese una posizione nettamente contraria ai progetti (fatti propri dal precedente Governo) di un allargamento “strutturale” del G8 ad altri Paesi⁶¹.

Peraltro, la tendenza alla centralizzazione (e personalizzazione) delle decisioni finali in tema di posizione italiana nel G8 sembra emergere da altre due notazioni effettuate dall’on. Berlusconi nel corso delle conferenze stampa in

59 Nel corso dell’incontro, in particolare, il Ministro Frattini sottolineò che il ruolo delle ONG potesse risultare fondamentale nell’attuazione di interventi di emergenza e, più in generale, nel settore delle iniziative riguardanti la sicurezza alimentare e la lotta alla malnutrizione.

60 Prassi seguita anche per il G8 del 2009 tenutosi a L’Aquila. Nessuna informazione, al riguardo, è possibile riscontrare per le conferenze stampa tenute dall’on. Berlusconi durante il Vertice G8 del 2010 tenutosi a Muskoka (Canada)

61 Sebbene tale posizione sia stata successivamente - in parte – “corretta”. Infatti, in vista del Vertice de L’Aquila, sotto presidenza italiana, l’On. Berlusconi si disse più volte convinto dell’esigenza di un allargamento “collaterale” del G8, attraverso un coinvolgimento di altri Paesi soprattutto in materia economica. Si veda, ad esempio, la conferenza stampa tenuta a Roma, alla vigilia del G8 del 2009, il 6 luglio del 2009, a seguito dell’incontro con il Presidente cinese Hu Jintao. In quest’occasione il Presidente manifestò l’importanza di superare il G8 come formula, perché rappresentativo del solo 50% dell’economia mondiale. Infatti, come precisò il Primo ministro italiano, mentre il G20 «appare numericamente troppo esteso, perché con venti persone allo stesso tavolo si finisce solo per fare un giro di opinioni su posizioni precostituite....Pensiamo che il G14 possa essere un foro da strutturare e mantenere», anche perché «rappresenta oltre l’80 per cento dell’economia mondiale». La medesima opinione fu espressa nella conferenza finale del vertice tenutosi nella città abruzzese.

parola. In primo luogo, il Presidente nel comunicare le risoluzioni dei *leaders* in merito alla vicenda del Presidente dello Zimbabwe Mugabe, dichiarò di aver votato a favore delle statuizioni del G8, così rivedendo le precedenti posizioni espresse dal Governo italiano, a seguito della *personale convinzione* raggiunta nel corso della discussione con gli altri rappresentanti degli Stati membri⁶². In secondo luogo, il Presidente puntualizzò che in merito all'organizzazione del G8 del 2009 sull'isola de La Maddalena (poi svoltosi per i noti eventi nella città de L'Aquila) fu approvata all'unanimità la proposta italiana di dedicare la seconda giornata dei lavori alle discussioni con le potenze emergenti, contestualmente sottolineando la propria personale capacità di "concretezza"⁶³.

La prassi fin qui brevemente ricostruita consente di svolgere alcune rapide osservazioni.

Non v'è dubbio che la proiezione della posizione italiana in ambito G8 sia direttamente imputabile al Presidente del Consiglio, in quanto è quest'ultimo che prende parte ai *summit* dei *leader*, ove vengono assunte le decisioni collegiali sugli svariati temi in Agenda. Inoltre, è il Capo del Governo ad assumere il ruolo di interlocutore diretto con l'opinione pubblica, grazie alla maggiore pubblicità delle dichiarazioni da egli rese.

Come si è visto, però, la fase prodromica dei Vertici G8 vede come protagonisti una pluralità di soggetti, primo tra tutti il Ministro degli esteri, che si trova così ad assumere un ruolo istruttorio di notevole rilievo.

Seppure l'imputabilità delle decisioni (e delle conseguenti responsabilità) sia da individuarsi nella persona del Presidente, si è avuto modo di sottolineare che durante l'ultimo Governo Prodi l'incisività dell'azione del ministro degli esteri sia stata pressoché costante.

Con ogni probabilità, un ruolo decisivo ha avuto la levatura "politica" del ministro D'Alema, il quale oltre ad essere personalità di spicco di uno dei partiti più importanti della coalizione governativa, aveva assunto in passato la carica di *Premier* in un momento assai delicato dello scenario internazionale⁶⁴.

62 Si legga il resoconto dell'incontro con la stampa del Presidente Berlusconi dell'8 luglio 2008.

63 Sul punto, sembra utile richiamare le espressioni utilizzate dal Presidente Berlusconi nella conferenza stampa del 9 luglio 2008, a conclusione dei lavori del summit di Hokkaido: "Sono soddisfatto di come si sono svolte queste riunioni e di quanto abbiamo portato come contributo italiano e ci prepariamo ad essere protagonisti del prossimo G8 in Italia. *Ho portato la mia capacità di fare squadra, gruppo. Il mio è stato un contributo di concretezza*". Senza pretese di esaustività, possono richiamarsi altri esempi di sottolineatura degli apporti "personali" del *Premier* nella determinazione di taluni elementi della politica internazionale. Nella conferenza stampa di presentazione del vertice G8 de L'Aquila, tenuta a Napoli nel giugno del 2009, il Presidente nell'evidenziare il ruolo di primo piano dell'Italia sulla scena internazionale riconobbe a sè stesso il merito di aver favorito il riavvicinamento Russia-Stati Uniti. In seguito, nel corso della conferenza finale del G8 del 2009, l'on. Berlusconi evidenziò, in particolare, il proprio ruolo determinante nella gestione della globale crisi economico finanziaria. Per un verso, infatti, il Presidente precisò di essere stato il primo, tra i leader delle grandi potenze industrializzate, ad aver potuto comunicare – attraverso i mass media – che il sistema bancario dell'Italia era da considerarsi al sicuro (con ciò ingenerando "fiducia" nei risparmiatori). Per altro verso, inoltre, l'on. Berlusconi ricordò di aver convinto, insieme al Presidente francese Sarkozy, le altre potenze mondiali – primi tra tutti gli U.S.A. – ad intraprendere le c.d. "azioni salva-banche" mediante l'utilizzazione di capitali di Stato.

64 L'on. Massimo D'Alema, infatti, fu Presidente del Consiglio nel 1999, quando la NATO

Se, dunque, sotto il Governo Prodi il baricentro della politica estera dal punto di vista sostanziale sembra aver trovato coincidenza con il titolare del dicastero degli esteri, la prospettiva è mutata con l'insediamento del Governo Berlusconi.

Invero, il carisma dell'attuale Presidente del Consiglio, la tendenza ad un accentramento personalistico sui grandi "temi" da parte del *Premier*, nonché la (fino a poco tempo fa) sostanziale coesione della compagine governativa gettano luce sulla linea di demarcazione tra "deboli" competenze del Ministro – cui è da riconoscere *rebus sic stantibus* una funzione di mero coordinamento della fase esecutiva – e forte "focalizzazione decisoria" del Presidente nelle statuizioni inerenti (anche) la politica estera.

6. Profili organizzativi della NATO

Altra sede di rilievo per la determinazione delle politiche (e delle relazioni) internazionali è rappresentata senza dubbio dalla NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), un'organizzazione internazionale istituita con il Trattato di Washington del 4 aprile 1949⁶⁵.

Scopo iniziale di tale organizzazione fu quello di assicurare la pace e la sicurezza in Europa dalle minacce sovietiche durante il periodo della guerra fredda⁶⁶.

Tuttavia, i progressivi mutamenti degli assetti internazionali e l'instaurazione di rapporti diplomatici sempre più intensi tra blocco occidentale e blocco sovietico hanno viepiù indotto ad un ripensamento del ruolo (e della struttura) della NATO⁶⁷.

Inoltre, dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, a seguito dei quali è stato per la prima volta invocato l'art. 5 del Trattato di Washington⁶⁸, le potenze alleate hanno mostrato l'esigenza di pervenire all'elaborazione di strategie di difesa –

durante la guerra del Kosovo deliberò – senza autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e contravvenendo, peraltro, al suo stesso Statuto - una campagna di bombardamenti contro la Jugoslavia (Operazione *Allied Force*).

65 Fanno parte della NATO: Italia, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Spagna, Regno Unito, Turchia, Ungheria ed Usa, nonché, dal 2 aprile 2004, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovenia e Slovacchia.

66 Si spiega così la ragione di fondo dell'art. 5 del Trattato di Washington, ritenuto correttamente la clausola caratterizzante la finalità dell'Organizzazione, che così dispone: "Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, compreso l'uso delle forze armate, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali".

67 Sul punto, cfr. A. COLOMBO, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, 2001, *passim*.

68 Su cui si veda la nota precedente.

per così dire – “policentriche” (o, se si vuole, “diffuse”), in considerazione delle minacce di tipo asimmetrico provenienti dal terrorismo internazionale⁶⁹. Invero, “ineludibile si è rivelata per la NATO la transizione da un apparato difensivo a *carattere statico*, come quello legato ad equilibri fondati sulla contrapposizione tra le due superpotenze, ad assetti di forze di *difesa dinamica*, in grado di svolgere, nella nuova, imprevedibile realtà della sicurezza globale, un ampio spettro di azioni operative”⁷⁰.

A ciò deve aggiungersi la necessità di intervenire in varie situazioni regionali abbisognevole di attività di stabilizzazione, cui la NATO è chiamata con ruolo di primordine nella gestione delle crisi.

Da qui, l’esigenza di avviare una serie di rapporti di partenariato con i Paesi non originariamente inclusi nel Patto Atlantico e l’intensificarsi dei rapporti con l’ONU e l’UE, quali attori principali dello scenario internazionale⁷¹.

In questo contesto, la NATO ha istituito un canale preferenziale di rapporti con la Russia, mediante l’istituzione – con la «Dichiarazione di Roma» approvata in occasione del Vertice di Pratica di Mare del 28 maggio 2002 – del Consiglio NATO-Russia⁷².

69 Occorre precisare che le finalità della NATO, seppure delineate nel Trattato di Washington, sono progressivamente adeguate alle esigenze emergenti dal contesto internazionale. A tal uopo, infatti, è redatto un “concetto strategico”, con il quale sono fissati gli obiettivi da perseguire e le *guidelines* per lo sviluppo delle forze militari. L’ultimo concetto strategico è stato approvato nel Vertice di Washington del 1999. Il relativo testo può essere reperito sul sito web www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=natoconcept99.

70 M. MORENO, *La proiezione operativa della NATO. Balcani, Afghanistan, Iraq, Mediterraneo*, in *Affari esteri*, 2005, 774.

71 Nel processo di riforma della NATO possono individuarsi almeno tre tappe fondamentali. Nel Vertice di Praga (novembre 2002), le Potenze Alleate avviano l’opera di *restyling* delle strutture del Patto Atlantico, mediante l’incremento delle risorse e delle capacità militari da impiegare nelle diverse missioni effettuate sotto egida NATO. Il Vertice di Istanbul (giugno 2004) ha, invece, implementato la logica del partenariato con i Paesi non formalmente alleati. Lungo tale solco si è mosso pure il Vertice di Riga (novembre 2006), nell’ambito del quale sono state elaborate forme di collaborazione più incisiva con l’ONU e con l’UE. Infine, va ricordato il Vertice di Bucarest (aprile 2008), nel quale tra l’altro sono state invitate ad aderire alla NATO l’Albania e la Croazia, al fine di continuare l’opera di stabilizzazione dei Balcani occidentali.

72 La Russia è stata coinvolta in vario modo nelle operazioni di pace condotto sotto l’egida NATO. Si pensi, ad esempio, alla missione *Active Endeavour*, nella quale il contributo russo all’attività di sorveglianza anti-terrorismo nel Mar Mediterraneo è stata di notevole rilievo. O, ancora, alle operazioni di sostegno ed intensificazione del processo di pace in Afghanistan. Tuttavia, occorre ricordare la recente crisi dei rapporti tra la NATO e Russia, a seguito dello scontro di questa con la Georgia, per il controllo dell’Ossezia del sud. Agli inizi di agosto 2008, infatti, le truppe russe entrarono in Ossezia, bombardando le postazioni georgiane. Il Presidente russo Medved giustificò tale ingresso delle proprie forze armate, paventando uno sterminio etnico condotto dalle forze georgiane in Ossezia. In tale contesto, la Russia dichiarò di voler riconoscere l’indipendenza dell’Ossezia del Sud e Abkhazia dalla Georgia. La Georgia, contestualmente, chiese l’aiuto della comunità internazionale, soprattutto degli USA. Ne conseguì una condanna quasi unanime delle potenze occidentali per l’aggressione russa, con l’acuirsi delle tensioni tra Russia e Usa. In tale rinnovato clima da guerra fredda, i ministri degli esteri dei Paesi NATO presero una forte posizione di critica nei confronti della potenza russa, la quale reagì attraverso l’interruzione dei rapporti di cooperazione militare con l’Alleanza atlantica. Parallellamente fu diffuso dal Dipartimento di Stato USA un comunicato a nome degli Alleati G7, con il quale i ministri degli esteri dei Paesi membri condannarono espressamente l’azione della Russia, “membro associato del G8”. Il testo del comunicato è reperibile sul sito web <http://www.g8.utoronto.ca/foreign/formin080827.html>. La breve incrinatura dei rapporti NATO –

Ben si comprende, pertanto, il ruolo oltrechè militare anche “politico” della NATO, deputata a rappresentare il fulcro del processo di cooperazione internazionale per affrontare le numerose questioni afferenti la più generale tematica della sicurezza comune.

Si spiega, in tal modo, l'esigenza di snellimento delle strutture (anche militari)⁷³ dell'organizzazione in parola, ormai avviato da qualche anno.

L'organo di vertice è il Consiglio Atlantico, dotato di un' incisiva funzione consultiva e costituito dai Rappresentanti Permanenti dei Paesi membri.

Il Consiglio è presieduto da un Segretario Generale, che promuove e dirige il processo di consultazione e decisionale all'interno dell'Alleanza. Il Segretario intrattiene i rapporti con i governi degli Stati membri e con gli organi di informazione⁷⁴.

Il Consiglio atlantico, ogni qualvolta se ne ravvisi l'esigenza “politica”, convoca i vertici dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi Alleati, al fine di affrontare le questioni di maggiore rilievo in tema di sicurezza comune e coordinamento delle politiche dell'Alleanza atlantica. Tali *summit*, che quindi non hanno cadenza regolare, si concludono con l'adozione di “dichiarazioni” finali.

Occorre, tuttavia, precisare che le finalità della NATO hanno carattere spiccatamente “trasversale”. Infatti, sol che si pensi alla politica di sicurezza comune ed alla configurazione asimmetrica da essa assunta – in virtù dell'acuirsi della minaccia terroristica -, si può intuire che l'attuazione delle direttive dell'Alleanza (nonché l'elaborazione di strategie comuni) implichi di necessità anche il coinvolgimento dei Ministeri della Difesa e degli Esteri.

A tal uopo, può evidenziarsi che, se per un verso i *summit* tra i *leader* NATO non hanno cadenza regolare, di contro si registrano Vertici annuali - sia

Federazione russa, a seguito degli eventi sopra descritti sembrerebbe aver lasciato spazio ad un rinnovato riavvicinamento, alla luce degli esiti del vertice di Lisbona tenutosi nel novembre del 2010. Com'è noto, infatti, nell'ambito del c. d. “nuovo concetto strategico”, è stata prevista, tra l'altro, la realizzazione di uno scudo antimissile europeo, alla cui progettazione sarà chiamata a cooperare anche la Russia.

73 La NATO possiede due Comandi Strategici, cui sono attribuite funzioni diverse. Il Comando di Mons (Belgio) assume il ruolo di Comando Alleato responsabile per tutte le operazioni (ACO). Il Comando di Norfolk (USA), invece, si occupa dell'addestramento, della sperimentazione e della pianificazione a lungo termine della componente militare dell'Alleanza. Vi sono, inoltre, tre Comandi operativi e sei Comandi tattici. In Italia si trova il comando operativo regionale di Napoli (ove ha sede anche il comando tattico marittimo) ed un centro per le operazioni aeree con sede a Poggio Renatico. Inoltre, a La Spezia vi è il Centro di Ricerche Sottomarine, che dipende dal Comando di Norfolk. A Roma, invece, è stato costituito il *NATO Defence College*, importante centro di formazione ed aggiornamento professionale destinato agli ufficiali dei Paesi membri e Partner dell'Alleanza Atlantica.

74 In seno alla NATO opera anche il Consiglio di partenariato euro atlantico, organismo che cura in concreto i rapporti tra i Paesi membri e gli Stati *partners*. Si riunisce con cadenza mensile a Bruxelles, a livello di Rappresentanti permanenti. Due volte l'anno, invece, si effettuano incontri per il partner iato tra i ministri degli esteri e della difesa. Per questioni di particolare rilievo possono riunirsi anche i Capi di Stato e di Governo. Inoltre, il vertice militare della NATO è il Comitato militare, costituito da Alti ufficiali militari, rappresentanti militari nazionali presso l'Alleanza. Il Comitato fornisce raccomandazioni, pareri e linee direttive ai Governi degli Stati membri, per l'assunzione delle decisioni più adeguate in tema di strategie militari per la difesa comune.

formali che informali - tra i ministri degli esteri, nonché tra i ministri della difesa dei Paesi Alleati⁷⁵.

In tali Vertici interministeriali sono di solito affrontati i temi più rilevanti via via emergenti dal panorama politico internazionale e sono delineati i punti nodali delle Agende degli eventuali *summit* tra i Capi di Stato e di Governo dell'Alleanza.

Di notevole rilievo, è inoltre la Conferenza interparlamentare della NATO (o Assemblea interparlamentare). Pur non potendo essere ritenuto un organo dell'Alleanza – non essendo stato previsto nel Trattato di Washington – la Conferenza ha vieppiù assunto un ruolo incisivo, ponendosi come fulcro di confronto interparlamentare dei Paesi alleati su tutte le più importanti questioni relative alla sicurezza.

La Conferenza, inoltre, adotta raccomandazioni, risoluzioni, pareri, direttive su questioni riguardanti gli aspetti militari, politici, economici e sociali dell'Alleanza⁷⁶.

Gli ordinamenti nazionali possiedono strutture di raccordo con l'Organizzazione centrale della NATO, in quanto come si è rilevato sono previsti meccanismi di coordinamento con i Governi degli Stati membri, cui è demandata l'attuazione delle direttive dell'Alleanza atlantica.

In proposito, presso il dicastero esteri italiano (Direzione Generale per gli Affari Politici Multilaterali), ad esempio, è stato istituito un "Ufficio NATO", con funzioni di coordinamento delle varie tematiche oggetto dell'Agenda progressivamente predisposto dall'Alleanza atlantica.

L'Ufficio NATO opera in stretto collegamento sia con la Rappresentanza Italiana presso il Consiglio Atlantico a Bruxelles, sia con altre Amministrazioni dello Stato, dalla Presidenza del Consiglio, per il coordinamento interministeriale nella gestione delle crisi, al Ministero della Difesa, per le questioni militari, a quello dell'Interno per le emergenze civili⁷⁷.

7. La proiezione della posizione italiana in sede NATO: uno sguardo alla prassi.

Sebbene le linee guida (o meglio, le "grandi scelte") dell'azione dell'Alleanza atlantica siano comunque demandate alle risoluzioni assunte dai *leader* dei Paesi membri nel corso dei *summit* – paradigmatica, in proposito, è l'approvazione dei diversi piani strategici della NATO, l'ultimo dei quali risale al 1999 durante il Vertice di Washington - non v'è dubbio che l'intera attività dell'Alleanza sia il frutto di un *work in progress*, posto in essere soprattutto dalle strutture di vertice dell'Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico, prime tra tutte il Consiglio Atlantico ed il Segretario generale.

Del resto, non può trascurarsi che il continuo raccordo con i Governi nazionali è garantito dalla composizione stessa del Consiglio Atlantico, cui

⁷⁵ Nel 2007, ad esempio, non si è svolto alcun *summit* tra i leader. Tuttavia, sono stati organizzati Vertici tra i ministri della difesa (14 e 15 giugno 2007) e tra i ministri degli esteri (7 dicembre 2007).

⁷⁶ L'Assemblea si riunisce due volte l'anno, a rotazione presso i diversi Stati alleati. I componenti italiani (nove deputati e nove senatori) sono nominati dai Presidenti delle Camere, nel rispetto del criterio di proporzionalità tra i diversi gruppi parlamentari.

⁷⁷ Informazioni più puntuali sono reperibili sui siti web dei rispettivi Ministeri.

prendono parte i Rappresentanti permanenti degli Stati membri, che fanno capo ai rispettivi ministeri degli esteri. In Italia tale ultima funzione è attribuita a diplomatici di altro rango, la cui nomina è demandata al Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro degli esteri.

Inoltre, come già evidenziato, la proiezione delle posizioni governative nazionali in sede NATO è rimessa in gran parte agli incontri interministeriali tra i titolari dei dicasteri degli affari esteri e della difesa dei Paesi membri⁷⁸.

E' indicativo, in proposito, che tra giugno 2001 ed il mese di novembre 2010 (XIV – XV – XVI legislatura) si sono svolti otto *summit* a livello di capi di stato e di governo, a fronte di ventisei riunioni tra i ministri degli esteri e della difesa⁷⁹.

Del resto, il “coinvolgimento sinergico” del *Premier* e dei suddetti ministri nell’attuazione delle politiche di sicurezza comune stabilite in sede NATO è dimostrato, tra l’altro, dalla contestuale presenza nei *summit* tra i Capi di Stato e di Governo dell’Alleanza atlantica, del Presidente del Consiglio e dei ministri degli esteri e della difesa (i quali partecipano ad incontri collaterali al Vertice), a conferma dell’accentuata trasversalità delle problematiche oggetto di comune riflessione da parte dei Paesi Alleati⁸⁰.

78 Il maggiore coinvolgimento dei ministri degli esteri e della difesa nella elaborazione delle diverse strategie (anche politiche) della NATO è con ogni probabilità da ricercare nelle caratteristiche strutturali ed organizzative dell’Alleanza atlantica, non già in fattori interni ai diversi ordinamenti. Paradigmatica è, in proposito, la recente crisi tra Georgia e Russia, in relazione alla quale la posizione di condanna della NATO nei confronti del Governo russo è stata affidata alla dichiarazione dei ministri degli esteri, riuniti in sessione straordinaria a Bruxelles il 19 agosto 2008. Al *summit* da ultimo richiamato ha preso parte, per l’Italia, il Ministro degli Affari esteri Franco Frattini. Degli esiti del suddetto Vertice il Ministro ha riferito alle Commissioni esteri di Senato e Camera in data 26 agosto 2008, precisando anche la posizione espressa dall’Italia dinanzi ai ministri degli esteri dell’Alleanza. E' interessante notare, inoltre, che nel comunicato stampa del Ministro degli esteri sulla crisi in Ossezia e pubblicato sul sito web del ministero in data 12 agosto 2008 si dà conto di una serie di contatti telefonici avuti dal Ministro con il Segretario di Stato USA e con il ministro degli esteri francese. Dell’esito di tali colloqui – come si legge nel suddetto comunicato – è stato informato il Presidente del Consiglio, il quale aveva a propria volta reso edotto il Ministro degli esteri del contenuto di un colloquio telefonico avuto sulla crisi georgiana con il Presidente degli Stati Uniti ed aveva invitato il responsabile del dicastero esteri a mantenere un chiaro ed esplicito sostegno allo sforzo di mediazione dell’Unione europea coordinato dalla Presidenza francese. Da tali brevi comunicazioni ufficiali del Ministero sembrerebbe emergere in trasparenza il potere direttivo del Presidente del Consiglio nei confronti del Ministro nella determinazione delle linee generali in tema di politica estera, finendo per essere rimessa al Ministro la concreta attuazione delle “indicazioni di principio” fornite dal Capo del Governo.

79 In particolare, durante la XIV legislatura si sono svolti quattordici *meeting* tra i ministri degli esteri e della difesa e quattro *summit* tra i Capi di Stato e di Governo. Durante la XV legislatura a fronte di due Vertici tra *leader* degli Stati Alleati, si sono svolti cinque incontri ministeriali. Nel corso della XVI legislatura si sono tenuti due vertici annuali (nel 2009 a Strasburgo (Francia) e, il giorno dopo, a Kehl (Germania); nel 2010 a Lisbona) e otto *meeting* tra i ministri degli esteri e della difesa.

80 Al Vertice di Istanbul erano presenti il Presidente del Consiglio Berlusconi con i ministri Frattini (esteri) e Martino (difesa). A Riga, invece, il *Premier* Prodi ed i ministri D’Alema (esteri) e Parisi (difesa). Nel vertice di Bucarest (aprile 2008) – svoltosi ormai a Camere sciolte – non era presente il ministro D’Alema, ma solo il Ministro Parisi insieme al Presidente Prodi. Sia al vertice di Strasburgo-Baden Baden che al vertice di Lisbona, oltre al Presidente del Consiglio, hanno preso parte il Ministro degli esteri Frattini e della difesa La Russa. Può, inoltre, ricordarsi la

Inoltre, dei risultati dei Vertici gli Esecutivi hanno, solitamente, dato comunicazione alle Commissioni esteri e difesa delle Camere, per mezzo del Ministro degli Esteri nonché, per gli aspetti di propria competenza, del Ministro della difesa⁸¹.

Invero, non può trascurarsi che l'azione dell'Alleanza atlantica si traduce spesso nell'espletamento di missioni militari, cui anche l'Italia partecipa con propri contingenti. Da qui, l'esigenza di coinvolgere anche il Parlamento nell'assunzione di decisioni di estrema delicatezza ed importanza (nonché di diretto impatto sulla pubblica opinione).

Del resto, le comunicazioni rese dai ministri alle Camere offrono un buon ausilio per la ricostruzione della posizione assunta dall'Italia in ambito NATO.

Paradigmatica, in tale contesto, la comunicazione sugli esiti del Vertice di Istanbul, resa dal ministro Frattini dinanzi la Commissione esteri del Senato in data 7 luglio 2004.

In questa occasione il ministro degli esteri, nel mettere in rilievo il ruolo assunto dall'Italia nel rilancio della dimensione politica dell'Alleanza atlantica, sottolineò l'impegno *personalmente* profuso a tal fine. In particolare, l'onorevole

peculiare situazione verificatasi nel 2002, a seguito delle dimissioni dell'allora ministro degli esteri Renato Ruggiero, accettate con decreto del Presidente della Repubblica del 6 gennaio 2002. Contestualmente, il Presidente del Consiglio Berlusconi assunse l'*interim* del ministero sino al 14 novembre 2002, quando fu nominato ministro degli esteri l'onorevole Franco Frattini. Non v'è dubbio che l'accentramento (anche formale) della carica di *Premier* e di ministro degli esteri in capo al medesimo soggetto ha costituito un'evidente anomalia del sistema. Se si pensa, inoltre, che le "dimissioni" di Ruggiero furono determinate dall'atteggiamento "euroscettico" di alcuni componenti l'allora maggioranza governativa (in particolare, di Umberto Bossi e di Giulio Tremonti), nell'assunzione di un *interim* assai lungo da parte del Presidente del Consiglio non può non leggersi in trasparenza l'esigenza – peraltro ampiamente manifestata dall'on. Berlusconi – di rappresentare con maggiore incidenza una politica di allineamento incondizionato all'"atlantismo" (e, quindi, agli Stati Uniti d'America). Nel 2002, infatti, Berlusconi prese parte non solo al Vertice di Pratica di Mare e di Praga in qualità di Capo di Governo, ma anche al *summit* di Reykjavik (14-15 maggio) tra i ministri degli esteri dei Paesi dell'Alleanza, trovandosi così a gestire in maniera diretta i rapporti con l'Alleanza atlantica e, quindi, la proiezione della politica estera italiana nel prestigioso Consesso internazionale. Ciò, del resto, costituiva l'immediata traduzione della visione berlusconiana della politica internazionale dell'Italia. In proposito, può ricordarsi l'intervista rilasciata dal Presidente Berlusconi al quotidiano *La Repubblica* in data 4 gennaio 2002, quando all'indomani delle esternazioni critiche del ministro Ruggiero sull'atteggiamento "antieuropeo" mostrato dagli onorevoli Bossi e Tremonti, l'allora *Premier* dichiarò che la "politica estera del Paese è guidata dal Presidente del Consiglio, non da questo o quel ministro". Si veda, in proposito, S. MARRONI, "La politica estera la guida io e sulla UE non ho taciuto". *Intervista al Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi*, in *La Repubblica*, 4 gennaio 2002. Sul punto, si vedano le riflessioni di S. ROMANO, *Berlusconi: il rovesciamento delle priorità tradizionali*, in www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=143.

81 Si possono ricordare, in proposito, le comunicazioni del ministro Frattini dinanzi la Commissione affari esteri del Senato, in data 7 luglio 2004, a seguito del Vertice di Istanbul; del ministro D'Alema e del sottosegretario della difesa Forcieri, davanti le Commissioni riunite esteri e difesa di Senato e Camera del 12 dicembre 2006, dopo il Vertice di Riga. Sul vertice di Bucarest, invece, non è stata data nessuna comunicazione al Parlamento a causa dello scioglimento anticipato delle Camere nel febbraio 2008. Non risulta, inoltre, alcuna comunicazione governativa in merito al vertice di Strasburgo – Kehl del 2009. Occorre, tuttavia, segnalare che nel 2010 tale comunicazione non è stata successiva allo svolgimento del vertice annuale, ma lo ha preceduto di pochi giorni (vedi la *Comunicazione sul vertice NATO di Lisbona del 19 e 20 novembre 2010* dei Ministri della difesa e degli esteri alle Commissioni riunite esteri e difesa effettuata il 17 novembre 2010).

Frattini fece riferimento ad alcune linee di riflessione da egli preparate in vista del Vertice di Istanbul e sottoposte al Consiglio atlantico, tenutosi qualche mese prima a Bruxelles⁸². Di tali linee di riflessione – come precisato dal ministro – si tenne ampiamente conto nella redazione finale della Dichiarazione di Istanbul, approvata dai Capi di Stato e di Governo in esito al Vertice del 2004⁸³.

Inoltre, come si legge nella comunicazione ministeriale in parola, nella suddetta Dichiarazione fu accolta all'unanimità un'altra proposta avanzata dal ministro degli esteri italiano nel corso di una riunione svoltasi nel maggio 2004 presso il NATO *Defence college* di Roma. Infatti, nel documento conclusivo del Vertice di Istanbul, i Capi di Stato e di Governo ritennero di dover adottare in tema di dialogo mediterraneo della NATO con i Paesi della sponda Sud ed Est, il principio – proposto, appunto, dal ministro degli esteri italiano – della *co-ownership*, vale a dire “di una piena e paritaria partecipazione di tutti gli interlocutori alla formazione delle soluzioni. In altri termini, si escludono modelli «prendere o lasciare», si escludono procedimenti e metodi con cui si impone o si cerca di imporre agli interlocutori una ricetta, ma si suggeriscono temi e si ascoltano proposte da parte degli interlocutori e insieme si arriva a posizioni condivise”.

Dalla ricostruzione offerta attraverso le richiamate comunicazioni alle Commissioni parlamentari, sembra emergere un quadro sufficientemente chiaro, ove il ministro degli esteri assume un ruolo di prim'ordine nella proiezione della politica internazionale in seno all'Alleanza atlantica.

Il dato è confermato, del resto, anche dall'analisi della prassi seguita durante il secondo Governo Prodi (XV legislatura). Basti pensare che nel biennio 2006 – 2008 si sono svolti soltanto due Vertici tra i Capi di Stato e di Governo della NATO (Riga 2006 – Bucarest 2008), a fronte dei quattro *summit* tra i ministri degli esteri dell'Alleanza, cui ha preso parte il titolare del dicastero esteri italiano, on. Massimo D'Alema.⁸⁴

Quest'ultimo riferì gli esiti del Vertice di Riga alle Commissioni riunite esteri e difesa di Senato e Camera nel mese di dicembre 2006. In tale occasione molto rilievo fu dato alla partecipazione italiana a missioni militari, svolte sotto l'egida della NATO. In particolare, nella sopra richiamata comunicazione alle Commissioni il Ministro D'Alema sottolineò l'importanza di garantire il sostegno italiano alla missione (di *peace enforcing*) ISAF (*International Security*

82 Il riferimento è all'incontro informale tenutosi a Bruxelles tra i ministri degli esteri dei Paesi NATO, il 4 aprile 2004, in occasione della cerimonia ufficiale di ingresso nell'Alleanza atlantica di Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia. La cerimonia del Consiglio atlantico fu aperta da un discorso del Ministro Frattini, in qualità di Presidente d'Onore del Consiglio stesso, carica che il titolare del dicastero esteri ebbe fino al mese di settembre dello stesso anno.

83 Il ministro Frattini così si esprimeva: “Rileggendo oggi quel documento (la dichiarazione di Istanbul, *n.d.r.*) troviamo non solo un significativo riscontro, ma direi in molti casi la completa sottolineatura di quegli aspetti che il Governo italiano, attraverso il Ministro degli affari esteri, aveva posto all'attenzione di tutti i *partners* dell'Alleanza”.

84 Si tratta, in particolare, delle riunioni ministeriali NATO tenutesi a *Bruxelles il 26 gennaio 2007*; ad *Oslo il 26-27 aprile 2007*; a *Evère il 6-7 dicembre 2007* ed a *Bruxelles il 6 marzo 2008*.

Assistance Force) in Afghanistan, al fine di poter rispettare in tal modo gli impegni assunti dal precedente Esecutivo⁸⁵.

Si intercettava, in tal modo, uno dei maggiori nervi scoperti dell'allora compagine governativa, caratterizzata dalla coabitazione di forze politiche di diversa provenienza (e formazione) ideologica⁸⁶. Sebbene, infatti, gli Esecutivi delle ultime legislature si siano mostrati assai ancorati – chiaramente con diverse modulazioni, atteso il differente orientamento ideologico e culturale di base delle forze partitiche di maggioranza – alle *policies* della NATO, non v'è dubbio che la presenza di forze politiche di estrema sinistra, storicamente avverse alla politica transatlantica, costituì uno dei punti di debolezza del secondo Governo Prodi in tema di politica estera⁸⁷.

85 Si tratta di una missione costituita per effetto della Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU n. 1386 del 2001. Tale Risoluzione ha, infatti, autorizzato, la formazione di una forza di intervento internazionale per garantire nell'area di Kabul la sicurezza a tutela dell'Autorità provvisoria afghana (oggi Governo di transizione). La NATO ha assunto nell'agosto del 2003 il comando, il coordinamento e la pianificazione dell'operazione ISAF, senza modificarne nome, bandiera e missione. La guida politica di ISAF è esercitata dal Consiglio del Nord Atlantico, in stretto coordinamento con i Paesi non NATO che contribuiscono all'operazione. L'invio delle truppe italiane in territorio afghano nell'ambito della missione ISAF (*International Security Assistance Force*) fu deliberato dal secondo Governo Berlusconi ed autorizzato dal Parlamento a larghissima maggioranza nel 2002. L'Italia, che già aveva preso parte all'operazione anglo-americana di lotta al terrorismo internazionale *Enduring freedom*, aderì all'operazione ISAF – iniziata sotto egida ONU – volta alla stabilizzazione del territorio afghano dopo il conflitto contro il regime talebano. L'intervento italiano fu autorizzato – con una discutibile tecnica di modificazione del precedente decreto legge 28 dicembre 2001, n. 451, recante disposizioni urgenti per la proroga della partecipazione italiana ad operazioni militari internazionali – dalla legge di conversione 27 febbraio 2002, n. 15. Durante il Vertice tra i Capi di Stato e di Governo tenutosi ad Istanbul nel giugno del 2004, fu decisa un'espansione della presenza alleata in Afghanistan, soprattutto per garantire lo svolgimento di libere elezioni presidenziali. A margine del suddetto Vertice, fu allora ministro degli esteri Frattini a dichiarare la disponibilità dell'Italia ad inviare forze aggiuntive, soltanto laddove fossero state completate le consultazioni avviate in sede NATO. In proposito, si veda il comunicato stampa rilasciato il 28 giugno 2004 dal Ministero degli esteri e reperibile sul sito web www.esteri.it/MAE/IT/Stampa/Sala_Stampa/News/2004/06/News_15.htm. Sul punto, è utile la lettura della comunicazione resa dal Ministro degli esteri Franco Frattini alla Commissione esteri del Senato della Repubblica, il 7 luglio 2004, ove è espressa la posizione assunta dall'Italia sull'invio di truppe aggiuntive in territorio afghano, sotto comando NATO. Il testo della comunicazione è stato pubblicato on line sul sito web www.senato.it/documenti/repository/commissioni/stenografici/14/comm03/03a_20040707_CG_12_25.pdf.

86 L'Unione di centro sinistra, risultata vittoriosa nelle elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006, era costituita tra gli altri, dai Democratici di Sinistra, da La Margherita, dal Partito di Rifondazione comunista, dal Partito dei Comunisti italiani, dall'Italia dei Valori, dai Socialisti democratici italiani, dalla Federazione dei Verdi, dai Popolari Udeur, dal Movimento Repubblicani Europei, dai Radicali – Rosa nel pugno - e dai Socialisti. In particolare, all'interno del secondo Governo Prodi ai Democratici di sinistra furono assegnati 9 ministri e 28 viceministri e sottosegretari; a La Margherita 7 ministri e 21 viceministri e sottosegretari; a Rifondazione comunista 1 ministro e 7 viceministri e sottosegretari; a Italia dei valori 1 ministro e 2 sottosegretari; alla Federazione dei Verdi 1 ministro e 2 sottosegretari; ai Popolari Udeur 1 ministro e 1 sottosegretario; ai Comunisti italiani 1 ministro e 2 sottosegretari.

87 Su cui, *supra* § 2.

Sebbene anche durante l'attuale legislatura, la proiezione della politica estera italiana in sede NATO abbia visto quale protagonista principale il ministro degli esteri, non può tacersi quanto verificatosi durante il vertice straordinario del 2009 tenutosi a Strasburgo – Kehl, nel corso del quale il primo ministro danese Anders Fogh Rasmussen fu nominato segretario generale della Nato, superando le riserve della Turchia. Invero, Il Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, negli incontri finali con la stampa, si ascrisse il merito di aver *personalmente* persuaso il primo ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, ad approvare la nomina di Rasmussen, così intendendo – con ogni probabilità – rimarcare la forza “centripeta” presidenziale anche in sede NATO. Tuttavia, Erdogan e il presidente turco Abdullah Gül, smentendo le affermazioni del Primo ministro italiano, dichiararono in seguito di aver tolto il veto alla nomina di Rasmussen dopo un incontro con il presidente degli Stati Uniti Barack Obama.

8. Aspetti introiettivi e proiettivi del “policentrismo decisionale” in tema di politica internazionale. Osservazioni conclusive.

Nel corso dell'analisi della prassi seguita dai Governi italiani delle ultime legislature si è messa in evidenza l'esistenza di un peculiare “policentrismo decisionale” in tema di politica internazionale. Tale fenomeno sembra costituire, del resto, l'introduzione di quanto accade a livello sovranazionale, ove può ravvisarsi una marcata pluralizzazione dei centri decisionali.

Sembra opportuno fornire, sul punto, qualche chiarimento.

In primo luogo, non può trascurarsi che la politica estera dell'Italia (e degli Stati in generale) è stata viepiù assorbita dal multilateralismo, anche per effetto dell'intensificarsi dei processi di globalizzazione. Non v'è dubbio, infatti, che nell'ottica di una *governance* globale, le sedi multilaterali costituiscano i centri di assunzione delle decisioni di maggior rilievo internazionale. Si è già avuto modo di rimarcare, in proposito, il ruolo crescente del G8 e della NATO, che da *fora* di natura economica e militare hanno progressivamente acquisito coloritura marcatamente politica.

Invero, l'elaborazione delle *policies* di gestione del mutato scenario internazionale involge non più (o meglio, non soltanto) i profili macroeconomici, ma allarga i propri orizzonti alla sfera pubblica globale, arricchita dall'intersezione di questioni di ampio respiro sociale e dal coinvolgimento sempre più incisivo dell'opinione pubblica (e delle organizzazioni non governative).⁸⁸

L'intensificarsi delle relazioni a livello mondiale ha imposto un progressivo ripensamento delle modalità stesse di predisposizione della politica internazionale, frutto di concertazioni e compromessi sempre nuovi. Inoltre, sembra assistersi allo sgretolamento della granitica composizione del profilo soggettivo del concetto di “potenza mondiale”. A tal uopo, non può infatti trascurarsi che sullo scenario internazionale il novero degli agenti protagonisti è

⁸⁸ Si pensi, ad esempio, all'ambiente ed alle politiche in tema di riduzione delle emissioni nocive nell'atmosfera, nonché alle politiche sull'occupazione o sull'aumento dei prezzi delle materie prime e dei generi di prima necessità o, ancora, alle questioni inerenti la sicurezza alimentare, la lotta alla povertà, l'istruzione e la formazione, temi che ormai costituiscono punti costanti delle Agende dei Vertici G8.

destinato ad ampliarsi, alla luce soprattutto dell'emersione di nuovi processi di industrializzazione in Paesi (quali ad esempio la Cina e l'India), un tempo considerati "marginali".

La scrittura delle regole, la loro attuazione, la garanzia di un rispetto delle decisioni di maggiore rilievo internazionale richiedono, pertanto, il coinvolgimento sempre più ampio degli interlocutori del foro pubblico globale, secondo logiche non già di esclusione ma di inclusione e confronto.

Si tratta, come sembra, della necessità di un passaggio dalla politica internazionale *per civitates* ad una politica internazionale *per societatem*. Invero, i processi di globalizzazione hanno finito per smaterializzare il concetto stesso di *civitas*, fortemente caratterizzato da un'accezione localistica ed "identitaria" (dotata, cioè, di pretesi elementi accomunanti ed identificativi), per lasciar spazio all'onnicomprendiva immagine della *societas* internazionale, abbisognevole di regole comuni e condivise. Del resto, "gran parte di ciò che veniva storicamente considerato come dominio della politica interna si sta internazionalizzando. Il che moltiplica gli obiettivi che la politica estera deve sostenere; aumenta gli attori (ministeri, poteri locali, imprese, associazioni non governative) nella proiezione internazionale di un paese e impone un forte adattamento degli strumenti dell'azione esterna"⁸⁹. In altri termini, la focale per la risoluzione delle questioni di maggior rilievo internazionale cessa di essere "interna" (*intra civitates*) e diventa soprattutto "esterna" (*inter civitates ad societatem*), con conseguente esigenza di assumere decisioni a livello sovranazionale su questioni stringenti, che richiedono (anche) rapidità di intervento.

Si intercetta, così, un punto nodale per la comprensione del tema oggetto del presente studio.

Infatti, la necessità di addivenire – in un'ottica, appunto, globale – a soluzioni rapide ed incisive determina l'esigenza di uno snellimento delle procedure di decisione delle *policies* internazionali, con conseguente assunzione di maggiore responsabilità da parte dei gabinetti dei Primi ministri.

In particolare, è stato osservato che la velocizzazione dei processi decisionali ha prodotto grandi pressioni sui governi affinché agiscano rapidamente, cui deve aggiungersi l'esigenza "di un mondo dell'informazione che vive ormai 24 ore su 24 e induce a centralizzare ulteriormente gli sforzi della comunicazione ufficiale (incluse le foto *opportunity* e una certa passione per gli incontri "al vertice")"⁹⁰.

Del resto, la centralizzazione della politica estera "è anche una risposta naturale all'indebolimento delle linee di demarcazione tra le varie aree della politica estera nazionale, come la diplomazia tradizionale ed i rapporti commerciali, o la difesa e le attività giudiziarie e di polizia"⁹¹.

Parallelamente all'assunzione di ruoli più incisivi dei Primi ministri, si è rapidamente assistito ad una trasformazione dei Ministeri degli esteri, che "accanto alle più tradizionali funzioni di negoziatori di accordi con altri paesi, (...)

89 In questi termini, GRUPPO DI RIFLESSIONE STRATEGICA, *Rapporto 2020. Le scelte di politica estera*, cit., 9 del paper.

90 R. MATARAZZO – R. MENOTTI, *Gruppo di riflessione strategica: un'esperienza da continuare*, 2008, in www.affariinternazionali.it.

91 R. MATARAZZO – R. MENOTTI, *op. ult. cit.*

tendono sempre più a trasformarsi in produttori di scenari, opzioni, idee”, anche con l’ausilio di esperti esterni⁹².

Posizionando la focale d’osservazione all’interno dell’ordinamento italiano, sembrerebbe doversi addivenire ad un ridimensionamento delle affermazioni appena svolte.

Per un verso, l’analisi della prassi ha mostrato, ad esempio, che soprattutto in ambito G8 il Presidente del Consiglio assume un ruolo più incisivo, quanto meno per il diretto contatto con l’opinione pubblica nazionale. Invero, non è di poco momento l’esistenza di appositi *dossier* ed approfondimenti predisposti dalla Presidenza del Consiglio in vista dei *summit* annuali, nonché la redazione di sintesi circa i principali argomenti trattati nel prestigioso consesso internazionale. Inoltre, si è visto, ad esempio, che durante i Vertici di Hokkaido e de L’Aquila il Presidente Berlusconi ha tenuto *briefing* quotidiani, puntualmente pubblicati sul sito web della Presidenza del Consiglio.

Per altro verso, se tutto questo sembrerebbe dimostrare la centralità del ruolo del Premier, non può trascurarsi che, soprattutto durante la sia pur breve XV legislatura, abbia progressivamente acquisito un’incidenza maggiore il Ministro degli esteri, reale tessitore dei rapporti internazionali dell’Italia quanto meno nella fase preparatoria dei Vertici G8. Infatti, molti dei temi presenti nell’Agenda del *summit* annuale del 2007 erano già stati trattati in diversi interventi pubblici da parte del Ministro D’Alema.

Inoltre, attraverso l’analisi della prassi seguita dagli Esecutivi in materia di rapporti con l’Alleanza atlantica, si è tentato di sottolineare la peculiarità che in tale ambito assume il responsabile del dicastero esteri. Il maggior “peso” e la più ampia “visibilità” pubblica del Ministro degli esteri in relazione alla gestione delle relazioni con la NATO sembrano essere strettamente correlate alla struttura burocratica ed amministrativa dell’Organizzazione in parola, che prevede altresì il coinvolgimento periodico dei Ministri della difesa.

Si comprende, pertanto, che la proiezione della politica estera del Paese in ambito internazionale non può essere in concreto ricondotta ad un unico centro decisionale. Piuttosto, sembra corretto evidenziare l’esistenza di una sorta di “diffusione” delle *policies* internazionali dell’Italia, ove il rapporto tra Presidente del Consiglio e (soprattutto) Ministro degli esteri è strutturato secondo logiche “a geometria variabile”.

Sebbene, infatti, la “volontà” ultima del Governo sia esternata pur sempre dal Presidente in sede di incontri al vertice tra i *leader*, l’esame della prassi ha fatto emergere talvolta un ruolo per nulla marginale del Ministro degli Affari esteri.

Quest’ultimo, spesso, non sembra aver assunto semplicemente le vesti di “istruttore” delle decisioni in materia di politica internazionale. Piuttosto, si è assistito ad una *plena executio* del dettato dell’art. 12 del d. lgs. n. 300 del 1999. Invero, non sono stati rari i casi in cui il responsabile del prestigioso dicastero sia stato vero protagonista della tessitura dei rapporti sovranazionali e promotore di iniziative di ampia risonanza esterna, tanto da far presumere che il peso dell’intera politica internazionale ricadesse talvolta per intero sulle spalle del Ministro, con parallelo ridimensionamento del ruolo svolto dal Presidente del

92 R. MATARAZZO – R. MENOTTI, *op. ult. cit.*

Consiglio. Basti ricordare, ad esempio, oltre le già richiamate vicende, lo strenuo ed intenso lavoro di coordinamento internazionale affidato al Ministro degli Esteri D'Alema, in relazione alla moratoria sull'abolizione della pena di morte, approvata dall'Assemblea generale ONU il 18 dicembre 2007⁹³.

Da quanto premesso, sembra emergere un quadro caratterizzato dalla diacronica mutevolezza degli interni meccanismi di distribuzione del potere estero governativo, sottoposto a bilanciamenti dipendenti per lo più dagli equilibri tra le forze politiche di maggioranza.

E' probabile, infatti, che a fronte di una maggioranza ben coesa (anche dal punto di vista ideologico) la linea politica del singolo Ministro sia sposata dall'intero Consiglio, con una parallela riduzione del ruolo decisorio (in senso, per dir così, "forte") del *Premier*.

Laddove, invece, la frammentarietà delle forze politiche di coalizione risulti più accentuata, il Presidente – quasi per necessità – finisce per dover esercitare poteri maggiormente incisivi, volti alla tessitura di compromessi sempre nuovi tra le diverse componenti politiche di maggioranza⁹⁴.

E' evidente, tuttavia, che l'intensità di tali poteri decisori del Capo del Governo dipenderà anche (e, forse, soprattutto) da altri fattori "esterni", tra i quali non può certo tacersi l'importanza assunta dal carisma o, più in generale, dalla personalità del *Premier*. talvolta sfociata nella storia italiana in evidenti distorsioni protagonistiche, di cui rimane segno evidente e paradigmatico la già ricordata assunzione dal mese di gennaio al mese di novembre 2002 dell'*interim* del Ministero degli esteri da parte dell'allora Presidente del Consiglio.

Del resto, come già più volte rilevato, il variabile bilanciamento dei ruoli del *Premier* e del Ministro degli esteri, in tema di determinazione delle linee di politica internazionale, costituisce il naturale terminale di un quadro normativo assai vago e, talvolta, inattuato.

93 Il giorno dell'approvazione era presente al Palazzo di vetro, per il Governo italiano, il Ministro Massimo D'Alema. La stampa (anche estera) ha dato molto risalto al ruolo svolto dal responsabile del dicastero esteri nel ricercare sulla moratoria ampi consensi. In proposito, può ricordarsi che nel luglio 2007, l'Italia, nella persona del Ministro D'Alema, ottenne da parte dei ministri degli esteri dell'Unione europea riuniti a Bruxelles, il formale incarico – insieme alla Germania – di redigere il testo della moratoria da sottoporre all'Assemblea generale dell'ONU. A dare notizia fu, appunto, il Ministro degli esteri e la pubblicazione del relativo comunicato avvenne sul sito web del Ministero.

94 Può essere utile, in proposito, richiamare il già citato dodecalogo imposto da Prodi, a seguito della prima crisi di Governo del febbraio 2007. L'undicesimo punto attribuiva al portavoce del Presidente le funzioni di portavoce dell'intero esecutivo, al fine di dare maggiore coerenza alla comunicazione governativa. Il dodicesimo punto, infine, espressamente prevedeva che "per assicurare piena efficacia all'azione di governo, al presidente del Consiglio (dovesse essere) riconosciuta l'autorità di esprimere in maniera unitaria la posizione del governo stesso in caso di contrasto". Fu, evidentemente, una risposta "forte" ai plurimi contrasti tra alcuni componenti del Governo (si pensi alla *querelle* Di Pietro – Mastella), nonché ai dissensi mostrati rispetto agli orientamenti dell'Esecutivo da parte di qualche ministro. Tuttavia, occorre precisare che l'art. 5, co. 2, lett. d), della legge n. 400 del 1988 prevede espressamente che il Presidente del Consiglio dei ministri "concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta, eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo". Si tratta di una disposizione volta a favorire l'attività di direzione politica del Presidente del Consiglio, ai sensi dell'art. 95 Cost., nonché l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo politico governativo.

Se da un lato, infatti, l'art. 2, co. 3, lett. h) della legge n. 400 del 1988 richiede espressamente la sottoposizione al Consiglio dei Ministri delle linee di indirizzo in tema di politica internazionale, dall'altro non sembra potersi scorgere nella prassi lo svolgimento di alcuna discussione o l'adozione di alcuna deliberazione consiliare in merito alle determinazioni da assumere nelle varie sedi multilaterali prese in esame⁹⁵.

Invero, si è visto che – tranne il caso del rifinanziamento delle missioni militari di pace, predisposto con decreti legge – la gestione *diarchica* (nei termini già precisati) della politica estera è stata pressoché totale.

Le diverse modulazioni con cui si è viepiù distribuito il potere decisionale in tema di politica internazionale renderebbero assai asfittica ogni pretesa ricostruzione in termini unitari.

Tale difficoltà di *reductio ad unitatem* si riflette, del resto, su un altro punto nodale, messo in evidenza nel corso del presente studio e a cui è utile far cenno.

Infatti, non può trascurarsi che la riconducibilità delle scelte in tema di politica estera ad uno o all'altro dei soggetti istituzionali sopra richiamati determina importanti risvolti in tema di responsabilità politica per le scelte effettuate⁹⁶.

Se è vero, come si è visto, che talvolta decisioni di grande peso politico-internazionale siano state in concreto elaborate dal Ministro degli esteri, non v'è dubbio che formalmente tali decisioni siano pur sempre imputate al Presidente del Consiglio, responsabile della politica generale (ivi comprese le *policies* in materia internazionale) del proprio Governo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 95 Cost.

Del resto, la maggiore "esposizione" del Presidente del Consiglio al giudizio dell'opinione pubblica – con la conseguente riconducibilità al *Premier* delle scelte più rilevanti in tema di rapporti internazionali – rende ancor più intenso l'operare del principio di responsabilità politica nei confronti del Capo del Governo, piuttosto che del Ministro degli esteri⁹⁷.

95 L'esautorazione del Consiglio è con ogni probabilità il segno più evidente dell'inadeguatezza della vigente legislazione, rispetto alle già ricordate esigenze di celerità nell'assunzione delle più rilevanti decisioni in sede sovranazionale, ove l'Italia è chiamata a rappresentare le proprie posizioni. In prospettiva *de iure condendo*, pertanto, sarebbe auspicabile una revisione delle modalità di intervento del Consiglio nella materia in parola, magari limitandone la portata ai soli casi di contrasti tra il Presidente ed il Ministro, ipotesi peraltro già prevista – in riferimento ai rapporti tra Presidente e Ministri – dalla l. 400 del 1988.

96 Sulla responsabilità politica si è sviluppata un'imponente letteratura. A mero titolo esemplificativo, cfr. G.U.RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, *passim*; V.ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1998, 98 ss.; G.FERRARA, *Sulla responsabilità politica*, in G.AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e della crisi della statualità*, Torino, 2005, 33 ss.; G.U.RESCIGNO, *Trasformazioni e problemi della responsabilità politica oggi*, *ibidem*, 10 ss.; A. CARIOLA, *Responsabilità politica*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, V, 5161 ss.

97 Il collegamento tra opinione pubblica e responsabilità politica è oggi messo in evidenza nelle riflessioni di diversi Autori. Ne dà conto, ad esempio, G. C. PINELLI, *Responsabilità politica ed Autorità amministrative indipendenti*, *paper* reperibile sul sito web www.forumcostituzionale.it. In particolare, l'A. osserva che "in ordine al concetto di responsabilità politica e alle sedi in cui essa può essere fatta valere, non v'è dubbio che tali sedi debbano essere quelle istituzionali, non foss'altro perchè ci troviamo in un contesto di democrazia rappresentativa; ma è attraverso le

Tuttavia, se l'affermazione può assumere maggior pregio in riferimento alla partecipazione italiana in ambito G8 (ove vi è senza dubbio una gestione verticistica e, quindi, una precipua "visibilità" del Presidente), lo stesso non può dirsi con riferimento alla NATO, ove il Ministro degli esteri svolge una più intensa (e continua) attività di raccordo con l'Alleanza.

Tale "bilanciamento complementare", del resto, caratterizza l'intera distribuzione delle competenze in materia di politica estera, una distribuzione per certi versi "multifocale", riflesso interno della mobilità di confini della forma di governo italiana.

istituzioni che il popolo attiva il circuito della responsabilità dei poteri costituiti, responsabilità che ha in esso il termine di relazione ultimo, non nelle istituzioni stesse, che si limitano a realizzare una *fictio*. Concepire del resto opinione pubblica e sfera politica come dimensioni separate è oramai inattuale, come Habermas ed altri illustri pensatori insegnano; ed è innegabile che siano i *rumors* dei mezzi di stampa, oggi, ad azionare la responsabilità politica, non una norma giuridica preesistente".