



Rino Casella*

Gli sviluppi del presidenzialismo francese: il nuovo ruolo del *Conseil de défense* tra sicurezza nazionale ed emergenza sanitaria**

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le origini storiche: l'esigenza di coordinamento politico-militare nell'organizzazione della difesa della Terza e della Quarta repubblica – 3. L'ambiguità della Costituzione del 1958: il possibile esercizio dei poteri militari da parte del Capo dello Stato attraverso la presidenza dei comitati e dei consigli della difesa – 4. La pratica istituzionale gollista e l'espansione del ruolo presidenziale nel settore militare. I decreti del 1962 e la centralità riconosciuta ai consigli e ai comitati presieduti dal Capo dello Stato – 5. (*segue*) La presidenza del *Conseil de défense* nel decreto del 1964 sull'attribuzione del comando delle armi nucleari al Capo dello Stato – 6. La preminenza presidenziale nel settore della difesa: il *Conseil de défense* nella prassi politico-istituzionale della Quinta repubblica – 7. La riorganizzazione del 2009 delle strutture superiori della difesa: il «*Conseil de défense et de sécurité nationale*» – 8. Dalla sicurezza nazionale alla crisi pandemica: l'ampliamento delle competenze del *Conseil* e la concentrazione del potere presidenziale – 9. Alcune riflessioni conclusive.

1. Premessa

In Francia, la gestione della crisi pandemica da parte del Presidente Emmanuel Macron ha portato al centro del dibattito politico il *Conseil de défense et de la sécurité nationale* da lui presieduto.

Questo organo collegiale specializzato nelle questioni relative alla difesa e alla sicurezza nazionale (come già in precedenza, in una diversa forma, negli affari militari) è stato infatti trasformato dal Capo dello Stato nel luogo chiave in cui adottare le principali decisioni sull'emergenza sanitaria con modalità totalmente diverse da quelle previste per il Consiglio dei ministri: riunioni ristrette, soggette a vincoli di segretezza, svolte (almeno nella prima fase della crisi) in un rifugio militare antiatomico presso l'Eliseo e sulla base di una composizione rimessa alla discrezionalità dello stesso Presidente della repubblica¹.

¹* Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università di Pisa.

Questa analisi intende proprio indagare l'evoluzione del *Conseil de défense* all'interno del sistema istituzionale francese soprattutto alla luce dei cambiamenti conosciuti dall'organizzazione della difesa nazionale. Al riguardo, la ricognizione risentirà necessariamente dello scarso interesse che la dottrina giuspubblicistica d'oltralpe, almeno fino alla crisi del 2020, ha manifestato verso l'organo², nonché della limitatezza delle informazioni disponibili sulla sua attività. Queste ultime, infatti, a causa del segreto apposto e della mancanza di archivi ufficiali, possono essere ricavate solamente dai testi normativi, dai dibattiti parlamentari, dalle testimonianze personali e dagli interventi della stampa nazionale³.

Lo studio prende avvio dalle origini storiche del *Conseil*, rintracciabili in quei «comités» e «conseils» che lo hanno preceduto, creati per assicurare il coordinamento del potere politico e di quello militare all'interno dell'organizzazione della difesa della Terza e della Quarta repubblica, talvolta sotto la presidenza del Capo dello Stato, riconosciuto *Chef des armées* in senso solo onorifico⁴.

La Costituzione del 1958, pur mantenendo il carattere collegiale delle decisioni adottate in materia di difesa, legittimava ambigualmente il Capo dello Stato, ancora riconosciuto presidente dei consigli e dei comitati superiori della difesa nazionale sulla base di competenze militari solo simboliche, all'esercizio, in qualità di supremo garante dell'indipendenza nazionale, di poteri straordinari in caso di grave emergenza nazionale. Se l'ordinanza del 1959, attuativa della Carta, riaffermava il carattere controverso di tale soluzione, la pratica di potere di de Gaulle riusciva tuttavia ad affermare la preminenza dell'Eliseo nel settore militare, tanto che già nel 1962 le strutture superiori della difesa venivano riorganizzate in funzione del nuovo ruolo riconosciuto al Capo dello Stato.

Con il decreto del 1964 sull'attribuzione al Capo dello Stato, in qualità di presidente del *Conseil de défense*, del comando dell'arsenale strategico francese, l'organo, nella sua formazione ristretta, si poneva al centro del processo decisionale relativo alla difesa nazionale e alla politica estera, settori

** Contributo sottoposto a *perr review*.

Cfr., O. FAYE e A. LEMARIÉ, *Covid-19: le Conseil de défense, ou se décide la gestion de crise, est prisé par Emmanuel Macron et décrié par l'opposition*, in *Le Monde*, 11 novembre 2020.

² In merito, si vedano infatti T. MULIER, *La présidentialisation de la V^e République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, in *Blogdroitadministratif.net*, 09 giugno 2020; N. ROUSSELLIER, *Le Conseil de Défense: dérive autoritaire ou régime de nécessité?* in *Analyse, Opinion, Critique*, 15 gennaio 2021; T. DESMOULINS, *Le Conseil de défense: notes sur une institution centrale et méconnue en temps de crise sanitaire*, in *Blog.juspoliticum.com*, 13 novembre 2020; ID., *La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale, 25-01-2021* in *Jus politicum-Revue de droit politique*, 219 ss.; ID., *L'«hyperactivité du conseil de défense (1/2): une conséquence du présidentialisme français*, in *Blog.juspoliticum.com*, 12 ottobre 2021; ID., *L'«hyperactivité du conseil de défense (2/2): une conséquence du présidentialisme français*, in *Blog.juspoliticum.com*, 14 ottobre 2021.

³ Cfr., ID., *La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 222.

⁴ In merito, B. CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967; N. ROUSSELLIER, *Le Conseil de Défense: dérive autoritaire ou régime de nécessité*, cit.

su cui tutti i presidenti della Quinta repubblica hanno in seguito esercitato un effettivo primato politico e istituzionale.

Sulla base di ciò, l'indagine intende sottolineare l'importanza della riforma del 2009 con cui l'organo ha assunto la sua attuale forma di *Conseil de défense et de sécurité nationale* e la sua specializzazione si è estesa alla «sicurezza nazionale», strategia finalizzata all'individuazione di minacce e di rischi non limitati alle aggressioni di tipo militare. In ragione delle sue nuove competenze, infatti, il Consiglio nella sua formazione ristretta è stato chiamato dal Presidente della repubblica ad affrontare nel 2015 l'offensiva terroristica contro la Francia e dal 2020, in ragione della sua utilità ed efficacia, a gestire l'emergenza sanitaria legata alla pandemia da *Covid-19*.

Questa trasformazione del *Conseil* in un'istituzione permanente, posta al centro del processo decisionale dell'esecutivo e resa potenzialmente competente a gestire ogni tipo di crisi e di minaccia, ha favorito la concentrazione del potere nel Capo dello Stato, rafforzando la *présidentialisation* della Quinta repubblica.

2. Le origini storiche: l'esigenza di coordinamento politico-militare nell'organizzazione della difesa della Terza e della Quarta repubblica

Durante la Terza repubblica, la legge costituzionale del 25 febbraio 1875 relativa all'organizzazione dei lavori pubblici fissava all'art. 3 le competenze del Capo dello Stato in ambito militare: «Il Presidente della repubblica dispone della forza armata». La disposizione venne utilizzata in modo sostanziale dal Maresciallo Mac-Mahon fino alla crisi del 16 maggio 1877, quando l'avvento della c.d. *Constitution Grévy*, non riconobbe alla figura presidenziale alcun potere decisionale in materia, attribuendo invece la responsabilità della difesa nazionale al governo, all'interno del quale era rilevante il ruolo svolto dai ministri della guerra, della marina e delle colonie⁵. Al fine di assicurare la sintesi e il coordinamento delle scelte di politica militare in un contesto istituzionale in cui il concetto di difesa nazionale manteneva un'accezione strettamente militare e l'organizzazione della difesa del Paese risultava essere frammentata tra più strutture ministeriali, il 4 aprile 1906 fu istituito, sul modello inglese del *Committee of Imperial Defense* del

⁵ Sul punto, R. DRAGO, *Le Chef des Armées de la II^{ème} à la V^{ème} République*, in *Revue administrative*, 292/1996, 377.

1902⁶, il «Consiglio superiore della difesa nazionale» (*Conseil supérieur de la défense nationale*), primo organismo interministeriale «a vocazione politico-strategica»⁷.

La riforma prevedeva che il *Conseil*, presieduto dal Capo dello Stato, fosse composto dal Presidente del consiglio, dai ministri degli esteri, della guerra, della marina, delle colonie e, con compiti consultivi, anche dai vertici delle forze armate.

Convocato in più occasioni e in particolare all'avvio del primo conflitto mondiale, il Consiglio sospese la propria attività nel 1916 per riprenderla poi nel 1920 quando fu di nuovo riunito con la missione di coordinare, alla luce dell'esperienza bellica, i diversi progetti ministeriali rivolti al miglioramento dell'organizzazione militare e a tale scopo dotato, con il decreto del 17 novembre 1921, di un «Segretariato generale permanente», poi diventato nel 1929 il *Secrétariat général de la défense nationale*.

Negli anni seguenti, a causa del costante aumento del numero dei propri componenti, il *Conseil supérieur de la défense nationale* divenne un organismo pletorico e privo di effettivo rilievo, tanto che, per assicurare un effettivo dialogo politico-militare, nel 1932 fu creato l'«*Haut comité militaire*», presieduto dal «ministro della difesa nazionale», istituito per la prima volta dal Presidente del consiglio André Tardieu, composto dai vertici di ciascuna arma e destinato nel 1936 a trasformarsi nel «*Comité militaire permanent de la défense nationale*», organismo chiamato ad appoggiarsi sul *Secrétariat général de la défense nationale*⁸.

Nel 1943, anche alla luce dell'esperienza direttamente maturata tra il 1931 e il 1936 proprio nel *Secrétariat*, il generale de Gaulle costituì il «*Comité de défense nationale*» sul modello di quello del 1936 e ne assunse la presidenza, ma nel 1944, al fine di assicurare la preparazione e la direzione delle operazioni comuni alle tre armi, relegò il *Comité* a svolgere un ruolo solo consultivo, trasformando invece il *Secrétariat général* in uno «Stato Maggiore generale della difesa nazionale» presso la presidenza del consiglio e nel novembre 1945, come capo del governo provvisorio, assunse l'*interim* della difesa⁹.

⁶ Il comitato assicurò dal 1902 al 1939, ovvero dalla fine della seconda guerra boera all'inizio del secondo conflitto mondiale, l'attività di ricerca e il coordinamento delle autorità civili e militari in materia di strategia militare, operando come una struttura consultiva del Primo ministro (che lo presiedeva) composta abitualmente dai ministri del gabinetto, dai capi dei servizi militari e dai principali funzionari pubblici, nonché dai Primi ministri dei *Dominions* (di fatto riconosciuti membri del Comitato anche in tempo di pace). Sul *committee*, F. A. JOHNSON, *Defense by Committee: The British Committee of Imperial Defence 1885-1959*, London, New York -Oxford University Press, 1960; J.P. MACKINTOSH, *The Role of the Committee of Imperial Defence before 1914*, in *The English Historical Review*, Volume LXXVII, Issue CCCIV, July 1962, 490 ss..

⁷ Sull'evoluzione del concetto di *défense nationale*, si veda B. WARUSFEL, *Les notions de défense et de sécurité en droit français*, in *Revue droit et défense*, 4-1994, 11. Sulla storia del *Secrétariat général de la défense nationale*, si rinvia alla scheda *Le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), 110 ans d'histoire*, 2016, disponibile sul sito internet del Segretariato.

⁸ In merito, S. CATROS, *Du Haut Comité Militaire au Comité Permanent de la Défense Nationale: les apories du dialogue politico-militaire en France (1935-1937)*, in *Matériaux pour l'histoire du notre temps*, 2013, n. 109-110, 1, 2013, 47.

⁹ P. VIAL, *Unifier la défense*, in *Inflexions*, 3-2012, 18 ss..

L'art. 33 della Costituzione del 1946 conservò un *Comité de défense nationale*, affidandone la presidenza al Capo dello Stato con il titolo di *Chef des armées*, ma all'art. 47, terzo comma stabilì che spettasse al Presidente del consiglio assicurare «la direzione delle forze armate» e coordinare «la messa in opera della difesa nazionale». Riguardo l'organizzazione della difesa, i costituenti della Quarta repubblica non vollero mantenere il sistema centralizzato progressivamente instaurato da de Gaulle e il *Comité* cessò di essere un organismo consultivo dominato dal capo del governo.

Così, una volta ricostituiti accanto a quello della difesa i dicasteri per ciascuna forza armata, il decreto n. 47-256 del 7 febbraio 1947 sulla «ripartizione delle attribuzioni in materia di difesa nazionale» trasformò il Comitato di difesa nazionale in una sorta di «Consiglio dei ministri in miniatura»¹⁰ destinato a riunirsi irregolarmente fino al 1958 per affrontare le principali questioni internazionali di natura militare, operando in un contesto politico-istituzionale in cui l'organizzazione della difesa era costantemente priva di una «logica funzionale» e la conseguente «dispersione delle responsabilità» trovava «un eco naturale nel “regime dei partiti”»¹¹.

3. L'ambiguità della Costituzione del 1958: il possibile esercizio dei poteri militari da parte del Capo dello Stato attraverso la presidenza dei comitati e dei consigli della difesa

Nella Costituzione del 1958, il Comitato di difesa nazionale figura nell'art. 15 che riconosce il Capo dello Stato sia come «Capo delle forze armate» che «Presidente dei Consigli e dei Comitati superiori della difesa nazionale». Durante i lavori preparatori, i costituenti, pur non evidenziando quelle forti divisioni manifestatesi in occasione della formulazione dell'art. 5 relativo alla definizione della funzione presidenziale¹², manifestarono comunque delle divergenze in merito

¹⁰ *Ibidem*, 20.

¹¹ *Ibidem*, 23-24. Durante la Quarta repubblica, i poteri in materia di difesa finirono frammentati in ben cinque ministeri: quello della difesa (a cui il Presidente del consiglio delegava in modo permanente le proprie funzioni militari), tre ministeri o segretariati di Stato per ciascuna forza armata (esercito, marina e aviazione) e un ministro incaricato del teatro delle operazioni (prima l'Indocina e in seguito l'Algeria). Dal momento che ogni ministro spesso era espressione di un diverso partito della coalizione parlamentare che sosteneva il governo in parlamento, le linee strategiche della difesa da adottare dipendevano da un accordo generale che il Presidente del consiglio, anche nel corso delle riunioni del Comitato della difesa nazionale, spesso non era politicamente in grado di ottenere. In merito, cfr., B. CHANTEBOUT, *Constitution et défense nationale*, in *Droit et défense*, 2-1999, 5 per il quale il capo del governo, durante la Quarta repubblica, fu di fatto «spossessato delle responsabilità militari da parte dei partiti della maggioranza parlamentare».

¹² Nel corso dell'elaborazione della disposizione, risultò decisivo il confronto tra i diversi modelli istituzionali proposti da de Gaulle, dal Guardasigilli Debré e dai ministri di Stato (già Presidenti del consiglio della Quarta repubblica), ognuno dei quali segnato da una diversa articolazione del rapporto tra il Capo dello Stato, il Primo ministro e il parlamento. Così, secondo de Gaulle, il Presidente della repubblica, in quanto *mandataire de la Nation* contrapposto alle divisioni partitiche, era chiamato a operare come un arbitro istituzionale in grado di garantire attivamente l'indipendenza del Paese, il regolare funzionamento dei pubblici poteri e la tutela degli interessi supremi della Nazione, per Debré doveva porsi come un garante, in un'ottica dualista, del corretto funzionamento del sistema parlamentare, mentre per i ministri di Stato non doveva porsi al vertice dell'esecutivo,

alla natura delle due missioni che il Capo dello Stato era chiamato a svolgere nell'ambito della difesa¹³. In effetti, come risulta evidente nelle note preparate nel giugno 1958 per il comitato interministeriale presieduto dal generale de Gaulle, il titolo di *Chef des armées* non era inteso in senso meramente onorifico, ma al contrario veniva ricondotto all'esercizio di una «reale» funzione decisionale che, attraverso la presidenza dei consigli e dei comitati superiori della difesa, rendeva il Presidente della repubblica l'effettivo «capo della difesa nazionale»¹⁴.

Del resto, fin dalla sua nomina a Presidente del consiglio da parte del Presidente Coty, alla luce soprattutto del compito che era chiamato a svolgere riguardo la crisi algerina, il generale de Gaulle aveva manifestato una forte attenzione alle questioni militari e in tale ottica, oltre ad assumere l'*interim* della difesa nel nuovo governo, aveva avviato da subito, sul modello del 1944-46, una riorganizzazione dell'intera struttura amministrativa della *défense nationale* allo scopo di riaffermare il pieno controllo delle forze armate da parte del potere politico¹⁵. Così, secondo de Gaulle, la presidenza dei Consigli e dei comitati superiori della difesa doveva assicurare una delle fondamentali funzioni che la figura presidenziale da lui prefigurata era chiamata a svolgere: garantire in caso di grave crisi la continuità dello Stato e l'indipendenza nazionale attraverso l'esercizio di poteri eccezionali, compresi quelli di natura militare¹⁶.

Nelle successive fasi dei lavori preparatori, il testo dell'articolo relativo alle competenze del Capo dello Stato in materia di difesa contenuto nel progetto preparatorio della nuova Costituzione («il Presidente della Repubblica, capo supremo delle forze armate, presiede a questo titolo i consigli organici riguardanti la difesa nazionale») fu modificato dal Comitato consultivo costituzionale in modo che venisse assicurata la separazione tra il comando delle forze armate e la responsabilità della difesa e quindi fosse eliminato «ogni rapporto di causa ed effetto»¹⁷ tra il

né influire sulla determinazione dell'indirizzo politico generale. L'art. 5 risultò quindi un ambiguo testo di compromesso caratterizzato da «formule vaghe e polisemiche» che si prestavano a interpretazioni contraddittorie: da un lato la nuova Carta legittimava il ricorso del Presidente della repubblica ai propri poteri costituzionali, dall'altro la nozione di *arbitrage* limitava la sua sfera di intervento alla «vigilanza generale del buon funzionamento delle istituzioni» ovvero alla tutela della stabilità del governo attraverso il ricorso al corpo elettorale in caso di un insanabile conflitto sorto con il parlamento (cfr., D. ROUSSEAU, *L'invenzione continua della Quinta Repubblica*, in ID. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2000, 56 e 55); sulla concezione della funzione presidenziale nel dibattito costituente del 1958, sia consentito il rinvio a R. CASELLA, *Il monarca repubblicano. La figura del Capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Napoli, Jovene, 2009, 323 ss.

¹³ Cfr., T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 223.

¹⁴ Cfr. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. I, *Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, Notes préparées pour le Conseil interministériel (10 juin 1958), Paris, La Documentation française, 1987, 315.

¹⁵ P. VIAL, *La genèse du poste de chef d'état-major des armées*, in *Revue historique des armées*, 248-2007, 7.

¹⁶ In merito, sia consentito il rinvio a R. CASELLA, *Il Capo dello Stato Chef des armées. La Quinta Repubblica francese e la preminenza presidenziale nel settore della difesa*, in *Federalismi.it*, 7 novembre 2018, 5 ss..

¹⁷ Così il senatore François Valentin, cfr., *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. II, *Le Comité consultatif constitutionnel. De l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, Paris, La Documentation française,

ruolo di capo delle forze armate e quello di presidente, a tale titolo, dei consigli di difesa nazionale. La nuova versione dell'articolo, una volta approvata dal Commissario del governo François Luchaire, non fu in seguito modificata fino all'approvazione finale della Costituzione.

Tuttavia, i costituenti scelsero di mantenere il Presidente della repubblica titolare di poteri eccezionali finalizzati, nell'ipotesi di una grave crisi, a renderlo il supremo garante della «continuità nazionale»¹⁸ e ciò nonostante gli altri articoli relativi all'organizzazione costituzionale della difesa nazionale affermassero invece la preminenza *primoministérielle*¹⁹. Secondo gli artt. 20 e 21 della Carta, infatti, le forze armate sono a disposizione del governo e il Primo ministro, chiamato a dirigere l'azione del governo, è il responsabile della difesa nazionale, attribuisce le cariche militari e controfirma gli atti presidenziali adottati ai sensi dell'art. 15 in quanto esclusi da quei «poteri propri» del Presidente della repubblica dispensati, *ex art.* 19 della Costituzione, proprio dal *contresering ministeriel*²⁰.

A causa di ciò, il testo della Costituzione presenta una divisione delle competenze in materia di difesa nazionale tra i due vertici dell'esecutivo destinata ad essere oggetto di due opposte interpretazioni, una *gouvernementale* e l'altra invece in senso *présidentialiste*²¹.

Secondo la prima, basata su una lettura del testo di tipo sistemico, l'art. 5 della Costituzione non opera come «una fonte autonoma di competenza» in grado di ampliare il contenuto dell'art. 15, ma si limita invece ad assicurare solo «senso e unità»²² a tutte le disposizioni costituzionali relative al Presidente della repubblica. Il conferimento a quest'ultimo della qualifica di *Chef des armées* ha, come in molti altri testi costituzionali, una valenza prettamente simbolica in quanto espressione della preminenza del potere civile su quello militare²³, mentre l'attribuzione della

1988, 325. Per T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République*, cit., 223-224 «le due concezioni dell'alto collegio di difesa, una presidenziale e l'altra primoministeriale» finirono così per essere entrambe ricomprese in un testo di compromesso in grado di «neutralizzare la loro opposizione» (trad. mia).

¹⁸ Così il Commissario del governo Raymond Janot di fronte alla Commissione Costituzionale del Consiglio di Stato il 25 e 26 agosto 1958, cfr. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III, *Du Conseil d'État au référendum: 20 août-28 septembre 1958*, Paris, La Documentation française, 1991, 54.

¹⁹ In tal senso, L. SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défense nationale*, in B. MATHIEU-M. VERPEAUX (a cura di), *Les compétences en matière de défense sous la V^e République*, Dixième Printemps du droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2016, 27-50;

²⁰ In merito, J.-C. VIDELIN, *Droit public de la défense nationale*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 95 ss..

²¹ Sulle diverse posizioni in dottrina, M.T. VIEL, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, in *Revue du droit public*, 1-1993, 163.

²² *Ibidem*, 167. Sulla rilevanza dell'art. 5 della Costituzione, CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la défense*, cit., p. 194; ID., *Constitution et défense nationale*, cit., 46 ss.

²³ Per FRISON-ROCHE, *Article 15*, in F. LUCHAIRE, G. CONAC-X. PRÉTOT (a cura di), *La Constitution de la République française*, 3e éd., Paris, Economica, 2008, cit., 504, l'art. 15 esprime «la tradizione democratico-occidentale del principio romano *cedant arma togas*». Per MULIER, *La présidentialisation de la V^e République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., I, A, la formula dimostra anche «l'attaccamento delle forze armate alle istituzioni piuttosto che agli individui destinati a cambiare in base alle alternanze politiche» (trad. mia). Sul punto anche P. VIAL, *Une lente maturation: la dimension*

presidenza dei consigli e dei comitati di difesa non si traduce nell'attribuzione di un potere decisionale, spettante in realtà al Primo ministro, dotato dalla Carta, conformemente alla logica parlamentare, di ampie attribuzioni in materia di difesa nazionale²⁴.

In base invece a un criterio interpretativo delle disposizioni costituzionali di tipo funzionale²⁵, i costituenti scelsero di garantire, soprattutto nel peculiare contesto del 1958 segnato dalla crisi militare algerina, una direzione unitaria della difesa nazionale incentrata sull'attribuzione al Capo dello Stato di un ruolo tutt'altro che simbolico alla luce dei poteri straordinari riconosciutigli dall'art.16 della Costituzione in qualità di garante della continuità dello Stato e dell'indipendenza della Nazione. In altri termini, il Presidente della repubblica, attraverso la presidenza dei comitati e dei consigli della difesa prevista dall'art. 15, dispone di effettive competenze in ambito militare che, in quanto giustificate dalla missione istituzionale affidatagli dall'art. 5, lo rendono il primo responsabile della difesa nazionale²⁶.

L'applicazione della nuova disciplina costituzionale, come previsto dall'art. 92 della Carta, fu assicurata da un'ordinanza relativa all'organizzazione generale della difesa che, elaborata dallo Stato maggiore con il sostegno della Presidenza del consiglio (allora affidata a de Gaulle), fu adottata il 7 gennaio 1959.

L'*ordonnance* nn. 59-147, riconosciute come spettanti al «*pouvoir exécutif*» la direzione e l'organizzazione della difesa (art. 2), affidò al Consiglio dei ministri il compito di definire, secondo un metodo decisionale di tipo collegiale, la «politica di difesa» del governo (art. 7) e al *Comité de défense*, nella sua composizione plenaria e ristretta (art 7, commi 2 e 3), quello di adottare le decisioni in materia, rispettivamente, di «direzione generale della difesa» e di «direzione militare della difesa» (art. 10)²⁷.

Il Comitato si riuniva sotto la presidenza del Capo dello Stato e la sua composizione veniva fissata direttamente dall'ordinanza (art. 10)²⁸, mentre le sue riunioni in forma ristretta erano

politico-militaire de la tradition républicaine, in *Casoar*, 213, avril 2004, 13 ss.; T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 229.

²⁴ T. MULIER, *La présidentialisation de la V^e République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit..

²⁵ J. THOMAS, *Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense, contribution pour le VI^{ème} Congrès de droit constitutionnel*, Montpellier, 9-11 juin 2005, 6.

²⁶ J. CASTILLO MAROIS, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, in *Revue du droit constitutionnel*, 110/2017, 347; R. HABAS-LEBEL, *La V^e République et la guerre*, in *Pouvoirs*, 58/1991, 9; sulla possibilità di interpretare l'art. 15 anche «sostanzialmente», P. COSTANZO, *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, Giappichelli, 2009, 207.

²⁷ Per T. MULIER, *La présidentialisation de la V^e République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., I, A, il Consiglio di difesa era inteso dall'ordinanza come «un spazio di decisione collegiale, specializzato negli affari militari». Su tale «concezione *gouvernementaliste*» della difesa sostenuta dall'ambizione di un processo decisionale di tipo collegiale, si veda L. SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défense nationale*, cit., 36.

²⁸ Così, oltre ai membri di diritto del governo (il Primo ministro, i ministri della difesa, degli esteri, dell'interno e delle finanze, nonché, eventualmente, i titolari di altri dicasteri), poteva far parte del *Conseil* anche ogni altra personalità convocata dal Capo dello Stato in ragione della propria competenza in materia.

invece affidate alla «*diligence*» del Primo ministro che doveva ogni volta scegliere i membri da convocare. Questa scelta del legislatore organico di affidare «*a priori*» al Primo ministro l'iniziativa di riunire il *Comité* e di configurarlo come un organo governativo²⁹, posto «invariabilmente»³⁰ sotto la presidenza del Capo dello Stato, riproponeva l'ambiguità delle soluzioni adottate in sede costituente, riaffermando nell'ambito della difesa quella originaria «*diarchia à la française*»³¹ destinata a essere poi sostituita, nella pratica istituzionale gollista, dalla preminenza del Presidente della repubblica.

4. La pratica istituzionale gollista e l'espansione del ruolo presidenziale nel settore militare. I decreti del 1962 e la centralità riconosciuta ai consigli e ai comitati presieduti dal Capo dello Stato

Com'è noto, una volta eletto Presidente nel 1959, de Gaulle modificò progressivamente a proprio vantaggio i rapporti all'interno dell'esecutivo e dopo aver assunto nel 1961, di fronte all'acutizzazione della crisi algerina, i poteri straordinari previsti dall'art. 16 della Costituzione, l'anno successivo giunse addirittura a revocare il Primo ministro Michel Debré, rivendicando così la guida del governo.

Il rafforzamento del ruolo presidenziale fu segnato, già prima dell'aggravarsi della guerra in Algeria, da un costante e incisivo intervento dell'Eliseo nelle questioni della difesa che di fatto stravolse il modello organizzativo definito dall'*ordonnance* del 1959³², dando corpo a quella divisione dei compiti in seno all'esecutivo che fu esplicitamente richiamata dall'allora presidente dell'Assemblea nazionale Jacques Chaban-Delmas. Secondo quest'ultimo, infatti, esisteva una sfera di competenza esclusiva del Capo dello Stato (il c.d. «*domaine réservé*»), riguardante la politica

²⁹ Per B. CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la défense nationale depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 342, il Primo ministro è infatti riconosciuto dall'ordinanza come il «*maître della difesa*» e la «chiave di volta» della sua organizzazione (rispettivamente 198 e 223).

³⁰ T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 224.

³¹ Così, J. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, Paris, L.G.D.J., Librairie générale du droit et de jurisprudence, 2011, cit., 44. Per HABAS-LEBEL, *La V^e République et la guerre*, cit., 9, l'ordinanza del 1959 «non rimuove l'ambiguità istituzionale iscritta nel testo della Costituzione». Secondo L. SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défense nationale*, cit., 33, i redattori dell'ordinanza mutuarono «la concezione *primoministériale* in materia di difesa» dai costituenti con cui avevano mantenuto dei «legami privilegiati».

³² In tale periodo, secondo ID., *Le chef des armées et le responsable de la défense nationale*, cit., 36, de Gaulle fu nei fatti «più generale che Presidente».

estera e quella di difesa, distinta da quell'ambito invece dedicato alla mera attuazione di queste ultime spettante invece al Primo Ministro e agli altri componenti del governo³³.

Così, de Gaulle non solo al momento della formazione del primo governo della Quinta repubblica indicò direttamente a Debré il nome del nuovo ministro della difesa, ma in seguito inviò regolarmente a quest'ultimo le proprie direttive attraverso il Capo di Stato Maggiore particolare (*Chef de l'État-major particulier*) costituito all'Eliseo³⁴ e poi promosso a Capo di Stato Maggiore generale della difesa nazionale, la più alta carica militare del Paese entrata a far parte di diritto del Comitato di difesa.

Inoltre, dopo l'insurrezione scoppiata nel 1960 a Algeri, il Presidente della repubblica costituì il «Comitato degli affari algerini» (*Comité des Affaires Algériennes*), da lui presieduto e composto dal Primo ministro, dai ministri della difesa, degli esteri, dell'Algeria e dai vertici militari responsabili delle operazioni militari, organismo che ridimensionò sensibilmente le competenze del capo del governo³⁵.

Così, nel 1962, una volta conclusa la guerra, l'intera organizzazione della difesa fu oggetto di una profonda riforma che, tra l'altro, coinvolse anche il Comitato di difesa. Il decreto n. 62-808 del 18 luglio 1962, infatti, affidò ai consigli e ai comitati «riuniti e presieduti dal Presidente della repubblica» la «direzione d'insieme della difesa nazionale» e la «condotta della guerra» (art. 1), mentre riconobbe al Primo ministro solo il compito di «mettere in opera» le decisioni adottate da tali organismi per mezzo del Segretariato generale della difesa nazionale» (*Secrétariat général de la défense nationale*) (art. 2), istituito dal decreto n. 62-809, per lo svolgimento delle funzioni di coordinamento delle attività ministeriali nel campo della difesa³⁶.

5. (segue) La presidenza del Conseil de défense nel decreto del 1964 sull'attribuzione del comando delle armi nucleari al Capo dello Stato

Il decreto n. 64-46 del 14 gennaio 1964 relativo alla definizione delle condizioni di impiego delle forze aeree strategiche, primo nucleo del sistema di dissuasione nucleare francese (la c.d. *force de frappe*), consacrò il Presidente della repubblica quale responsabile della difesa nazionale.

³³ Sul punto si veda A. GIOVANNELLI, *Aspetti della Va Repubblica da de Gaulle a Mitterrand*, Milano, Giuffrè, 1984, 263.

³⁴ Tale figura era già operativa presso la Presidenza del consiglio nella fase transitoria 1958-59 (cfr., J. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., 67).

³⁵ Per L. SPONCHIADO, *Le chef des armées et le responsable de la défense nationale*, cit., 36, di fatto, con l'istituzione del Comitato ad opera del decreto n. 60-120 del 13 febbraio 1960, l'ordinanza n. 59-147 «cessò di essere applicata».

³⁶ Per T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 224, il decreto operava «una duplice restrizione della competenza primomonisteriale» rivolta a «favorire una nuova influenza presidenziale sul Comitato di difesa, conforme alla pratica gollista» (trad. mia).

Il testo, infatti, oltre ad affidare al Consiglio di difesa³⁷ il compito di decidere «la missione, l'organizzazione e le condizioni di impiego» delle forze nucleari (art. 1), stabiliva che il comandante di queste ultime fosse tenuto a utilizzarle su ordine diretto dato dal Capo dello Stato in qualità di «presidente del consiglio di difesa e capo delle forze armate» (art. 5). In tale schema, al Primo ministro e al ministro della difesa spettava solo, rispettivamente, garantire l'implementazione delle misure generali adottate e sovrintendere alle misure e alle infrastrutture necessarie a garantire l'impiego delle forze aeree strategiche (art. 2).

In altri termini, attribuendo al Presidente della repubblica sia la decisione ultima sul ricorso al dispositivo di dissuasione nucleare che la responsabilità delle operazioni attraverso le direttive impartite direttamente ai comandanti militari incaricati di impiegare la *force de frappe*, il decreto riuniva nel *Conseil de défense* sia la direzione politica che la direzione militare della guerra nucleare, così da farlo il «“luogo” obbligato»³⁸ di tutto il processo decisionale. Nel contempo, il riconoscimento del Capo dello Stato come l'ultimo responsabile del “*feu nucléaire*” in quanto vertice del Consiglio di difesa e capo delle forze armate sanciva una «presidenzializzazione dell'ambito nucleare»³⁹ destinata a incidere in modo permanente non solo sugli equilibri interni all'esecutivo, ma anche sull'intera dinamica politico-istituzionale della Quinta repubblica.

Il decreto del 1964, infatti, al di là delle forti contestazioni di cui fu fin da subito oggetto⁴⁰ e del fatto di riferirsi solo alle forze aeree strategiche ovvero all'unica tipologia di armi nucleari di cui allora disponeva la Francia, rimase in vigore più di trent'anni, venendo poi sostituito dal decreto n. 96-250 del 12 giugno 1996 che ampliò il suo schema alle nuove componenti della *force de frappe*, come i missili e i sottomarini, mantenendo inalterata la *primauté présidentielle* nell'ambito dell'intera dissuasione nucleare⁴¹.

³⁷ Il decreto si riferiva al «Consiglio di difesa» per effetto della tendenza ormai in atto a chiamare «Consigli» le riunioni interministeriali presiedute dal Capo dello Stato e a lasciare le denominazioni di «Comitati» a quelle invece presiedute dal Primo ministro. Il decreto non era stato sottoposto al Consiglio dei ministri, ma preparato e adottato senza alcuna modifica dal Consiglio di difesa del 5 dicembre 1963, tanto che, secondo T. VIEL, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, cit., 178, era addirittura da considerarsi «illegale» in base alle disposizioni dell'ordinanza del 1959 sui comitati di difesa.

³⁸ Così, DESMOULINS, *La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 224.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Pompidou rispondendo il 24 aprile 1964 all'Assemblea Nazionale ad alcune interpellanze presentate da esponenti dell'opposizione, tra cui François Mitterrand, rivolte a contestare l'incostituzionalità del decreto, richiamò la necessità di affidare, in situazioni spesso di estrema urgenza, ad una sola persona e non all'intero parlamento la decisione sul ricorso alle armi nucleari. Il Primo ministro, inoltre, da un lato sottolineò come il ricorso al decreto, in realtà, rispettasse la tradizione repubblicana che consentiva il ricorso al potere regolamentare per l'organizzazione dei comandi militari, dall'altro invocò il sostegno popolare per giustificare il rafforzamento del ruolo presidenziale (in merito, B. CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la défense nationale*, cit., 222).

⁴¹ Al riguardo, per J. P. CAMBY, *Un nouveau décret sur l'engagement des forces nucléaires*, in *Revue du droit public*, 5/1996, 1239, il decreto del 1996, come già quello del 1964, rimetteva di fatto la decisione “deliberata” dal Consiglio alla sola autorità che lo

Come ebbe a sostenere il generale De Gaulle nella sua celebre conferenza stampa del 31 gennaio 1964, l'attribuzione del comando esclusivo delle armi atomiche al Capo dello Stato trovava la propria giustificazione nella sua capacità di adottare le decisioni supreme per la vita della Nazione e soprattutto quelle relative a garantirne l'indipendenza⁴². Un simile potere «*suprême et sans partage*» poteva essere esercitato unicamente dal Presidente della repubblica non solo in ragione della propria capacità di garantire quella continuità e quella concentrazione del comando delle armi strategiche indispensabili a rendere credibile la forza di dissuasione nucleare, ma anche in forza dell'autorità, della legittimazione democratica e della «forza morale»⁴³ che gli derivavano dall'essere eletto direttamente dal popolo⁴⁴.

In effetti, grazie al ruolo riconosciuto di *maître absolu* dell'arsenale atomico, il Presidente della repubblica ha potuto assumere non solo la direzione della difesa, ma anche quella della politica estera che, in quanto *mission régalienn*e a lui riservata, è stata trasformata in una sorta di proiezione diplomatica del sistema di dissuasione nucleare⁴⁵. Quest'ultimo, in altri termini, fin dalla sua costituzione è stata considerata da de Gaulle e da tutti i suoi successori, come «un insieme politico, strategico, tecnologico e diplomatico»⁴⁶ destinato a non essere separato dalle altre questioni politiche riguardanti le condizioni di impiego, il rapporto quantitativo con le armi convenzionali e la programmazione delle risorse a medio e a lungo termine per la sua modernizzazione.

Inoltre, è risultato indispensabile porre a disposizione del Capo dello Stato tutti gli strumenti in grado di assicurargli, in caso di grave crisi, la gestione delle operazioni militari e, se del caso, il

presiede, opponendo così «la personalizzazione reale delle decisioni essenziali» alla «collegialità affermata» del governo e dei consigli di difesa (trad. mia).

⁴² De Gaulle si riferì infatti a un «*domaine suprême*» a lui riservato in via esclusiva (cfr., Conférence de presse du 31 janvier 1964, in *Documents d'études: Le Président de la Cinquième République*, La Documentation française, n. 1.06, 2004, 43). Per B. CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, in *Pouvoirs*, 38/1986, 25, il potere del Capo dello Stato di ingaggiare la forza di dissuasione nucleare gli consente di trasformare la formula di «garante dell'indipendenza nazionale» ex art. 5 della Costituzione in una «una realtà tangibile» (trad. mia). In merito si veda anche B. GRÉMARE, *De l'arme nucléaire française. Essai sur la constitutionnalisation de la force de frappe*, Paris, L'Harmattan, 2021, 243 ss.,

⁴³ Così, CAMBY, *Un nouveau décret sur l'engagement des forces nucléaires*, cit., 1237.

⁴⁴ Al riguardo, per J. GUISEL, B. TERTRAIS, *Le Président et la bombe. Jupiter à l'Élysée*, Paris, Odile Jacob, 2016, 57, la legge costituzionale n. 62- 1292 relativa all'elezione diretta del Capo dello Stato è da considerarsi come «l'atto fondativo di una "Costituzione atomica"» (trad. mia). Secondo O. GOHIN, *Les fondements juridiques de la défense nationale*, in *Droit et Défense*, 1/1993, 9, «(...) dal momento che tale decisione suprema appartiene ad un solo uomo, quest'ultimo non può che essere «colui che è diventato, grazie alla sua elezione, "l'uomo della Nazione", garantito dalla durata e dalla permanenza [in carica] e responsabile politicamente dei suoi atti davanti alla Storia e, per effetto della propria volontà, di fronte all'intero popolo francese» (trad. mia).

⁴⁵ Per B. CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., 24, il controllo delle armi nucleari consente nei fatti al Capo dello Stato non soltanto di diventare il «*généralissime*» delle forze armate, ma anche di operare come «*le diplomate en chef*». Sullo stretto legame tra la deterrenza nucleare e la politica estera della Francia, cfr., S. COHEN, *La monarchie nucléaire*, Paris, Hachette, 1986.

⁴⁶ ID., *Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle*, in *Pouvoirs*, 38/1986, 14.

tempestivo ricorso alle armi strategiche. Proprio per rispondere a tali esigenze, dal 1978 è operativo presso l'Eliseo un centro di comando sotterraneo e protetto (il *Poste de commandement Jupiter* o *PC Jupiter*) in grado di comunicare con le diverse unità delle forze armate francesi e di assistere in modo permanente il Presidente, attraverso un apposito *staff* composto dal Capo di Stato Maggiore particolare e da altri alti ufficiali, nell'eventualità debba ricorrere alle armi nucleari.

Questo forte accentramento dei processi decisionali e il particolare assetto delle strutture chiamate a gestirlo, direttamente dipendenti dal Capo dello Stato, hanno finito nel tempo per porsi come un vero e proprio «fattore di continuità» che tende ad opporsi a «ogni mutamento e vuoto di potere»⁴⁷. In ragione infatti, dello stretto legame venutosi a instaurare tra la «logica strategica» e la «logica politica»⁴⁸, tutti i presidenti della Quinta repubblica hanno riaffermato, in continuità con la dottrina gollista, la loro diretta autorità sulla *force de frappe*⁴⁹, nonché giustificato, a partire da quest'ultima, l'esercizio di un effettivo potere decisionale anche nell'utilizzo delle forze convenzionali.

6. La preminenza presidenziale nel settore della difesa: il Conseil de défense nella prassi politico-istituzionale della Quinta repubblica

A partire dal 1964, il Capo dello Stato ha esercitato il primato in materia di difesa nazionale soprattutto attraverso il Consiglio di difesa, convocato spesso *ad nutum* indipendentemente dalle circostanze e operante come il centro di tutte le sue decisioni più rilevanti. Originariamente dotato dall'ordinanza del 1959 di una precisa specializzazione in quanto riconosciuto competente innanzitutto nella «difesa nazionale»⁵⁰, nella pratica il *Conseil* ha dedicato le proprie riunioni alle principali questioni internazionali (fino al 1990 connesse soprattutto agli sviluppi della “guerra

⁴⁷ A. GIOVANNELLI, *Aspetti della V^a Repubblica da de Gaulle a Mitterrand*, cit., 265.

⁴⁸ P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris, La Documentation française, 2011, 126.

⁴⁹ Significativamente, Mitterrand, nonostante avesse contrastato dall'opposizione il tradizionale monopolio del Capo dello Stato nell'impiego delle armi nucleari, giudicandolo incostituzionale, una volta eletto all'Eliseo, manifestò il proprio «attaccamento indefettibile» a tale suprema responsabilità presidenziale e giunse addirittura a dichiarare: «La pietra angolare della strategia di dissuasione in Francia è il Capo dello Stato, sono io; tutto dipende dalla sua determinazione. Il resto non sono che dei materiali inerti...» (Cfr., B. CHANTEBOUT, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., 29; J. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., 185).

⁵⁰ Secondo l'art. 1, comma 1, dell'*ordonnance* «la difesa ha per oggetto assicurare in ogni momento, in ogni circostanza e contro ogni forma di aggressione, la sicurezza e l'integrità del territorio, così come la vita della popolazione» (trad. mia).

fredda”), allo sviluppo e al mantenimento dell’arsenale strategico e alla gestione degli interventi delle forze armate francesi all’estero⁵¹.

Significativamente, infatti, il Presidente della repubblica ha approvato nel corso dei Consigli di difesa ristretti lo svolgimento degli esperimenti atomici in Oceania (decisi da Valéry Giscard d’Estaing, confermati da François Mitterrand e successivamente ripresi da Jacques Chirac), nonché il ricorso alle forze convenzionali in vari scenari di crisi (tra cui quelle in Libano, Iraq, Kosovo, Afghanistan, Ciad e Siria), spesso anche con la definizione delle modalità di impiego operativo delle unità militari coinvolte⁵².

Il Capo dello Stato ha mantenuto il proprio ruolo anche quando è stato costretto a “coabitare” per ben tre volte (1986-88, 1993-95 e 1997-2002) con un Primo ministro dotato di una diversa legittimazione politica. In effetti, tali esperienze, potenzialmente in grado di rimodellare, sulla base dell’ambivalenza della Costituzione, gli equilibri interni all’esecutivo, hanno visto in realtà il capo del governo costantemente ricercare un *modus vivendi* con l’Eliseo riguardo la gestione delle principali questioni relative alla difesa nazionale.

Così, l’obiettivo di tutti Primi ministri *cobabitacionnistes* (Jacques Chirac, Édouard Balladur e Lionel Jospin) non è stato porre concretamente in discussione la *primauté* in ambito militare esercitata dal Capo dello Stato⁵³, ma al contrario ricercare una condivisione di responsabilità con il Capo dello Stato in grado di garantire loro di essere informati e coinvolti durante il processo decisionale sull’impiego delle forze armate e a tale scopo i tre *premier* hanno cercato di concertare l’azione del proprio governo con le iniziative assunte dall’Eliseo soprattutto riguardo la definizione degli indirizzi generali e delle opzioni strategiche della difesa⁵⁴.

⁵¹ Cfr. T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 237 che al riguardo sottolinea come nel decennio 1990-2000 il Consiglio si sia occupato anche della programmazione militare pluriennale e dei suoi profili finanziari.

⁵² In merito, si vedano J.C. VIDELIN, *Droit public de la défense nationale*, cit., 103 ss.; S. COHEN, *Le Président chef des armées*, in *Pouvoirs*, 58/1991, 33 ss.; J. MASSOT, *Le chef de l’État, chef des armées*, cit., 79. Sulla centralità della figura del Capo dello Stato in alcuni rilevanti crisi militari, cfr. H. PORTELLI, *Union sacrée?*, in *Pouvoirs*, 58/1991, 28; R. DRAGO, *Le Chef des Armées de la IIème à la Vème République*, cit., 379; R. HABAS-LEBEL, *La Vème République et la guerre*, cit., 18.

⁵³ Così, già all’avvio della prima coabitazione, Mitterrand non solo manifestò la propria opposizione alla nomina di François Léotard a ministro della difesa (opposizione poi rinnovata nel 1993 nei confronti di Charles Pasqua), ma in un Consiglio di difesa impose al Primo ministro di dare priorità in sede di bilancio alla messa in opera di due nuovi e onerosi sistemi di armi nucleari.

⁵⁴ Così, come sottolinea B. DAUGERON, *La cohabitation et ses faux-semblants: réflexions sur le présidentielisme minoritaire*, in *Revue du droit public*, 1/2004, 81, il Primo ministro non era infatti intenzionato a screditare l’autorità, nel settore della difesa, della Presidenza della repubblica visto che la conquista di quest’ultima costituiva la propria principale ambizione politica. Sul mancato avvento con la *cobabitacion* di un *domaine partagé* della difesa basato su una doppia autorità, «monarchica» riguardo l’arsenale nucleare e «diarchica» per le forze convenzionali, S. COHEN, *Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle*, cit., 14 ss. e O. GOHIN, *Les fondements juridiques de la défense nationale*, cit., 10 che, al riguardo sottolinea le difficoltà di separare in modo «ermetico» i due livelli decisionali della difesa nazionale.

Indicativa, al riguardo, è risultata la prassi adottata da Balladur nel 1993 di far svolgere i Consigli di difesa ristretti subito dopo il Consiglio dei Ministri, e di prevedere la convocazione di riunioni preparatorie a Matignon in presenza del Segretario generale della Presidenza della repubblica o del Capo di Stato Maggiore particolare del Presidente⁵⁵. Altrettanto significativa è stata la stretta collaborazione con il Presidente Chirac avviata da Jospin in occasione sia del conflitto in Kosovo del 1999 che di quello in Afghanistan del 2001 e sfociata nell'adozione di decisioni comuni nei Consigli di difesa convocati nel corso delle due crisi⁵⁶.

Tuttavia, durante la coabitazione, il Primo ministro ha anche rivendicato un proprio ruolo decisionale nel settore della sicurezza interna come dimostra la decisione adottata da Chirac dopo gli attentati compiuti in Francia nell'autunno del 1986 di istituire e dirigere il *Conseil de sécurité intérieure*, composto dai ministri dell'interno, della difesa, degli esteri, della giustizia e delle finanze.

Tale organismo, chiamato a contrastare il terrorismo, un settore di fatto riservato al Capo dello stato fin dalla lotta intrapresa nei primi anni Sessanta da de Gaulle contro l'OAS, *l'Organisation de l'armée secrète*, si è poi riunito in modo sporadico per affrontare crisi improvvise (la presa in ostaggio di francesi in Libano e la tensione in Nuova Caldonia). Dopo la rielezione di Mitterrand nel 1988, il *Conseil* è stato convocato dal Primo ministro Michel Rocard unicamente in occasione degli attentati in Corsica e delle minacce terroristiche legate alla guerra nel Golfo, tanto che solo nel 1997 Jospin ha posto fine alla sua inattività istituendo formalmente, con il decreto n. 97-1052 del 18 novembre 1997, il *Conseil de sécurité intérieure*, da lui presieduto e composto dai ministri dell'interno, della difesa, della giustizia e da quello delegato alle dogane.

Il Consiglio, affidato al Segretario generale del governo (e non al Segretario generale della difesa nazionale) e riconosciuto competente sia a definire gli indirizzi generali della politica di sicurezza interna che a coordinare l'azione dei Ministeri su di essa competenti, si è regolarmente riunito fino alla rielezione nel 2002 del Presidente Chirac. Quest'ultimo, infatti, una volta promesso in campagna elettorale di ricomprendere anche la sicurezza interna nel proprio *domain réservé*, ha abrogato il decreto del 1997 e con il decreto n. 2002-890 del 15 maggio 2002 ha assunto direttamente la presidenza del *Conseil de sécurité intérieure*, nominando anche il suo Segretario generale (*Secrétaire général du conseil de sécurité intérieure*), figura tenuta a raccordarsi con il Segretariato generale della difesa nazionale (servizio formalmente posto sotto l'autorità del Primo ministro, ma in realtà operante in una posizione di equidistanza da entrambi i poli dell'esecutivo⁵⁷).

⁵⁵ In merito, L. GAUTIER, *Mitterrand et son armée*, Paris, Grasset, 1999, 220.

⁵⁶ Cfr., J.C. VIDELIN, *Droit public de la défense nationale*, cit., 104.

⁵⁷ Cfr., *Le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), 110 ans d'histoire*, cit..

7. La riorganizzazione del 2009 delle strutture superiori della difesa: il «Conseil de défense et de sécurité nationale»

È tuttavia con la riforma adottata nel 2009 che il Consiglio di difesa ha assunto la forma attuale divenendo il «Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale» (*Conseil de défense et de sécurité nationale*).

La nuova disciplina, destinata a modificare la prima parte del *Code de la défense* del 2004⁵⁸, è stata inserita nella legge di programmazione militare 2009-2014 adottata il 29 luglio 2009⁵⁹ in base alle indicazioni contenute nel *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008*. Quest'ultimo documento era stato pubblicato il 17 giugno 2008 al termine dei lavori della commissione presieduta da Jean-Claude Mallet, già Segretario generale della difesa nazionale, incaricata nel luglio 2007 dal neo eletto presidente Nicolas Sarkozy di definire, attraverso la partecipazione di esperti, parlamentari e militari, un «concetto globale di difesa» in grado di comprendere anche la sicurezza nazionale.

La legge ha così modificato la definizione dell'oggetto della difesa⁶⁰ attraverso un testo assai più articolato che introduce la nuova strategia della «sicurezza nazionale» (*sécurité nationale*) rivolta a estendere l'azione della politica di difesa anche contro quelle minacce non connesse alle tradizionali aggressioni armate⁶¹. Questa sostituzione, non meramente terminologica, ha evidenziato una vera e propria «mutazione concettuale» segnata dal passaggio da una difesa

⁵⁸ Il *Code*, nell'integrare e riordinare le disposizioni dell'ordinanza del 1959, dei decreti del 1962 e del 1964, aveva mantenuto il cambiamento del «Comitato» in «Consiglio» e aveva inserito quest'ultimo in un nuovo titolo denominato «Il Presidente della repubblica, Capo delle forze armate». Sul valore «simbolico, anche se non normativo» di tale scelta, destinata a «chiarire e consolidare l'ascendente presidenziale sul Consiglio di difesa», T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 226. Per J. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., 46, la codificazione ha operato una «traduzione giuridica» della preminenza presidenziale nel settore della difesa francese.

⁵⁹ Sebbene con tale legge il parlamento fosse stato per la prima volta in grado di intervenire sull'organizzazione della difesa, la scelta formale di inserire delle disposizioni riguardanti la riorganizzazione del Consiglio di difesa direttamente in un testo con un oggetto del tutto estraneo (utilizzando così una sorta di «*cavalier législatif*») e il richiamo durante la discussione della legge sulla programmazione militare al contenuto di un *Livre blanc* ovvero di un semplice documento di lavoro, portarono i relatori della legge a dimettersi per protesta contro l'ingerenza presidenziale nei lavori delle loro commissioni.

⁶⁰ Il riferimento è all'art. L. 1111-1 del *Code* nella versione in cui ha integralmente ripreso il citato art. 1, comma 1 dell'ordinanza n. 59-147.

⁶¹ Il nuovo articolo è parso peraltro riflettere le attribuzioni presidenziali previste dall'art. 5 della Costituzione: individuare «l'insieme delle minacce e dei rischi in grado di minare la vita della Nazione (...), l'integrità del territorio e la permanenza delle istituzioni della repubblica» e «determinare le relative risposte dei poteri pubblici» (trad. mia). Al riguardo, già il *Livre blanc sur la défense* del 1994 parlava di «globalizzazione della sicurezza» (cfr., *Livre blanc sur la défense 1994*, 27 ss.), concetto destinato poi a trovare una prima concreta applicazione nella decisione di utilizzare le forze armate per proteggere la popolazione dopo gli attentati terroristici del 1995 e i limiti evidenziati dai piani «*Pirate*» del 1981 e «*Vigipirate*» del 1991 (cfr., T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 235).

meramente «reattiva» ovvero rivolta solo contro le aggressioni a una invece «anticipatrice»⁶² delle stesse attraverso un'azione di raccolta delle informazioni e di prevenzione. In tale nuova prospettiva, la difesa militare, invece di porsi, come previsto, in un «*continuum*» con la sicurezza nazionale, in realtà è stata «assorbita» da quest'ultima, finendo, all'interno di una più ampia strategia rivolta a individuare le minacce che in tutti gli ambiti civili e militari sono in grado di compromettere la vita della Nazione, per operare come una mera «dispensatrice di mezzi»⁶³.

La riforma, secondo una logica in parte riconducibile a quella con cui nel 2007 il Presidente Sarkozy aveva proposto la creazione di un «Consiglio di sicurezza nazionale» sul modello dell'omologo statunitense⁶⁴, invece di dotare ciascuno dei due campi di azione di un proprio organo, ha affidato al Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale il compito di operare come un «centro nevralgico e decisionale unitario»⁶⁵. Quest'ultimo, infatti, secondo all'art. R*.1122-1 del *Code de la défense*, (modificato dal decreto n. 2009-1657 del 24 dicembre 2009) è chiamato, sostituendosi al Consiglio di difesa e al *Conseil de sécurité intérieure*, a definire gli orientamenti e a fissare le priorità in più materie comprendenti la programmazione militare, la dissuasione, la condotta delle operazioni esterne, la pianificazione della risposta alle crisi più gravi, l'*intelligence*, la sicurezza economica, energetica, interna e la lotta al terrorismo⁶⁶.

Inoltre, in base al decreto il *Conseil*, presieduto dal Capo dello Stato, può riunirsi in modalità plenaria e ristretta (R.* 1122-3), nonché nelle previste formazioni specializzate, il «*Conseil national*

⁶² Così B. WARUSFEL, *La sécurité nationale, nouveau concept du droit français*, in V. CATTOIR-JONVILLE-J. SAISON (a cura di), *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité*, Mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecocq, Lille, Université de Lille 2, 2011, rispettivamente 462 e 464.

⁶³ Così, T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 237, nonché M. WATIN-AUGOUARD, *Le continuum défense sécurité intérieure*, in F. DEBOVE-O. RENAUDIE (a cura di), *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Paris, Vuibert, 2013, p. 303-318; F. COSTE, *L'adoption du concept de sécurité nationale: une révolution conceptuelle qui peine à s'ex primer*, Fondation pour la recherche stratégique, Recherches et documents, 2011-3 (ivi citati).

⁶⁴ La proposta, poi non accolta, si inquadra in un più generale riassetto organizzativo della difesa proposto da Sarkozy durante la campagna elettorale per le presidenziali del 2007 all'interno del quale il *Conseil* sarebbe divenuto l'unico centro di analisi, di dibattito e di riflessione in grado di offrire al Presidente della Repubblica una visione globale della difesa basata sull'integrazione delle sue tre principali dimensioni: la sicurezza del territorio, la difesa militare e l'azione esterna. Sul progetto, J.-P. MAULNY, *Nicolas Sarkozy et la politique de défense de la France*, in *Revue internationale et stratégique*, 1-2010, 109; M. ROCARD - A. BAUER, *Pour un Conseil de Sécurité nationale*, in *Revue Défense nationale et sécurité collective*, 10-2007, 23; É. DÉNÉCÉ, *Pour un conseil national de sécurité*, in *Défense Nationale*, 569-1995, 29; J. TOURREILLE, *L'impossible création d'un conseil de sécurité nationale à la française*, in M. CHEVRIER-I. GUSSE (a cura di), *La France depuis De Gaulle: la V^e République en perspective*, Montreal, Presses de l'Université de Montréal, 2010, 263 ss.

⁶⁵ T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 238.

⁶⁶ Secondo i relatori della legge di riforma del 2009, i compiti del Consiglio sarebbero stati «terrorismo, missili, cyber-attacchi, spionaggio e strategie di influenza, traffici criminali, rischi naturali, sanitari e tecnologici» (cfr., *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de la loi (n. 1216) relatif à la programmation militaire pour les années 2009 e 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense* (ASSEMBLÉE NATIONALE, Séance du 8 avril 2009, rapport n. 1615, dir. P. BEAUDOUIN et Y. FROMION, 12 (trad. mia). Sul *Conseil* come «organo di crisi a competenza generale» ovvero simultaneamente «ordinario» e «operativo», T. DESMOULINS, *Le Conseil de défense: notes sur une institution centrale et méconnue en temps de crise sanitaire*, cit., I.

de renseignement» (art. R.* 1122-9) e il «*Conseil des armements nucléaires*» (art. R.* 1122-10). Mentre al consiglio plenario partecipano i ministri della difesa, degli interni, degli esteri, dell'economia, del bilancio e ogni altro ministro interessato alle questioni trattate, invece tra i componenti delle altre formazioni possono rientrare anche personalità esterne convocate dal Presidente in ragione della loro competenza (art. R.* 1122-4)⁶⁷. In particolare, la composizione del Consiglio di difesa ristretto è affidata, in funzione delle questioni in discussione, direttamente al Capo dello Stato e non più, come previsto dall'ordinanza del 1959, al Primo ministro (R.* 1122-3)⁶⁸.

8. Dalla sicurezza nazionale alla crisi pandemica: l'ampliamento delle competenze del Conseil e la concentrazione del potere presidenziale

Dopo che la riforma del 2009 ne aveva ampliato i compiti ben oltre l'originaria sfera militare e diplomatica, a partire dal 2015 il Consiglio di difesa, posta la possibilità di essere convocato discrezionalmente dal Capo dello Stato, ha visto, in una prospettiva di progressiva istituzionalizzazione, fortemente aumentare il numero delle proprie riunioni⁶⁹. Questa evoluzione è iniziata nel corso del quinquennio di François Hollande quando, in ragione della necessità di fronteggiare la persistente minaccia terroristica contro la Francia, il Presidente della repubblica ha preso la decisione di convocare il *Conseil* secondo una cadenza settimanale.

⁶⁷ I compiti di segretariato del *Conseil* vengono affidati dall'art. R.* 1132-2 al Segretariato generale della difesa e della sicurezza nazionale (*Secretariat générale de la défense et de la sécurité nationale*) destinato a sostituire il Segretariato generale della difesa nazionale. Al riguardo si veda L. GAUTIER, *Le SGDSN au cœur du continuum de Défense e de Sécurité de la France*, in *Revue défense Nationale*, n. 800, 2017, 24 ss..

⁶⁸ La riforma, tuttavia, affida sempre al Primo ministro, ancora riconosciuto «responsabile della difesa nazionale», sia la direzione generale che la direzione militare della difesa (art. L.1131 del *Code*), ma le decisioni relative ai due settori continuano a essere adottate, ai sensi dell'art. L.1111-3 (che mantiene il testo dell'art. 7 dell'ordinanza del 1959), rispettivamente dal Consiglio di difesa e da quello ristretto. Sulla persistenza dell'«ambiguità originaria» anche nel nuovo impianto normativo, posta l'attribuzione al Primo Ministro del coordinamento dell'azione dei pubblici poteri in caso di crisi maggiore (art. L. 1131-1) e della responsabilità dell'*intelligence* economico al governo, si rinvia a J. MASSOT, *Le chef de l'État, chef des armées*, cit., 49. Da sottolineare come, in realtà, il disegno di legge costituzionale adottato dal governo il 23 aprile 2008 sulla base delle risultanze del Comitato Balladur, istituito da Sarkozy per formulare delle proposte di riforma della Quinta repubblica, avesse eliminato dal testo dell'art. 21 il riferimento alla responsabilità della difesa nazionale riconosciuta al Primo Ministro, stabilendo che a quest'ultimo spettasse il compito di mettere in opera «le decisioni adottate nelle condizioni previste all'art. 15 in materia di difesa nazionale». Tuttavia, la proposta incontrò nel corso del dibattito parlamentare un'opposizione pressoché unanime perché ritenuta capace di compromettere il legame fiduciario tra il governo e l'Assemblea nazionale e non fu adottata (in merito, G. BERGOUIGNOUS, *Les compétences du Parlement en matière de défense*, in B. MATHIEU-M. VERPEAUX (a cura di), *Les compétences en matière de défense sous la V^e République*, *Dixième Printemps du droit constitutionnel*, cit., 54).

⁶⁹ Sulla base dei dati pubblicati nel rapporto di attività del Segretariato generale della difesa e della sicurezza nazionale e da quelli ricavabili dalle agende dei Presidenti della repubblica, le riunioni del Consiglio sono state 10 nel 2015, 32 nel 2016, 42 nel 2017. In precedenza, nel periodo tra il 1958 e il 2000, il numero delle riunioni, peraltro distribuite irregolarmente nel corso dell'anno, era oscillato tra 10 e 15, dato rimasto poi costante tra il 2000 e il 2015.

Da allora, le riunioni si tengono generalmente nello stesso giorno (il mercoledì) e vedono succedersi un iniziale incontro di 30 minuti del Capo dello Stato con il Primo ministro, a seguire un Consiglio di difesa della durata di un'ora e poi un Consiglio dei ministri sempre di un'ora circa. Questa precisa sequenza temporale riflette «una particolare concezione del processo decisionale» all'interno del quale le scelte presidenziali, una volta riconosciute come politicamente vincolanti, vengono poi formalizzate in «cerchi»⁷⁰ istituzionali sempre più ampi.

Del resto, l'organo si è fin da subito caratterizzato per una marcata flessibilità organizzativa, potendo da un lato adottare una composizione regolabile secondo le diverse necessità e dall'altro consentire la partecipazione di personalità esterne al governo, tanto che nella pratica si è imposta una vera e propria «utilizzazione asimmetrica»⁷¹ delle diverse formazioni, caratterizzata dalla preferenza accordata da parte del Capo dello Stato al Consiglio ristretto. Mentre infatti la riunione plenaria, come già sottolineato, comprende i ministri più importanti, quella ristretta si caratterizza per la presenza non solo dei ministri interessati agli argomenti all'ordine del giorno, dei vertici degli Stati Maggiori delle forze armate, dei responsabili dell'*intelligence*, della *Gendarmerie nationale* e della polizia, ma anche di altri membri scelti direttamente dal Presidente.

In particolare, nel corso dell'attuale mandato presidenziale, il Consiglio di difesa è stato concepito come l'unico organo in grado di assicurare quella rapidità decisionale e quella efficienza operativa indispensabili al Capo dello Stato per affrontare le crisi più urgenti e complesse nell'esercizio della sua funzione di supremo garante della continuità dello Stato⁷². In tale quadro sono state create due formazioni specializzate del Consiglio (il «*conseil de défense écologique*» e il «*conseil de défense sanitaire*»)⁷³ chiamate rispettivamente a fronteggiare nel 2019 la crisi climatica (la cui gravità aveva spinto alle dimissioni, l'anno precedente, il ministro per la transizione ecologica Nicolas Hulot) e nel 2020 l'emergenza legata alla pandemia da *Covid-19*. Al riguardo, in entrambi i casi, è stata evocata una delle principali funzioni riconosciute al Consiglio di difesa dalla riforma del 2009 (la pianificazione delle risposte alle «*crises majeures*» e ai nuovi rischi) nonostante la

⁷⁰ Così T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 230 (trad. mia). In merito, si vedano anche, A. BERDAH, F.-X. BOURMAUD-M. WESFREID, *Le Conseil de défense, lieu favori d'Emmanuel Macron pour des arbitrages en série*, in *Le Figaro*, 19 maggio 2020.

⁷¹ T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 229 (trad. mia).

⁷² In merito, ID., *L'hyperactivité du conseil de défense (1/2): une conséquence du présidentielisme français*, cit., I.

⁷³ Il primo, ai sensi del *Décret* n. 2019-449 del 15 maggio 2019, è chiamato a definire gli orientamenti «in materia di transizione ecologica, lotta al cambiamento climatico, tutela della biodiversità e preservazione degli ambienti e delle risorse naturali», il secondo è inteso dall'Eliseo come un «Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale incaricato di prendere delle decisioni sulla crisi in ambito sanitario» e di «coordinare la politica nazionale di gestione della crisi» (trad. mia).

possibilità di un ricorso ad altri organi in grado di fronteggiare queste tipologie di emergenza⁷⁴ e la diversa soluzione operativa adottata durante la precedente pandemia influenzale del 2009-2010.

Così, dall'inizio della crisi sanitaria da *Covid-19* nel febbraio 2020, il *Conseil de défense sanitaire* ha conosciuto un forte incremento della propria attività (oltre 50 riunioni convocate solo nel 2020), intervenendo su tutti quegli aspetti dell'emergenza che il Presidente della repubblica ha giudicato meritevoli di essere gestiti al più alto livello dello Stato (compresa, paradossalmente, anche la riapertura, dopo il confinamento, del famoso parco di divertimenti *Puy du Fou* in Vandea)⁷⁵.

Tali riunioni, inizialmente svolte all'interno del *PC Jupiter* (e in seguito trasferite, per ragioni logistiche e sanitarie, nel *Salon Murat* dell'Eliseo ovvero nel luogo abituale del Consiglio dei ministri) sono state caratterizzate dalla partecipazione non solo del Primo ministro e degli altri membri del governo più coinvolti nella crisi, ma anche di alti funzionari, ufficiali superiori delle forze armate, responsabili politici, consiglieri ed esperti scelti sempre dall'Eliseo. Oltre alla particolare natura dell'attività svolta, non destinata all'adozione di «un atto giuridico *stricto sensu*», ma alla definizione di «orientamenti», «priorità» e «risposte»⁷⁶, il Consiglio si è caratterizzato anche per un originale *modus operandi* incentrato su un meccanismo decisionale informale e privo di trasparenza vista la mancanza di un resoconto delle riunioni e l'apposizione su queste ultime del c.d. «*secret défense*», uno strumento rivolto a impedire la diffusione di informazioni di natura governativa e militare⁷⁷.

In sostanza, com'è stato sottolineato, le decisioni del Consiglio hanno assunto una tipica forma politico-militare basata sull'«agilità nell'urgenza, la riservatezza e l'efficacia» e sono state adottate secondo una precisa sequenza dei ruoli da svolgere: il *Conseil* come un organo dello Stato

⁷⁴ Il riferimento è al già citato Segretariato generale della difesa e della sicurezza nazionale, alla «Cellula interministeriale di crisi» («*Cellule interministérielle de crise*») e ai «Centri operativi ministeriali» («*Centres opérationnels ministériels*»). Sull'«indeterminatezza» del concetto di minaccia e sul rischio che una sua interpretazione estensiva dopo la riforma del 2009 possa rendere il Consiglio «teoricamente onnicompente», T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 242 (trad. mia).

⁷⁵ Su cui A. BERDAH-F.X. BOURMAUD- M. WESFREID, *Le Conseil de défense, lieu favori d'Emmanuel Macron pour des arbitrages en série*, cit..

⁷⁶ Così T. DESMOULINS, *L'«hyperactivité du conseil de défense (1/2): une conséquence du présidentielisme français*, cit., III, per il quale il Consiglio ha soprattutto adottato degli «ordini, politici o militari» la cui esecuzione è rimasta «a carico dei partecipanti» (trad. mia). Sull'attività del Consiglio, anche O. FAYE e A. LEMARIÉ, *Covid-19: le Conseil de défense, ou se décide la gestion de crise, est prisé par Emmanuel Macron et décrit par l'opposition*, cit..

⁷⁷ Per T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 251, «il discorso guerresco di cui il Consiglio di difesa è stato l'epicentro e la traduzione giuridica favorisce l'utilizzazione di organi e di mezzi militari, e accresce la tentazione di dispositivi giuridici di eccezione (...)» (trad. mia). Al riguardo, solo alcune decisioni adottate nel corso del Consiglio di difesa «*écologique*» sono state pubblicate sul sito internet dell'Eliseo, mentre quelle scaturite dalle riunioni della formazione «sanitaria» non hanno conosciuto alcuna diffusione pubblica, ad eccezione dei casi in cui hanno riguardato le libertà pubbliche (confinamento e coprifuoco), posta la loro necessaria formalizzazione da parte di un successivo Consiglio dei ministri (cfr., ID. *L'«hyperactivité du conseil de défense (2/2): une conséquence du présidentielisme français*, cit., I). Sul *secret-défense*, tra gli altri, si vedano P. SARTRE-F. FERLET, *Le secret de défense en France*, in *Études*, 2, 2010, 165 ss..

Maggiore, il Presidente come un comandante di un'unità di combattimento e il messaggio televisivo di quest'ultimo alla Nazione come il momento operativo finale⁷⁸.

Così, nella pratica politico-istituzionale *macronienne* affermatasi con la crisi pandemica, il Consiglio di difesa ristretto, attraverso un'espansione continua e generalizzata della propria sfera di azione, ha conosciuto una sorta di «iperattività»⁷⁹ che lo ha trasformato nello strumento con cui il Capo dello Stato, anche dopo la fine dell'urgenza imposta dalla pandemia, continua a gestire ogni tipo di «crisi»⁸⁰, assicurandosi la validazione delle proprie decisioni⁸¹.

In tale quadro, appare evidente come la simultanea presidenza da parte del Capo dello Stato del Consiglio di difesa e del Consiglio dei ministri non solo rafforzi il suo ruolo decisionale, ma crei di fatto, a suo esclusivo vantaggio, anche una «concorrenza funzionale»⁸² tra i due organi, sebbene siano entrambi, nella dinamica della *Cinquième*, i luoghi in cui viene esercitata l'autorità presidenziale⁸³. Infatti, a differenza del Consiglio dei ministri, vero e proprio «crocevia tra diritto e politica»⁸⁴ caratterizzato da una composizione rigida, da un alto numero di componenti (ben 42, tra ministri e segretari di Stato, nell'attuale governo di Jean Castex) e dal carattere codificato e protocollare delle proprie riunioni, il Consiglio di difesa, chiamato ad adottare più rapidamente le decisioni e ad assicurare poi loro un'efficace attuazione, presenta una composizione ristretta e totalmente affidata alla discrezionalità del suo presidente⁸⁵.

⁷⁸ Cfr., N. ROUSSELLIER, *Le Conseil de Défense: dérive autoritaire ou régime de nécessité?*, cit., che al riguardo richiama il carattere emblematico della formula «siamo in guerra» pronunciata dal Presidente Macron nella sua allocuzione televisiva del 16 marzo 2020 sul diffondersi dell'epidemia (trad. mia). Per D. FAYE-B. GAÏTI, *Avec le Covid-19, la présidentialisation de la V^e République a pris une forme radicale*, in *Le Monde*, 30 gennaio 2021, la crisi pandemica «realizza finalmente il sogno tecnocratico di una restaurazione della forza del comando attraverso la riduzione delle catene decisionali (...)» (trad. mia).

⁷⁹ ID. *L'«hyperactivité» du conseil de défense (1/2): une conséquence du présidentialisme français*, cit., III.

⁸⁰ Così, tra l'altro, il 17 aprile 2020, il 18 ottobre e il 21 settembre 2021 dei consigli ristretti sono stati dedicati rispettivamente alla ricostruzione della cattedrale di Notre-Dame di Parigi, all'attentato islamista contro Samuel Paty e alla rottura dei negoziati franco-australiani relativi a un contratto di esportazione di sottomarini militari. Sulla «banalizzazione» del Consiglio, T. MULIER, *La présidentialisation de la V^e République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., II, A. (trad. mia).

⁸¹ «Sull'«individualismo presidenziale» regnante all'interno del *Conseils*», *ibidem* (trad. mia).

⁸² Così, T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 243 (trad. mia). Sul punto anche ID., *Le Conseil de défense: notes sur une institution centrale et méconnue en temps de crise sanitaire*, cit., II.

⁸³ In tal senso, riguardo il Consiglio dei ministri, si veda J.-P. DEROSIER, *Le Conseil des ministres. Institution multi-séculaire dans la Constitution sexagénaire*, in P. BLACHER (a cura di), *La Constitution de la V^e République. 60 ans d'application (1958-2018)*, Paris, Librairie générale de loi et de jurisprudence (LGDJ), 2018, 220 ss..

⁸⁴ *Ibidem*, 231.

⁸⁵ Al riguardo, per il ministro dell'economia e delle finanze Bruno Le Maire, il Consiglio di difesa è «molto adatto ed efficace nella gestione della crisi», mentre per il Guardasigilli Nicole Belloubet «è un luogo di decisione. Molto operativo» in cui «il Presidente orienta e decide» (cfr., A. BERDAH, F.-X. BOURMAUD E M. WESFREID, *Terrorisme, Covid... plongée dans le secret du Conseil de défense*, *Le Figaro*, 19 maggio 2020, trad. mia). Per GULOG e GAÏTI, *Avec le Covid-19, la présidentialisation de la V^e République a pris une forme radical*, cit., dal momento che l'Eliseo, al pari di una «Rolls Royce con un motore di una 2CV», «non è attrezzato sul piano costituzionale e amministrativo per governare giorno per giorno», dal 1959 tutti i Presidenti hanno cercato di «prendere il controllo della decisione» e, al fine di emanciparsi «dai circuiti costituzionali e politici» che la limitano, si sono affidati ai

In sostanza, il trasferimento di competenze a favore del Consiglio di difesa ristretto grazie alla capacità di quest'ultimo di attrarre a sé i temi più rilevanti (terrorismo, ecologia, salute...) crea una gerarchia tra i diversi livelli decisionali destinata a trasformare il Consiglio dei ministri in una sorta di *chambre d'enregistrement* e le sue riunioni in uno mero passaggio formale al pari, ormai, della controfirma del Primo Ministro degli atti presidenziali⁸⁶.

9. Alcune riflessioni conclusive

Nel dibattito politico francese, il ricorso da parte del Presidente Macron al *Conseil de défense* per affrontare l'emergenza pandemica e poi, al di là di essa, anche le altre crisi che si sono poste all'attenzione dell'esecutivo, ha sollevato il timore di un'involuzione istituzionale che, in quanto segnata da un'eccessiva concentrazione del potere decisionale nella figura del Capo dello Stato, ha portato a evocare addirittura una deriva della Quinta repubblica in senso «monarchico»⁸⁷ o addirittura «autoritario»⁸⁸. Per altro verso, il Consiglio, convocato dal Presidente all'interno del *PC Jupiter* e operante come una sorta di «comitato segreto»⁸⁹, di «*cabinet noir*»⁹⁰ e di «*war room*»⁹¹, è parso riflettere una pratica istituzionale che vuole porsi in «antitesi»⁹² a quei principi della trasparenza delle deliberazioni, della collegialità delle decisioni e della responsabilità del potere che sono stati sanciti dalla Costituzione del 1958.

In realtà, com'è stato sottolineato, sebbene l'attuale Consiglio di difesa operi in un ambito molto più ampio di quello strettamente militare, la sua dipendenza dal Presidente della repubblica deriva dal titolo di *Chef des armées* riconosciuto dall'art. 15 della Costituzione ed esercitato da de Gaulle e da tutti i suoi successori in modo sostanziale e non simbolico. Affermatosi negli anni Sessanta all'interno dei settori della difesa e della politica estera, il *Conseil* ha da tempo perso la

«decreti non deliberati in Consiglio dei ministri, ai consigli ristretti e agli uomini fidati» (trad. mia). Tuttavia, secondo DESMOULINS, *Le Conseil de défense: notes sur une institution centrale et méconnue en temps de crise sanitaire*, cit., II, la scelta di adottare le decisioni nell'ambito di formazioni ristrette e specializzate come il *Conseil de défense* finisce per «isolare» la Presidenza, sottraendola all'influenza delle opinioni e dei pareri imposti dalle istituzioni».

⁸⁶ Emblematicamente, per l'ex ministro delle Solidarietà e della Salute Xavier Bertrand, chiamato a rispondere alla Commissione senatoriale di inchiesta sulla gestione dell'epidemia, l'attuale situazione dimostra che « (...) l'alto consiglio di difesa è quello che sta sostituendo il Consiglio dei ministri, in questo momento (...)» ovvero «dà l'idea che il Consiglio dei ministri non c'è più e che è l'alto consiglio di difesa che decide su tutto» (cfr., X. BERTRAND, *Audition devant la commission d'enquête sur la gestion de l'épidémie*, 22 settembre 2020, trad. mia).

⁸⁷ C. MORIN, *Le conseil de défense traduit une conception monarchique du pouvoir*, in *Le Figaro*, 28 ottobre 2020, trad. mia.

⁸⁸ Cfr., ROUSSELLIER, *Le Conseil de Défense: dérive autoritaire ou régime de nécessité?*, cit.

⁸⁹ J.L. MÉLENCHON, *Journal du dimanche*, 31-10-2020, trad. mia.

⁹⁰ F. X. BOURMAUD, *Macron et le Conseil de défense sanitaire dans le collimateur de l'opposition*, in *Le Figaro*, 7 novembre 2020.

⁹¹ J.-D. MERCHET et I. TRIPPENBACH, *Conseil de défense: la war room de Macron*, in *L'Opinion*, 28 ottobre 2020.

⁹² T. MULIER, *La présidentialisation de la V^e République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit..

propria natura specialistica, trasformandosi nel 2015 in uno strumento permanente e poi anche ordinario di gestione delle crisi a disposizione del Presidente della repubblica.

In altri termini, la trasformazione subita dall'organo riflette quella conosciuta dalla funzione presidenziale dopo l'introduzione nel 2000-2001 del *quinquennat* e della nuova sequenza elettorale, riforme che, com'è noto, nell'assicurare la quasi coincidenza delle elezioni presidenziali e parlamentari, hanno obbligato il Presidente della repubblica a intervenire in modo diretto e costante nell'attività di governo, a sottoporsi maggiormente alle contingenze e alle oscillazioni dell'opinione pubblica e a rispondere in modo diretto della tempestività e dell'efficacia delle decisioni da lui adottate⁹³. Emblematica al riguardo è stata la decisione del Capo dello Stato, di fronte all'improvvisa emergenza sanitaria del 2020, di indicare direttamente ai francesi, nell'inedito ruolo di «médecin général en chef de la France»⁹⁴, la strategia nazionale adottata per contrastare il Covid-19, nonché i relativi provvedimenti assunti per la sua attuazione⁹⁵.

In questa sorta di «sfida personale ad agire»⁹⁶, il Presidente della repubblica è ricorso allo spazio «privilegiato» e «solitario» offerto dal Consiglio di difesa per affermare la propria indiscussa autorità e «mettere in scena»⁹⁷ la concentrazione del potere di cui è titolare. Così, in altri termini, il profilo operativo e decisionale attribuito all'organo, inserendosi in una dinamica politico-istituzionale segnata dal crescente ruolo di governo del Capo dello Stato, accresce ulteriormente il grado di presidenzializzazione della *Cinquième*⁹⁸ e ne modifica i complessi equilibri costituzionali.

Infatti, la preminenza del Capo dello Stato, politicamente irresponsabile, riguardo la direzione e l'organizzazione della difesa e della sicurezza nazionale, nel modificare la distribuzione funzionale dei poteri, indebolisce la funzione di controllo del parlamento. Quest'ultimo, peraltro

⁹³ Così, per M.-C. PONTTHOREAU, *L'enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. DI GIOVINE-A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007, 83, con il passaggio dal settennato al quinquennato «[i]l tempo presidenziale si cancella a vantaggio di una visione politica più immediata (...)».

⁹⁴ D. MAUS, *La V^{ème} République à l'épreuve du coronavirus: qui fait quoi?*, in *Opinion-internationale.com*, 17-03-2020

⁹⁵ In merito, si vedano T. MULIER, *La crise du Covid-19, reflet des anomalies du fonctionnement de la V^e République*, in *Blog.juspoliticum.com*, 11-06-2020, nonché A. DEFFENU e F. LAFFAILLE, *Stato di emergenza sanitaria e Covid-19: (breve) lettura francese di un fenomeno giuridico anormale*, in *Costituzionalismo.it*, 1-2020, 188 ss.

⁹⁶ Così M. FOUCAULT, *La Constitution de la V^e République va dans le sens du Président*, in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1, septembre 2018, trad. mia.

⁹⁷ MULIER, *La présidentialisation de la V^e République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., B, per BERDAH, BOURMAUD e WESFREID, *Terrorisme, Covid... plongée dans le secret du Conseil de défense*, cit., il Consiglio di difesa sotto l'egida presidenziale «è l'unico spazio dove si esercita realmente il potere». Sull'utilizzo «opportunistico» del Consiglio da parte del Capo dello Stato, DESMOULINS, *Le Conseil de défense: notes sur une institution centrale et méconnue en temps de crise sanitaire*, cit., I.

⁹⁸ Al riguardo, per T. MULIER, *La présidentialisation de la V^e République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., B, «l'involuzione» del Consiglio di difesa non è che «l'illustrazione (...) delle derive della presidenzializzazione» (trad. mia). Secondo T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 250, l'organo si caratterizza per il «funzionamento presidenzialista» e la sua istituzionalizzazione esprime una tendenza in cui è possibile riconoscere «una formalizzazione progressiva del potere presidenziale» (ID., *L'hyperactivité du conseil de défense (1/2): une conséquence du présidentialisme français*, cit., III), trad. mia.

già marginalizzato durante i periodi di crisi (come evidenziato con l'emergenza da Covid-19) appare impossibilitato, alla luce dei peculiari equilibri del regime, ad esprimersi sulla riorganizzazione interna dell'esecutivo⁹⁹.

Inoltre, la nuova posizione riconosciuta al Consiglio di difesa, destinata a sfuggire anche all'esame del Consiglio costituzionale, da tempo *en retrait* sui temi della sicurezza¹⁰⁰, appare in grado di incidere sui rapporti tra l'esecutivo e il potere giudiziario, visto che l'utilizzo del *secret défense*, una volta esteso dai documenti ai luoghi, può costituire un ostacolo al controllo giurisdizionale¹⁰¹.

In tale quadro, pertanto, alcuni interventi di riforma del Consiglio finalizzati a definirne più chiaramente le competenze e la collocazione all'interno del processo decisionale dell'esecutivo, a limitare il numero delle sue formazioni e a eliminare, in nome della trasparenza, il segreto imposto sulle sue riunioni, appaiono ormai delle indispensabili garanzie da esigere da un organo sempre più rilevante nell'assetto della Quinta repubblica¹⁰².

ABSTRACT [It]

Durante la crisi pandemica, il Presidente Emmanuel Macron ha portato al centro del dibattito politico francese il *Conseil de défense et de la sécurité nationale* da lui presieduto. Questo organo collegiale è specializzato nelle questioni relative alla difesa e alla sicurezza nazionale mentre in passato, in una diversa forma, è stato competente nelle questioni di difesa e di strategia militare. Nel corso dell'emergenza, infatti, il Consiglio è stato trasformato dal Capo dello Stato nel luogo chiave in cui adottare le principali decisioni operative con modalità simili a quelle adottate in ambito militare che, in quanto prive di trasparenza e di pubblicità, sono risultate totalmente diverse da quelle normalmente previste per il Consiglio dei ministri. Il saggio, una volta indagata l'evoluzione conosciuta dal *Conseil de défense* all'interno del sistema istituzionale francese, si

⁹⁹ Sul punto, ID., *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 247 ss.; ID., *Le Conseil de défense: notes sur une institution centrale et méconnue en temps de crise sanitaire*, cit., II.

¹⁰⁰ Cfr., K. ROUDIER, *Le conseil constitutionnel face à l'avènement d'une politique sécuritaire*, in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2, 2016, 7 ss..

¹⁰¹ Al riguardo, il timore di una limitazione del «potere di inchiesta dei giudici» era già stato sollevato durante la discussione della legge di riforma del 2009 (cfr., *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de la loi adopté par l'Assemblée Nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2009 e 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense* (SÉNAT, séance du 1er juillet 2009, rapport n. 513, dir. J. de Rohan, 210). Al contrario, per J.-P. DEROSIER, *Gestion de la crise sanitaire en conseil de défense*, in *La Constitution décodée*, 24 novembre 2020, posta l'immunità del Capo dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni, il ricorso al *secret défense* non ostacola eventuali cause legali, «potendo la sua rimozione essere richiesta da un giudice», né impedisce ai ministri di «essere giudicati dalla *Cour de justice de la République*».

¹⁰² In tal senso, T. DESMOULINS, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République: le Conseil de défense et de sécurité nationale*, cit., 251.

concentra sul suo nuovo ruolo, rivolto a favorire la concentrazione del potere nel Capo dello Stato nel quadro dell'evoluzione in senso presidenziale della Quinta repubblica.

ABSTRACT [En]

During the pandemic crisis, the President Emmanuel Macron has brought the *Conseil de défense et de la sécurité nationale* (National defense and security council), which he chaired, to the center of the French political debate. This collegiate body specializes in matters relating to defence and national security while in the past, in a different form, it has been competent in matters of defence and military strategy. In fact, during the emergency, the *Conseil* was transformed by the President into the place in which to adopt the main operational decisions with methods similar to those adopted in the military field which, as lacking in transparency and publicity, turned out to be totally other than those normally envisaged for the Council of Ministers. This paper, once investigating the evolution known by the *Conseil de défense* within the French institutional system, focuses on its new role, aimed at favoring the concentration of power in the Head of State, in the context of the evolution in the presidential sense of the Fifth Republic.

PAROLE CHIAVE: consiglio, difesa, Francia, pandemia, Macron

KEYWORDS: Council, defence, France, pandemic, Macron