

SCIENZA & POLITICA

per una storia delle dottrine



Il Quirinale e la guerra del Golfo del 1990-1991: Francesco Cossiga, l'art. 11 della Costituzione e le prerogative del Presidente della Repubblica

The Quirinale and the Gulf War of 1990-1991:
Francesco Cossiga, Article 11 of the Constitution and the
Prerogatives of the President of the Republic

Luca Micheletta

luca.micheletta@uniroma1.it

Università di Roma La Sapienza

ABSTRACT

Il saggio esamina la posizione del presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, in merito all'art. 11 della Costituzione in occasione della crisi del Golfo del 1990-1991. Cossiga considerò l'art. 11 il parametro giuridico fondamentale per valutare ogni attività a carattere bellico dell'Italia e ispirò le scelte del governo Andreotti a questo parametro. Fin dall'avvio della crisi, l'Italia partecipò all'esecuzione delle sanzioni economiche decise dal Consiglio di Sicurezza contro l'Iraq con una forza navale. Cossiga si oppose a un rafforzamento della missione militare italiana con truppe di terra, perché ciò era incompatibile con l'art. 11, e suggerì l'invio di una forza aeronautica di caccia-bombardieri Tornado come appoggio alla missione navale italiana. Il presidente della Repubblica, inoltre, negò la legittimità di utilizzare le forze armate italiane come ausilio alle operazioni statunitensi nel quadro della solidarietà atlantica come era stato richiesto da Washington. A giudizio di Cossiga e di Andreotti, le sanzioni economiche e le operazioni militari contro l'Iraq andavano tutte gestite all'interno del sistema giuridico dell'ONU, che costituiva una delle poche eccezioni al ripudio della guerra iscritto nell'art. 11.

PAROLE CHIAVE: Presidente della Repubblica Italiana; Articolo 11; Guerra del Golfo; Francesco Cossiga; Giulio Andreotti.

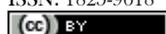
This essay examines the attitude of the president of the Republic, Francesco Cossiga, regarding article 11 of the Italian Constitution during the Gulf crisis of 1990-1991. Cossiga saw the provisions of article 11 as the fundamental legal parameter to evaluate every military Italian involvement in the Gulf and he inspired the political and military choices of the Andreotti's Government to this parameter. From the beginning of the crisis, the Italian Government sent a naval military mission to the Gulf to take part in the enforcement of economic sanctions against Iraq deliberated by the United Nations Security Council. Cossiga opposed sending ground-based forces to Saudi Arabia, because it was incompatible with article 11; he then suggested the dispatch of a unit of Tornado aircrafts with the only purpose of supporting the naval contingent. Cossiga also did not consider lawful the use of Italian forces to cooperate in the US military operations within the framework of the Atlantic Alliance. In the views of Cossiga and Andreotti, every economic sanction or military operation had to be deliberated and enforced within the UN's legal system, which constituted one of the rare exceptions to the repudiation of war prescribed by the Constitution.

KEYWORDS: President of the Italian Republic; Article 11; Gulf War; Francesco Cossiga; Giulio Andreotti.

SCIENZA & POLITICA, vol. XXXIV, no. 67, 2022, pp. 161-179

DOI: <https://doi.org/10.6092/issn.1825-9618/16381>

ISSN: 1825-9618



La guerra del Golfo del 1990-1991 ha rappresentato un momento di svolta per molti aspetti: per la storia della comunità e del diritto internazionali, per quella del Medio Oriente e, sia pur per un breve periodo, per la vita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Dal punto di vista internazionale, la novità fondamentale che si registrò in quel breve frangente, infatti, fu l'accordo tra Stati Uniti e Unione Sovietica circa il sostegno da dare all'ONU per ripristinare la legalità internazionale, interrompendo la logica dei veti incrociati che aveva determinato la lunga stasi del Consiglio di sicurezza relativamente al cruciale problema della sicurezza collettiva. Un accordo che permise al presidente degli Stati Uniti, G. W. Bush, di ipotizzare l'affermazione di un Nuovo Ordine Internazionale, quale impegno comune, finalmente possibile, delle due superpotenze, al rispetto della Carta dell'ONU come base della convivenza internazionale. Benché tra Mosca e Washington restassero punti di vista diversi circa la soluzione del conflitto tra Iraq e Kuwait, fu proprio all'interno della nuova cornice internazionale di cooperazione tra le due superpotenze, un tempo avversarie, che si dipanò l'intera crisi e poi la guerra del Golfo. Tutte le 12 risoluzioni del Consiglio di sicurezza, fino alla 678, che avrebbe autorizzato l'impiego della forza contro l'Iraq, infatti, furono adottate con l'amplessima maggioranza dei suoi 15 membri, talvolta all'unanimità, ma sempre con il voto favorevole dell'Unione Sovietica e una sola astensione della Cina proprio sulla risoluzione 678. Tra i membri non permanenti un atteggiamento diverso lo ebbero solo Cuba e Yemen che diversificarono il loro voto a seconda dei casi tra favorevole, astensione e contrarietà¹.

Ma la guerra del Golfo è stata anche uno spartiacque per l'evoluzione del pensiero politico e filosofico in relazione alla guerra, nonché per la prassi costituzionale italiana riguardo all'art. 11. Sul piano teorico, dalla domanda sul che fare di fronte all'invasione di uno Stato sovrano come il Kuwait da parte dell'Iraq scaturirono nuovi problemi e nuovi interrogativi che si sono trascinati per i successivi trent'anni e che si pongono, più o meno negli stessi termini, ancora oggi. È con la crisi del Golfo che, in Italia, Bobbio cominciò a ripensare il concetto di guerra giusta sul piano del diritto internazionale, legittimando la sanzione per la sua violazione e avallando, infine, con la sua autorità intellettuale, la partecipazione alle operazioni militari decisa dal governo italiano². Sul piano politico, l'improvvisa rivitalizzazione dell'ONU pose governo, forze politiche e opinione pubblica italiani di fronte a un dilemma non facile da sciogliere, dato che gli obblighi onusiani alla difesa del Kuwait e della legalità internazionale avrebbero potuto implicare la partecipazione italiana a un'eventuale operazione militare. Era la prima volta che si poneva questo dilemma a un Paese, come l'Italia, la cui politica estera, per le ben note ragioni legate alla contrapposizione interna figlia della guerra fredda, si era sempre richiamata ai valori e ai principi delle Nazioni Unite, quale governo dell'intera

¹ R. JOSEPH, *The New World Order: President Bush and the Post-Cold War Era*, in M.J. MEDHURST (ed), *The Rhetorical Presidency of George H. W. Bush*, College Station, Texas, A&M University Press, 2006.

² N. BOBBIO, *Una guerra giusta? Sul conflitto del Golfo*, Venezia, Marsilio, 1991.



comunità internazionale³. È noto che anche il PCI, il più grande partito di opposizione, nel suo lento strappo dal mondo sovietico, aveva finito per accettare, con il voto dell'ordine del giorno del 1° ottobre del 1977, il Patto Atlantico e la Comunità economica europea come «termini di riferimento essenziali della politica estera italiana»⁴. Ma il quadro onusiano aveva continuato a essere il richiamo di gran lunga più importante e rassicurante sia per i comunisti, sia per settori ampi del mondo cattolico, che fin dal dopoguerra avevano guardato con riluttanza e diffidenza al legame con gli Stati Uniti.

Il confronto, dunque, fu lacerante sul piano politico interno e pose in primo piano l'interpretazione da dare all'art. 11 della Costituzione che, come noto, stabilisce che «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali»; ma al contempo «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». Dal punto di vista istituzionale, oltre al parlamento e al governo, per le sue prerogative costituzionali un ruolo di rilievo lo ebbe anche l'allora presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, esponente democristiano che già aveva ricoperto importanti incarichi istituzionali e la carica di presidente del Senato, prima di essere eletto nel 1985 capo dello Stato⁵. Il carteggio tra Cossiga e l'allora presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, permette ora di documentare e comprendere meglio il ruolo avuto dal capo dello Stato, proprio in riferimento all'art. 11 della Costituzione, nel definire le modalità della partecipazione italiana alle operazioni militari contro l'Iraq⁶.

Lo statista sardo, d'altra parte, già dai primi anni del suo mandato presidenziale si era sforzato di precisare le prerogative presidenziali, ravvisando, proprio a partire dal dettato costituzionale, vuoti e incertezze normativi. Tra i tanti aspetti ai quali Cossiga si era interessato, vi era stato quello di meglio definire il ruolo del presidente della Repubblica in relazione all'art. 87, che assegna proprio al capo dello Stato il comando delle forze armate, la presidenza del Consiglio supremo di difesa e la dichiarazione dello stato di guerra. Un interesse che gli era stato suscitato dagli impegni a carattere militare che l'Italia aveva assunto a partire dall'adesione, nel 1982, alla forza multinazionale in Libano, insieme a Stati Uniti e Francia, al di fuori di un mandato dell'ONU, ma

³ Sul ruolo dell'ONU nella politica estera italiana, E. COSTA BONA - L. TOSI, *L'Italia e la sicurezza collettiva. Dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Perugia, Morlacchi, 2007.

⁴ Sulla politica estera del PCI, A. RUBBI, *Il mondo di Berlinguer*, Roma, Napoleone, 1994.

⁵ Su Cossiga, A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2022, cap. X; E. GALAVOTTI, *Francesco Cossiga*; M. GIANNETTO, *Storia dei poteri dei presidenti*, entrambi in S. CASSESE - G. GALASSO - A. MELLONI (eds), *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, rispettivamente vol. I, pp. 325-363, e vol. II, pp. 1062-1064, Bologna, Il Mulino, 2018; U. GENTILONI SILVERI, *Francesco Cossiga*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2014.

⁶ Il carteggio tra Cossiga e Andreotti nel periodo 1985-1991, conservato presso l'Archivio Storico dell'Istituto Luigi Sturzo (ASILS) e presso l'Archivio Storico della Presidenza della Repubblica (ASPR), è in corso di pubblicazione a cura dell'autore.

nel quadro della solidarietà atlantica ed europea e al fine di rafforzare il proprio ruolo in Medio Oriente⁷. Cossiga, inoltre, aveva sperimentato come presidente della Repubblica, due gravi crisi internazionali: il dirottamento dell'Achille Lauro nel 1985, che aveva avuto come corollario l'attrito con gli Stati Uniti sfociato nella crisi di Sigonella⁸; e, soprattutto, nell'aprile 1986, l'attacco missilistico da parte del regime di Gheddafi contro l'isola di Lampedusa, dove aveva sede una postazione radar americana, come reazione al bombardamento che gli Stati Uniti avevano compiuto sulla Libia. All'epoca il presidente della Repubblica aveva convocato in emergenza il Consiglio supremo di difesa al cui interno si era discusso e deciso che, in caso di nuovi attacchi missilistici libici o tentativi di invasione del suolo italiano - si temeva soprattutto per l'isola di Pantelleria -, l'Italia sarebbe entrata in guerra⁹.

Uno dei frutti maggiori di questo sforzo dello statista sardo fu l'approvazione, dopo ben 40 anni, del regolamento attuativo della legge 28 luglio 1950 n. 624, che aveva istituito il Consiglio supremo di difesa¹⁰. Un organo del quale si erano chiariti aspetti istituzionali, compiti e funzioni, per renderlo uno strumento di ausilio alle scelte che il governo avrebbe dovuto affrontare nell'immediato futuro di fine guerra fredda, per elaborare - nelle parole di Cossiga:

... sul piano delle alleanze e delle relazioni internazionali (ed in particolare inter-europee ed euro-americane), una "linea italiana" per la "rifondazione dell'Alleanza Atlantica", per la elaborazione della sua nuova dottrina strategica, per l'avvio di un processo che porti alla realizzazione di un nuovo sistema collettivo-europeo di sicurezza e, sul piano interno, per elaborare e dare inizio alla realizzazione di un nuovo «modello nazionale di difesa», di «ristrutturazione delle Forze Armate», di riforma dell'assetto dei vertici politici e militari della Difesa Nazionale, di coordinamento dei piani di sviluppo tra le Forze Armate e le Forze di Polizia¹¹.

La situazione inedita in cui si venne a trovare l'Italia durante la crisi del Golfo fu perciò per lo statista sardo un'altra occasione per precisare ruolo e competenze dell'istituto presidenziale, rispetto al governo e al parlamento ai quali, sia dal punto di vista politico che giuridico, spettava la gestione della crisi:

Nel corso dello svolgimento del «processo decisionale» in materia, - scrisse il presidente - così come nella trattazione dei problemi militari e internazionali relativi alla crisi nel Golfo, ho ritenuto opportuno che alcuni miei interventi fossero fatti in forma di lettera, per affermare, come mio dovere, la competenza (non certo mia personale e neanche nel senso culturale ma "solo giuridico" del termine!) del Presidente della Repubblica, interventi che naturalmente non possono avere in via ordinaria (e cioè salvo casi di emergenza o di necessità costituzionale), e non hanno avuto, contenuto propriamente «decisionario», ma solo essere espressione del generale diritto-dovere di informazione, consiglio ed "avvertimento" e, sul piano più vasto, di collaborazione con il Governo, del generale potere-dovere di garanzia politico-istituzionale

⁷ M. BUCARELLI, *L'Italia e la crisi libanese: tra sollecitazioni all'intervento e volontà di disimpegno*, «Rivista Italiana di Storia Internazionale», 1/2022, pp. 5-32.

⁸ M. GERLINI, *Il dirottamento dell'Achille Lauro e i suoi inattesi e sorprendenti risvolti*, Milano, Mondadori Education, 2016; M. BUCARELLI - L. MICHELETTA (eds), *Andreotti, Gheddafi e le relazioni italo-libiche (1983-1991)*, Roma, Studium, 2018.

⁹ L. MICHELETTA, *L'intelligence italiana e le relazioni italo-libiche negli anni Settanta e Ottanta*, in M. CALIGIURI (ed), *Giulio Andreotti e l'intelligence*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021, pp. 178-179.

¹⁰ R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 121-126. Per la storia di quest'organo, N. LABANCA, *«Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa»*, in S. CASSESE - G. GALASSO - A. MELLONI (eds), *I presidenti della Repubblica*, pp. 1175-1208.

¹¹ Cossiga ad Andreotti, L. 25 agosto 1990, in ASILS, Archivio Giulio Andreotti (AGA), Presidenza della Repubblica (PdR), busta (b.) 113.



della Costituzione al corretto funzionamento dell'ordinamento istituzionale: nonché della corretta applicazione dell'art. 87 che attribuisce - nuova norma costituzionale in materia - il comando delle Forze Armate al Presidente della Repubblica, norme non certo applicate secondo il principio della "responsabilità" presidenziale e della "responsabilità" ministeriale propri del regime parlamentare, ma in modo almeno «formale» sì certamente: diritti, doveri e poteri del Capo dello Stato che assumono specifica rilevanza nelle materie militari - e in particolare per quanto attiene l'impiego delle Forze Armate specie se in operazioni militari fuori dal territorio nazionale -, e nella materia delle relazioni internazionali, a motivo delle specifiche attribuzioni a lui conferite dalla Costituzione in questi campi¹².

1. L'art. 11 e l'«ombrello» dell'ONU

Il 2 agosto 1990, come noto, l'Iraq occupò il Kuwait e, poco dopo, il 9 agosto, il governo iracheno chiuse le frontiere, impedendo la partenza a tutti i cittadini stranieri presenti in Iraq e Kuwait, con la minaccia di utilizzarli come scudi umani per impedire attacchi contro siti militari. Il Consiglio di sicurezza dell'ONU reagì immediatamente, adottando, lo stesso 2 agosto, la risoluzione 660, con la quale condannava l'invasione irachena e chiedeva il ritiro delle truppe irachene sulle posizioni precedenti all'invasione. A seguito del rifiuto da parte dell'Iraq di dare seguito alla risoluzione, il Consiglio, il 6 agosto, approvò la risoluzione 661, con cui deliberò l'adozione dell'embargo nei confronti dell'Iraq. La risoluzione 662 del 9 agosto, inoltre, sancì il non riconoscimento dell'annessione del Kuwait.

Nel frattempo, già dal 7 agosto, gli Stati Uniti avevano avviato l'operazione *Desert Shield*, con il fine, da una parte, di accrescere il dispositivo militare statunitense e degli altri Stati che si sarebbero a loro associati per proteggere l'Arabia Saudita da eventuali minacce irachene e, dall'altra, di prepararsi a un eventuale conflitto con l'Iraq per ristabilire la legalità internazionale. Nonostante il tentativo di Saddam Hussein di legare la soluzione della crisi da lui innescata alla soluzione della questione palestinese, anche all'interno della Lega araba, riunitasi il 10 agosto al Cairo, emersero posizioni di dura condanna verso l'Iraq, quali quelle di Egitto, Marocco e Siria, Paesi che si resero pure disponibili all'intervento militare in difesa dell'Arabia Saudita.

Già all'inizio della crisi mediorientale, il governo italiano, guidato da Giulio Andreotti e basato sulla formula pentapartito, con l'adesione di democristiani, socialisti, repubblicani, liberali e socialdemocratici, si schierò nettamente per la difesa dell'ordine onusiano. Condannò prontamente l'occupazione del Kuwait, apprezzando l'impegno statunitense a difendere l'Arabia Saudita e scongiurare un'estensione del conflitto a seguito di altre azioni irachene¹³. Il 14 agosto, in applicazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite deliberò, all'unanimità, di inviare delle unità della Marina militare nel Mediterraneo orientale per reintegrare la flottiglia che già vi operava nella missione «Golfo

¹² Cossiga ad Andreotti, L. 1 settembre 1990, in ASILS, AGA, PdR, b. 127.

¹³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio stampa, 14 agosto 1990, n. 56. Sugli aspetti internazionali del coinvolgimento italiano nella crisi del Golfo, L. RICCARDI, *L'ultima politica estera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, pp. 51-73; A. VARSORI, *L'Italia e la fine della guerra fredda*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 53-71.

1», varata nel 1987 durante la guerra tra Iran e Iraq. Questa missione, operata dal 18° Gruppo navale, con il compito di assicurare la protezione dei mercantili battenti bandiera italiana e la bonifica delle mine, sarebbe stata estesa all'area del Golfo in modo da renderla disponibile per eventuali compiti che sarebbero stati concordati nelle varie sedi internazionali cui l'Italia partecipava, quali l'ONU, la CEE e l'Unione Europea Occidentale. A questo scopo, il governo decise, il 20 agosto, la costituzione del 20° Gruppo navale (fregate *Libeccio*, *Orsa* e nave *Stromboli*), denominando questa nuova missione «Golfo 2», proprio per dare carattere di continuità con quella precedente. Dieci giorni più tardi, il dispositivo militare italiano era già giunto nell'area interessata dalla crisi.

Fin dal 14 agosto, Andreotti comunicò formalmente al Quirinale la determinazione dell'esecutivo di inviare una missione militare per implementare l'embargo. Il capo dello Stato prese atto delle deliberazioni del governo, evidenziando la necessità che si approvassero con celerità idonee e chiare «misure di ingaggio» per l'attività della missione e chiedendo di rimanere informato, in virtù del suo diritto a dare consigli e avvisi all'esecutivo¹⁴. Cossiga appoggiò, dunque, prontamente l'azione del governo, mantenendo una posizione che uno dei suoi più stretti collaboratori avrebbe definito del «doppio canale», nella consapevolezza «che la pace è un valore - un grande valore», ma «che tale valore non può essere perseguito a scapito del diritto, perché senza diritto non può esserci pace»¹⁵. Questo convincimento lo induceva a chiedere al governo di conformare ogni sua iniziativa non solo all'art. 11 della Costituzione e alle altre leggi dell'ordinamento nazionale, ma anche

al diritto internazionale, generalmente riconosciuto e pattizio e, per la posizione di supremazia nell'ordinamento internazionale propria di tale organizzazione, alle deliberazioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e massimamente, in base alle disposizioni del suo Statuto, alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza¹⁶.

Fondamentale, insomma, per evitare che l'azione italiana potesse essere impugnata di illegalità, era che il governo agisse «non solo, come è doveroso, nel rigoroso rispetto delle norme di diritto internazionale generale e speciale, dello Statuto delle Nazioni Unite e delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, ma anche possibilmente dietro decisioni degli organi competenti dell'ONU e sotto il suo «ombrello»¹⁷. Il ruolo dell'ONU, dunque, il suo «ombrello», per il Quirinale, come per il governo, rivestiva un'importanza cruciale per ogni determinazione relativa al Golfo Persico. Altra preoccupazione del capo dello Stato fu quella che per la gestione dell'intervento si determinassero con chiarezza i centri e le procedure decisionali e, sul piano politico-militare, una chiara catena di comando. Riteneva perciò costituzionalmente indispensabile che l'esercizio del comando e dunque anche la facoltà di disporre l'uso della forza, fossero riconducibili, «sul piano formale, al potere di comando attribuito dall'art. 87 della

¹⁴ Cossiga ad Andreotti, L. 15 agosto 1990, ASILS, AGA, PdR, b. 118.

¹⁵ S. BERLINGUER, *Ho visto uccidere la Prima Repubblica*, Sassari, Delfino Editore, 2014, pp. 149-150.

¹⁶ Cossiga ad Andreotti, L. 19 settembre 1990, ASILS, AGA, PdR, b. 118.

¹⁷ Cossiga ad Andreotti, L. 20 agosto 1990, in ASPR, Ufficio Affari Giuridici (UAG), Archivio Costituzionale (AC), Parte Speciale (PS), b. 40.



Costituzione al Presidente della Repubblica» e, sul piano politico, ai titolari effettivi: «il governo, e per esso il Presidente del Consiglio dei Ministri e/o il Ministro della Difesa, secondo quanto disposto dal Consiglio dei Ministri, e sotto il controllo ed in aderenza agli indirizzi adottati dal Parlamento Nazionale»¹⁸.

In relazione all'art. 11, lo statista sardo non riscontrò ostacoli alla missione italiana, in virtù degli impegni internazionali dell'Italia e alla luce di quanto previsto dallo statuto dell'ONU. Le misure militari che erano state proposte dagli Stati maggiori italiani per rispondere alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, infatti, a suo parere, non erano in contrasto con l'art. 11. Anzi, riteneva che, secondo la dottrina dominante, l'art. 11 autorizzasse, oltre alla legittima difesa, pure la rappresaglia, anche al di fuori dell'ipotesi di «guerra dichiarata»¹⁹. Restava fondamentale, in ogni caso, sul piano politico e costituzionale, il coinvolgimento del parlamento nell'adozione di tutte le decisioni dell'esecutivo²⁰.

Effettivamente, il Senato e la Camera ebbero modo di dibattere e votare, rispettivamente il 22 e 23 agosto, due risoluzioni di appoggio all'azione del governo a favore del Kuwait. La risoluzione approvata dalla Camera impegnava l'esecutivo ad attuare le misure di embargo contro l'Iraq stabilite dal Consiglio di sicurezza e ad agire per il rispetto delle altre risoluzioni del Consiglio, con particolare riguardo alle misure dirette a garantire la sicurezza e la libertà di movimento dei cittadini stranieri illegalmente trattenuti dall'Iraq²¹. Il dibattito alla Camera, tuttavia, fece emergere un ventaglio di posizioni molto diversificate e vari oratori si riferirono all'art. 11 della Costituzione per motivare il loro atteggiamento pro o contro la guerra. Giuseppe Guarino, insigne giurista e deputato democristiano, ne fece oggetto dell'intero suo intervento, spiegando il significato del ripudio della guerra e valorizzando la seconda parte dell'art. 11, che richiamava gli impegni internazionali dell'Italia. A parere di Guarino, dal punto di vista costituzionale, non vi poteva essere dubbio sull'atteggiamento da adottare nel conflitto tra Iraq e Kuwait: «Il primo ha invaso il secondo: tale azione di guerra doveva essere ed è stata condannata con fermezza dallo Stato italiano, che in sede ONU deve attivarsi ed è tenuto a concorrere ad ogni iniziativa volta a ristabilire la pace, di cui sia stata valutata la conformità agli scopi di giustizia. Una volta che tali iniziative siano state deliberate, nei limiti

¹⁸ Cossiga a Rognoni, Andreotti, De Michelis, L. 29 agosto 1990, in ASILS, AGA, PdR, b. 119.

¹⁹ Per una riflessione sul mutamento del concetto di guerra e sull'evoluzione dell'interpretazione dell'art. 11, G. DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, il Mulino, 2009; *Il crescente uso della forza: riflessi costituzionali*, *Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi*, «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2/2012 e 2/2017; v. anche il primo numero di «Costituzionalismo» (1/2003) interamente dedicato, in occasione del conflitto con l'Iraq del 2003, a guerra e Costituzione; in particolare il saggio di P. CARNEVALE, *L'Italia, l'attuale vicenda della guerra irachena e l'art.11 della Costituzione*.

²⁰ Cossiga ad Andreotti, L. 20 agosto 1990, in ASPR, UAG, AC, PS, b. 40.

²¹ Per il dibattito al Senato e la risoluzione approvata: Atti Parlamentari (AP), Senato, X Legislatura (X), 430° Seduta Pubblica, 22 agosto 1990, pp. 27-28. Il dibattito alla Camera è in AP, Camera, X, Discussioni, Seduta del 23 agosto 1990.

di quanto è stato disposto, l'Italia è obbligata a eseguirle; ma ove manchi la delibera dell'ONU, nessuna azione bellica può essere intrapresa dalle forze italiane»²².

Una linea, circa l'art. 11, che corrispondeva a quella del Quirinale e che Andreotti sostenne in termini politici ricordando che l'ONU aveva «non solo un significato politico prezioso perché è anche un denominatore comune tra tutti noi, ma significa una potenzialità giuridico-costituzionale altrimenti dubbia o inesistente». A suo giudizio, l'ONU aveva il dovere di agire «dispiegando gradualmente tutte le risorse statutariamente previste, anche quelle - se malauguratamente necessarie - dell'articolo 42, sinora mai applicato», ovvero il ricorso all'impiego della forza²³.

Ma, nel dibattito in parlamento, il ripudio della guerra iscritto nell'art. 11 ispirò molte perplessità ed esitazioni circa la linea del governo e anche voci nettamente ostili alla presenza della missione militare italiana. Porzioni del mondo cattolico e dell'opposizione guardavano con scetticismo anche all'azione finora svolta dall'ONU, scorgendovi una sorta di sudditanza all'imperialismo e agli interessi petroliferi statunitensi, e collocandosi su posizioni nettamente contrarie a un eventuale ricorso alla forza. Per Democrazia proletaria, a esempio, l'art. 11 semplicemente vietava il coinvolgimento delle forze armate alle operazioni dell'ONU; per gli Indipendenti di Sinistra, l'unica opzione costituzionalmente legittima erano le sanzioni di tipo economico e politico; mentre la mozione presentata dal PCI, pur appoggiando l'esecuzione delle risoluzioni dell'ONU - «ma sotto il coordinamento e la responsabilità della stessa organizzazione»²⁴ -, insisteva sull'impegno del governo a svolgere un'ampia azione diplomatica, che mirasse a risolvere, oltre alla crisi irachena, anche gli antichi problemi della regione, come la questione palestinese, e a correggere lo squilibrato rapporto Nord-Sud del mondo attraverso lo sviluppo della cooperazione euro-araba. Proprio sulle modalità di appropinquare la crisi del Golfo, si consumò all'interno del PCI, alle prese con il sofferto periodo di transizione al PDS, una prima secca frattura. Un consistente e autorevole gruppo di deputati comunisti, infatti, alla Camera votò contro la mozione del governo, in contraddizione con la linea stabilita dal segretario del partito, Occhetto, di esprimere favore verso l'azione dell'ONU e di astenersi sulla mozione governativa. Era una linea, d'altra parte, che rifletteva il tentativo di mediare e superare le divisioni interne al partito, tra coloro i quali optavano per conservare l'orientamento sostanzialmente pacifista (e antiamericano) che aveva caratterizzato le battaglie del PCI contro l'installazione degli euromissili all'inizio degli anni Ottanta, come nel caso di Ingrao, e coloro i quali ritenevano, come l'ala migliorista di Napolitano, che il partito, proprio per la sua rinascita futura, dovesse sostenere un programma di governo credibile e realistico e pertanto consideravano accettabile il ricorso alla forza all'interno del quadro legale dell'ONU²⁵.

²² *Ivi*, p. 68838.

²³ *Ivi*, p. 68874.

²⁴ *Ivi*, p. 68908.

²⁵ Sui contrasti interni al PCI, C. PETRUCCIOLI, *Rendiconto*, Milano, Il Saggiatore, 2001, pp. 82-87; G. NAPOLITANO, *Dal Pci al socialismo europeo*, Bari, Laterza, 2005, pp. 251-253; A. COSSUTTA, *Una storia*



Proprio le dissonanze rispetto alla linea onusiana del governo manifestatesi in parlamento spingevano Cossiga a porre molta attenzione agli aspetti costituzionali già messi in rilievo: «Credo che tu ben comprenda - scrisse al ministro della Difesa Rognoni - perché io prenda tutte queste precauzioni: per fronteggiare infondate critiche già formulate in ordine alla gestione giuridica, presente e futura, della crisi del Golfo, sia sotto il profilo del diritto internazionale che, in genere, del diritto interno». La conduzione della crisi tutta interna all'ONU, d'altra parte, sorreggeva la posizione dell'esecutivo, sia sul piano giuridico internazionale, che su quello nazionale²⁶.

La preoccupazione del capo dello Stato di mantenere il consenso più alto possibile alla partecipazione alle operazioni dell'ONU e la gravità delle scelte che avrebbero potuto presentarsi in futuro lo indussero a proporre al governo il coinvolgimento dell'opposizione nella gestione della crisi, utilizzando proprio il Consiglio supremo di difesa. Sugerì di convocare ad alcune riunioni del Consiglio a carattere informativo qualificati rappresentanti del PCI e degli altri gruppi politici, scelti dal presidente della Repubblica d'intesa con il governo e con i presidenti delle Camere, in modo da poterli ragguagliare tempestivamente sull'evolversi della crisi e sull'attività del governo. Una proposta che non fu accolta, sembrerebbe, per la resistenza di Andreotti, ma che Cossiga fondava sul convincimento che fossero ormai «maturate nel nostro Paese le condizioni politiche ed istituzionali per cui, salva la distinzione di compiti e responsabilità tra Governo ed Opposizione, si possa ricercare nella materia di cui sopra, sistematicamente, una opportuna convergenza ed una gestione, nelle grandi linee, «bipartisan», come in altri grandi Paesi democratici»²⁷. La linea onusiana era, o avrebbe dovuto essere, anche per Cossiga, come per Andreotti, dunque, il «comune denominatore» dell'orientamento di politica estera di tutte le forze politiche presenti in parlamento.

Nel frattempo, il Consiglio di sicurezza proseguì l'azione contro l'Iraq con altre risoluzioni volte a esercitare una maggiore pressione economica, anche con il concorso di mezzi militari. Con la risoluzione 665 del 25 agosto 1990, infatti, stabilì che, al fine di rendere effettivo l'embargo, gli Stati membri che impiegavano forze navali nell'area fermassero le navi in entrata e in uscita dall'Iraq o dal Kuwait occupato per ispezionare e verificare il carico e la destinazione. Una misura che la diplomazia italiana giudicò simile a un blocco navale, anche se temperato, poiché si escludevano le facoltà estreme connesse ad esso, come la cattura, la confisca o la distruzione del mezzo navale, ma che in ogni caso forniva l'autorizzazione dell'ONU a misure di interdizione²⁸. Un'interpretazione cui aderì anche il Quirinale, per il quale la risoluzione 665 rappresentava «quell'ombrello» dell'ONU, che era stato politicamente richiesto e desiderato in sede

comunista, Milano, Rizzoli, 2004, p. 216; L. CIGLIONI, *L'Italia e la guerra del Golfo*, Roma, Carocci, 2022, pp. 21-74.

²⁶ Cossiga ad Andreotti, 25 agosto 1990, in ASPR, UAG, AC, PS, b. 40.

²⁷ Cossiga ad Andreotti, L. 20 settembre 1990, in ASILS, AGA, PdR, b. 118.

²⁸ Telegramma Scialoja, Washington, 25 agosto 1990, in ASPR, UAG, AC, PS, b. 40.

internazionale e interna a copertura delle operazioni navali per implementare l'embargo e «a copertura dell'impiego di unità delle Forze Armate italiane in operazioni militari, nel rispetto ed in esecuzione dell'art. 11 della Costituzione considerato nella globalità delle disposizioni in esso contenute»²⁹.

Il 25 settembre, inoltre, di fronte alla resistenza del regime di Saddam Hussein, il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 670, decise di estendere l'embargo contro l'Iraq anche ai traffici aerei, chiedendo a tutti gli Stati membri di rifiutare il permesso di sorvolo, di decollo o atterraggio sul proprio territorio di aerei diretti o in provenienza dall'Iraq e dal Kuwait. Benché la risoluzione avesse carattere prescrittivo e, dunque, fosse compatibile con l'art. 11 della Costituzione, lo statista sardo osservò che era necessario per darle attuazione:

... sul piano delle regole di legittimità una qualche ricezione di detta risoluzione 670 (1990) nel nostro ordinamento, in modo formale o anche solo materiale, sia pure con mero riferimento alla fonte internazionale legittimante; nonché sul piano interno, l'adozione di atti di esercizio della sovranità. Questi ultimi possono concretizzarsi in un decreto interministeriale del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con gli altri Ministri competenti, in un decreto legge o nella legge, tutti strumenti che possono considerarsi idonei e la scelta tra i quali è essenzialmente politica. La loro adozione è peraltro indispensabile ai fini dell'esercizio del controllo da parte del Parlamento, ovvero dell'assunzione della responsabilità politica e penale da parte dei membri del Governo³⁰.

2. La NATO, l'ONU, l'art.11: il no del Quirinale all'invio di truppe di terra e l'opzione dei Tornado

L'insistenza nel coinvolgimento del parlamento nel processo decisionale obbediva anche a ragioni di opportunità politica, visti i contrasti che la scelta di attività implicanti l'impiego delle forze armate continuava a provocare nel mondo politico e nell'opinione pubblica. Per questo motivo, governo e presidente della Repubblica rimasero concordi nel mantenere le operazioni militari solo all'interno del quadro onusiano, scartando un eventuale coinvolgimento italiano in ambito NATO. La questione si pose per la richiesta degli Stati Uniti di ottenere, in nome della solidarietà prevista dal Trattato dell'Atlantico del Nord, l'assistenza degli alleati nelle operazioni di trasporto di materiali militari dai porti meridionali degli Stati Uniti e dal Golfo del Messico al Medio Oriente. Washington chiedeva di utilizzare a questo scopo, senza alcun onere finanziario per gli Stati Uniti, navi e aerei da trasporto italiani, completi di equipaggio. Ma Cossiga vi si oppose sostenendo che il titolo giuridico della richiesta statunitense non si poteva trovare né nelle formulazioni del Trattato atlantico, né negli accordi istitutivi della NATO. L'articolo 4 del trattato, infatti, prevedeva «come oggetto politico del vincolo associativo e degli obblighi di intervento ed assistenza, anche militari [...], l'integrità territoriale, l'indipendenza politica e la sicurezza di una delle parti». Mentre gli articoli 5 e 6 specificavano cosa si intendesse per attacco armato e l'area geografica contro la quale un

²⁹ *Richiesta di Ground Based Forces italiane in Medio Oriente*, Appunto 14 settembre 1990, in ASILS, AGA, PdR, b. 119.

³⁰ Cossiga a Rognoni, L. 10 ottobre 1990, ASILS, AGA, PdR, b. 127.



attacco armato avrebbe fatto «scattare» gli obblighi dell'alleanza. Il capo dello Stato ragionava proprio su questi punti e, da attento e informato osservatore delle trasformazioni che stava subendo la comunità internazionale, ipotizzava che le nozioni di «minaccia» o di «offesa», contenute nel trattato, avrebbero potuto essere estese, in collegamento con l'occupazione del Kuwait, anche alla minaccia o offesa al «fabbisogno energetico» di un Paese – nella fattispecie gli Stati Uniti, di cui erano noti i rilevanti interessi petroliferi in Kuwait – che ne minassero l'indipendenza politica e la sicurezza. Tuttavia, obiettava che questa accezione non era contenuta nel trattato e nemmeno riconosciuta in generale dal diritto internazionale comune o dalla «giurisprudenza» del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea delle Nazioni Unite. Inoltre, a suo parere, anche ipotizzando l'esistenza di una «minaccia» agli Stati Uniti, questa sarebbe stata data da una situazione verificatasi in un'area non compresa tra quelle indicate «di interesse e di competenza» dall'art. 6 del trattato. Infine, il governo statunitense nella gestione della crisi e delle operazioni militari si era sempre richiamato all'art. 51 della carta dell'ONU, al di fuori, quindi, del quadro delle sue alleanze politico-militari: si trattava cioè di «operazioni fuori area NATO», che come tali non creavano obbligazioni nei riguardi degli altri membri.

A parere del Quirinale, restava, tuttavia, nella discrezione del governo, da valutare un importante «titolo politico», cioè la comunanza di interessi e di valori tra i Paesi alleati, in particolare tra Italia e Stati Uniti. Ma, secondo Cossiga, qualora il governo avesse voluto accogliere la proposta di Washington, avrebbe dovuto restare nel quadro onusiano, esplorando la possibilità di agire in base all'art. 51 della carta delle Nazioni Unite, che manteneva il diritto all'autotutela individuale o collettiva nel caso di un attacco armato a un membro, in accordo con la richiesta di assistenza dell'emiro del Kuwait all'Italia e con le risoluzioni già approvate dal Consiglio di sicurezza. Questa soluzione, a suo giudizio, avrebbe reso «compatibile» l'adesione alla richiesta statunitense con l'art. 11 della Costituzione, «considerato nella globalità delle sue disposizioni»³¹.

Fu, inoltre, proprio il Quirinale a suggerire, il 14 settembre, come superare, dal punto di vista giuridico, lo scoglio dell'art. 11 di fronte alla nuova richiesta del segretario di Stato americano, James Baker, di una partecipazione italiana alle operazioni contro l'Iraq in terra saudita attraverso *ground based forces*³². Per Cossiga, infatti, l'Italia non avrebbe potuto legittimamente condurre operazioni militari con unità terrestri o aeree basate a terra in Arabia Saudita o in altra parte della Penisola arabica, proprio in ragione del primo comma dell'art. 11, che non sembrava derogato né da situazioni di autodifesa ex art. 51 dello statuto onusiano, né dalle misure deliberate dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 665, che stabilivano semplicemente il controllo del traffico marittimo in uscita dall'Iraq o dal Kuwait occupato.

³¹ Cossiga ad Andreotti, L. 30 agosto 1990, in ASILS, AGA, PdR, b. 113.

³² L. ORTONA, *La svolta di Francesco Cossiga*, Torino, Aragno, 2016, pp. 354-355.

Per il presidente della Repubblica si poteva, invece, restare nel pieno rispetto dell'art. 11, se si fosse proceduto a un semplice rafforzamento del 20° gruppo navale, in adempimento della risoluzione 665 e delle seguenti decisioni dell'Unione Europea Occidentale, con l'invio di una terza fregata e di uno squadrone di cacciabombardieri *Tornado* per dare copertura aerea alla forza navale, ma a condizione che la squadra aerea fosse stata basata a terra non in Arabia Saudita, ma in aree funzionali ai compiti a essa affidati, come l'Oman o altri Stati del Golfo³³. Una soluzione che il governo fece propria, provvedendo, il 14 settembre, a inviare la fregata *Zeffiro* e 8 aerei *Tornado* per la protezione del 20° gruppo navale e disponendo che i velivoli partecipanti all'operazione denominata «Locusta 90» avessero base ad Al Dhafra negli Emirati Arabi Uniti.

L'art. 11 e la sua interpretazione, insomma, restavano, come aveva più volte scritto Cossiga, il «parametro giuridico-costituzionale fondamentale per la qualificazione giuridica e la legittimazione dell'impiego da parte del Governo delle Forze Armate in operazioni militari». Più volte nel carteggio con il governo, il Quirinale precisò quali a suo avviso erano i limiti imposti dall'art. 11, considerando la sua prima parte in questi termini:

Più specificamente tali disposizioni contenute nell'art. 11 della Costituzione, interdicono la “guerra” e, secondo l'interpretazione generale, non solo la “guerra” come “stato giuridico di diritto interno ed internazionale”, ma in generale l'uso di mezzi di guerra, tra i quali l'impiego delle Forze Armate in operazioni militari: e cioè in operazioni che, per la missione assegnata, a cagione dei fini di essa o delle condizioni in cui si svolge, implicano o possono implicare con previsione certa o ragionevolmente probabile il coinvolgimento di unità delle Forze Armate nell'uso di mezzi di coercizione militare e soprattutto nell'uso della forza di tipo militare e quindi delle “armi” in senso tecnico³⁴.

Tuttavia, per il Quirinale, il divieto imposto dall'art. 11 veniva meno, «in forza dei principi generali del diritto costituzionale, del diritto delle genti e del diritto internazionale pattizio, compresi lo Statuto dell'ONU e le convenzioni internazionali in materia»³⁵, per alcune limitate e specifiche fattispecie, che avrebbero, invece, reso legittimo l'impiego delle forze armate in operazioni militari:

La liceità della guerra è ammessa, secondo i principi generali, soltanto nei seguenti casi:

- a. - difesa o autodifesa collettiva ex articolo 52 della Carta dell'ONU, e per il tempo necessario a respingere o neutralizzare l'aggressione e a scoraggiare o impedire il suo attuale ripetersi: in questi casi si può comprendere anche:
- b. - difesa o autodifesa collettiva in forza dell'articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico, intesa quale organizzazione regionale ai sensi degli articoli 52, 53 e 54 dello Statuto delle Nazioni Unite;
- c. - qualora l'impiego delle Forze Armate sia disposto - non soltanto consigliato, raccomandato o autorizzato ma «ordinato» - dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con apposita risoluzione operativa, sia nella forma tipica di cui all'articolo 42 (Comando dell'ONU), sia nella forma atipica della delega a uno o più Stati a condurre e comandare le operazioni

³³ Cossiga a Rognoni, L. 14 settembre 1990, in ASILS, AGA, PdR, b. 118; Rognoni a Cossiga, L. 14 settembre 1990, in ASPR, UAG, AC, PS, b. 40.

³⁴ Cossiga a Rognoni, L. 14 settembre 1990, cit.

³⁵ *Ibidem*.



militari, chiamate anche «operazioni di Polizia internazionale» o «misure coercitive internazionali», a nome e per conto e sotto la bandiera dell'ONU³⁶.

A parte il caso della difesa individuale o collettiva all'interno del quadro atlantico, dunque, per Cossiga l'utilizzo delle forze armate per operazioni belliche era lecito soltanto in presenza di una risoluzione ordinatoria del Consiglio di Sicurezza. In caso contrario, egli avrebbe sostenuto l'impossibilità di un intervento militare. Era una posizione frutto di personali riflessioni e del confronto serrato che il presidente aveva con i suoi collaboratori giuridici che, proprio per l'occasione della crisi del Golfo, aveva riunito in un gruppo denominato Delta³⁷. Annotò nel suo diario Ludovico Ortona, capo dell'Ufficio stampa del Quirinale, presente a una riunione del 4 ottobre di Cossiga con i costituzionalisti Paolo Barile, Giovanni Motzo e Livio Paladin: «il presidente osserva che se l'ONU *invites* a muovere guerra, cioè dà la facoltà e non l'obbligo, deve orientare per il non intervento, mantenendo fermo l'articolo 11 della Costituzione»³⁸.

3. La risoluzione 678 del 29 novembre

Il governo, attraverso Rognoni, tenne costantemente aggiornato Cossiga degli sviluppi delle operazioni nel Golfo e di tutti i provvedimenti a carattere militare che via via intraprese allo scopo di migliorare e rafforzare le capacità operative della forza italiana nell'area in previsione di eventuali ostilità. Il 28 novembre, nel corso di una riunione con Andreotti e altri esponenti del governo e dei vertici diplomatici e militari, Cossiga attirò l'attenzione proprio sulle gravi conseguenze che avrebbe avuto l'eventualità di uno sbocco militare della crisi, sia per il possibile intensificarsi del terrorismo islamico, sia per le ripercussioni economiche sull'Occidente, sia, infine, sul piano nazionale, per l'«irrazionalità politica» che caratterizzava il dibattito politico interno, sempre più caratterizzato dalla mobilitazione per la pace³⁹. Ma l'eventualità di un esito bellico si fece sempre più probabile dopo l'approvazione da parte del Consiglio di sicurezza della risoluzione 678, del 29 novembre 1990, il cui paragrafo 2 autorizzava gli Stati membri, se l'Iraq non avesse dato piena attuazione alle risoluzioni finora deliberate entro il 15 gennaio 1991, a cooperare con il governo del Kuwait e a utilizzare tutti i mezzi necessari per applicarle e restaurare la pace e la sicurezza internazionali nell'area. Il paragrafo 3, inoltre, richiedeva, che gli stessi Stati fornissero «un sostegno adeguato per le azioni intraprese in esecuzione del paragrafo 2 della presente risoluzione». Era una sorta di ultimatum, benché scattasse dopo un lasso di tempo relativamente lungo, una tregua o pausa di buona volontà, come la si chiamò allora, per dar modo di intensificare gli sforzi diplomatici e impedire il conflitto.

³⁶ Cossiga ad Andreotti, L. e Appunto 22 ottobre 1990, in ASILS, AGA, PdR, b. 113. Una nota a margine segnala che la lettera e l'appunto furono discussi con Andreotti, ma non furono materialmente consegnati.

³⁷ Al gruppo Delta appartenevano, tra gli altri, i funzionari della Presidenza Carlo Salimei e Salvatore Sechi, il prof. Benedetto Conforti e il consigliere militare Carlo Jean.

³⁸ L. ORTONA, *La svolta*, p. 362; A. VARSORI, *L'Italia*, pp. 73-74.

³⁹ S. BERLINGUER, *Ho visto*, pp. 151-152.

Benché non priva di ambiguità nella sua formulazione, come in altri momenti critici era accaduto per le risoluzioni del Consiglio, la 678, con l'autorizzazione all'impiego della forza contro l'Iraq e la richiesta, per giunta, a tutti gli Stati di prestare sostegno alle operazioni militari, cambiò completamente lo scenario anche per il governo italiano, imponendogli una difficile scelta. Cossiga ne fu immediatamente consapevole, tanto da sentire l'esigenza di precisare la propria posizione con due lettere ad Andreotti, il 29 e 30 novembre, nelle quali, mentre apprezzava i protratti sforzi del governo di ricercare una soluzione pacifica alla crisi e alla liberazione degli ostaggi, richiamava l'attenzione del capo dell'esecutivo su due punti: la predisposizione di tutte le misure necessarie, giuridiche e amministrative, per affrontare l'eventualità di operazioni militari contro l'Iraq, e la compatibilità della risoluzione 678 con l'art. 11, così scrivendo:

A motivo delle disposizioni contenute nell'art. 11 della Costituzione, una partecipazione dell'Italia ad operazioni militari internazionali, volte a ristabilire la legalità internazionale nel Medio-Oriente, è costituzionalmente legittima solo se tali operazioni siano riferibili ad una positiva volontà di carattere ordinatorio delle Nazioni Unite, espressa in formali risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, in conformità ed in applicazione della carta dell'O.N.U.

Poiché è non solo nella responsabilità del Governo la gestione degli affari internazionali, ma è anche nella sua responsabilità, come suo dovere e mio diritto, informare il Presidente della Repubblica delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza e certificarne il contenuto, il significato e l'autentica interpretazione, il Governo della Repubblica vorrà, con la necessaria tempestività, darmi in via formale le su indicate informazioni e interpretazioni ai fini dell'esercizio dei miei poteri e delle responsabilità e salve le mie decisioni finali. Ciò vale anche in ordine alla presenza in dette future risoluzioni di automatismi o meno, che escludano o invece richiedano ulteriori risoluzioni del Consiglio di Sicurezza per intraprendere operazioni militari dopo lo scadere dei termini fissati per quella che viene definita una "tregua di buona volontà"⁴⁰.

Cossiga, dunque, dato il carattere non esplicitamente ordinatorio della risoluzione 678, poneva un problema di interpretazione che solo il governo avrebbe potuto sciogliere in sede politica. Ciò che restava per lui preoccupante era la situazione politica interna, avendo appreso, tra l'altro, dallo stesso segretario Occhetto, che il PCI avrebbe contestato l'automatismo dell'intervento armato in base alla risoluzione 678 e che, dunque, non avrebbe appoggiato le decisioni dell'ONU, ma si sarebbe schierato su una posizione nettamente pacifista⁴¹. Era caduta, insomma, definitivamente, la speranza coltivata dal capo dello Stato - e dal governo - di ottenere un consenso *bipartisan* alla linea onusiana impostata fin dall'avvio della crisi del Golfo. A maggior ragione, egli riteneva che fosse «compito del Governo porre la pubblica opinione nelle condizioni di giudicare e di assumere responsabilmente atteggiamenti anche divaricati e divaricanti, ma "ex informata conscientia" e cioè sulla base di una informazione completa, corretta e realista»⁴².

Proprio a causa delle ambascie per la frammentazione del quadro politico e l'ostilità diffusa nel Paese al ricorso alle misure militari, Cossiga chiese il massimo coinvolgimento delle forze politiche, consigliando ad Andreotti di sottoporre al parlamento qualsiasi decisione il governo avesse assunto in relazione alla risoluzione 678. A parte per il

⁴⁰ Cossiga ad Andreotti, L. 29 novembre 1990, in ASILS, AGA, PdR, b. 127.

⁴¹ S. BERLINGUER, *Ho visto*, p. 152.

⁴² Cossiga ad Andreotti, L. 29 novembre 1990, cit.



caso della deliberazione dello stato di guerra, ex art. 78, e della conseguente dichiarazione di guerra da parte del presidente della Repubblica, ex art. 87, a suo giudizio non vi era necessità «di ricorrere preventivamente, in via di stretto diritto, alle Camere, né per disporre l'impiego né per esercitare il comando delle Forze Armate», rientrando l'impiego e l'esercizio del comando politico-militare effettivo nelle prerogative ed attribuzioni costituzionali del governo. Tuttavia, lo statista sardo considerava opportuno che il governo ottenesse un voto parlamentare:

Ciò è reso possibile ed è consigliabile sul piano politico, atteso il carattere di «tregua di buona volontà» impresso dal Consiglio di Sicurezza al periodo che intercorre tra ieri e la data ultimativa del 15 gennaio 1991. A tale impegno ritengo, inoltre, che il Governo, pur non essendovi giuridicamente tenuto, non debba sottrarsi, in quanto nessuna ragione di urgenza potrebbe essere invocata in senso contrario. Un avallo parlamentare alle decisioni del Governo metterebbe l'azione dell'Esecutivo, almeno in parte, al riparo da attacchi condotti al di fuori dagli ambiti propriamente istituzionali⁴³.

In un clima ancor più carico di tensione per la inattesa decisione del governo iracheno di liberare tutti gli ostaggi, il governo si presentò alla Camera il 7 dicembre per rispondere alle numerosissime interpellanze presentate dall'opposizione nelle settimane precedenti, molte delle quali si appellavano nuovamente all'art. 11 della Costituzione. Conformemente alla linea presa dal governo, il ministro degli esteri De Michelis insistette sul ruolo dell'ONU e sull'impossibilità di battere strade e soluzioni diverse dalla «piena e incondizionata adesione e del rispetto da parte dell'Iraq delle deliberazioni del Consiglio di sicurezza»⁴⁴. Ma per Democrazia proletaria la risoluzione 678 era una vera e propria dichiarazione di guerra, in contrasto con lo spirito e lo scopo dell'ONU di risolvere pacificamente i conflitti, adottata al solo fine di ripristinare il «dominio imperiale» degli Stati Uniti sul Medio Oriente. Proprio in virtù dell'art. 11 i demoproletari chiedevano al governo un'iniziativa per dissociare l'Italia e l'Europa dalla deliberazione dell'ONU e per aprire un negoziato direttamente con l'Iraq⁴⁵. Gli Indipendenti di sinistra, per bocca di Raniero La Valle, sostennero che la partecipazione a ostilità nel Golfo non fosse legittima perché l'art. 11 imponeva il ripudio della guerra e ammetteva solo la difesa, che andava «però intesa in senso rigoroso, cioè come difesa del territorio o della popolazione rispetto ad una minaccia in atto»⁴⁶. Anche l'interpellanza presentata dal PCI, pur con ambiguità rispetto al ruolo dell'ONU, conseguenza anche questa volta del lavoro di mediazione interna al partito tra le due ali che ormai si confrontavano al suo interno, puntava sul ripudio della guerra contenuto nell'art. 11 per limitare l'impegno italiano all'embargo e all'isolamento politico del regime di Saddam Hussein e per inibire un ricorso alla forza in base alla risoluzione 678 allo scadere dell'ultimatum⁴⁷.

⁴³ Cossiga ad Andreotti, L. 30 novembre 1990, in *ASILS, AGA, PdR*, b. 118.

⁴⁴ AP, Camera, X, Discussioni, Seduta del 7 Dicembre 1990, p. 76077.

⁴⁵ *Ivi*, p. 76053.

⁴⁶ *Ivi*, p. 76065.

⁴⁷ *Ivi*, p. 76084. L. CIGLIONI, *L'Italia*, pp. 154-159.

4. Il cambio di missione delle forze armate italiane e la decisione dell'intervento

Mentre si moltiplicavano le iniziative di pace, il governo non rimase inattivo e iniziò ad approntare il dispositivo militare per far fronte a una possibile attività bellica contro l'Iraq. Il 3 dicembre, Rognoni chiese e ottenne il consenso di Cossiga per la partecipazione della forza aeronautica a quotidiane esercitazioni congiunte con Stati Uniti, Francia, Regno Unito e Arabia Saudita «onde adempiere in sicurezza i compiti oggi assegnati od altri eventuali futuri»⁴⁸. E, due settimane più tardi, il 17 dicembre, il consenso del Quirinale fu richiesto e ottenuto per rivedere gli scopi della missione «Golfo 2». In particolare, - scrisse Rognoni - le attività del 20° Gruppo navale avrebbero potuto configurarsi

come concorso ad operazioni di sorveglianza, di controllo e/o interdizione di aree marittime, di protezione delle linee di comunicazione marittime o di unità di particolare valore, di sostegno in operazioni di supporto alla battaglia terrestre, e/o di difesa di aree rivierasche.

In previsione dell'eventuale apertura delle ostilità, si prevedeva anche di rimandare gli avvicendamenti delle unità navali previsti per fine anno, sostituendo la sola fregata *Orsa* con il caccia *Audace*, «dotato di una più adeguata capacità di difesa antiaerea e quindi più idoneo a rispondere ad una situazione operativa di maggiore rischio» e di inviare nell'area la nave *San Marco* come supporto logistico, particolarmente attrezzata per gli aspetti sanitari, rilevanti in caso di conflitto. La nuova missione assegnata ai *Tornado*, e per la quale il reparto aeronautico si stava già addestrando, prevedeva, invece, di collaborare allo sforzo aereo alleato - sotto il coordinamento dell'organo di controllo ubicato a Riyad - con «operazioni di protezione delle Forze multinazionali (nell'ambito delle quali dovrebbe ovviamente trovare spazio prioritario il supporto aerotattico del 20° Gruppo Navale) e/o ad attività di concorso aereo alla battaglia terrestre». Si informava il Quirinale infine che presso la base di Al Dhafra avrebbero stazionato mediamente 10 aeromobili per mantenere effettivamente una disponibilità operativa di otto velivoli *Tornado*⁴⁹.

Pur non disperando in una soluzione pacifica della crisi, anche per i concitati tentativi diplomatici che da più parti si continuavano a perseguire⁵⁰, era evidente che il governo si stesse orientando alla partecipazione alle operazioni belliche. Ma, ufficialmente e pubblicamente, rimandò ogni decisione alla scadenza dell'ultimatum, rinviando con ciò anche l'interpretazione della risoluzione 678. Era un modo, non privo di ambiguità, per non esacerbare anzitempo il conflitto interno, visto che l'opposizione ingrossava il movimento pacifista e proseguiva, man mano che si avvicinava la scadenza dell'ultimatum, a moltiplicare le forme di dissenso nei confronti della linea del governo, anche

⁴⁸ Rognoni a Cossiga, L. 3 dicembre 1990, in ASPR, UAG, AC, PS, b. 40. L'addestramento prevedeva, tra l'altro: rifornimento in volo diurno e notturno, pattugliamento aereo, attacchi in superficie, ricognizioni.

⁴⁹ Rognoni a Cossiga, L. 17 dicembre 1990; Cossiga a Rognoni, L. 18 dicembre 1990, in ASPR, UAG, AC, PS, b. 40.

⁵⁰ Sui tentativi di pace italiani dell'ultimo momento, A. VARSORI, *L'Italia*, pp. 79-85; L. RICCARDI, *L'ultima*, pp. 131-174.



infine con la mobilitazione della piazza, come nel caso della manifestazione popolare svoltasi a Roma il 13 gennaio, sostenuta proprio dal precetto costituzionale del ripudio della guerra⁵¹. Ma, per il governo, il divieto della guerra contenuto nell'art. 11 non era in discussione, visto che non si trattava di dichiarare la guerra, ma di far fede agli impegni assunti dall'Italia come membro delle Nazioni Unite. In un'intervista al «Corriere della Sera» del 15 gennaio, nell'imminenza del conflitto, Andreotti spiegò che fino ad allora l'ONU era stata un «profeta disarmato» e che era necessario evitare che essa fallisse perché «qui si tratta di sapere se il mondo debba essere regolato da principi giuridici oppure se bisogna sottostare alla legge della forza»⁵².

Solo dopo la scadenza dell'ultimatum del 15 gennaio e l'avvio dell'operazione *Desert Storm* contro l'Iraq, il 16 gennaio il Consiglio dei ministri deliberò l'intervento e, subito dopo, Andreotti si recò alla Camera per ottenerne l'approvazione⁵³. Come in precedenza, un voto del parlamento era stato stimolato da Cossiga, che agli inizi di gennaio lo aveva nuovamente raccomandato ad Andreotti, se il governo avesse voluto procedere all'applicazione delle misure militari previste dalla risoluzione 678. Lo aveva giudicato, anche in questa occasione, non strettamente necessario in termini giuridici, ma opportuno politicamente, sia per prevenire possibili critiche dell'opposizione se non lo si fosse fatto, sia per legittimare il presidente della Repubblica a dichiarare lo stato di guerra, secondo quanto stabilito dagli artt. 78 e 87 della Costituzione, nel caso in cui il parlamento lo avesse deliberato per adottare le misure contemplate dalla risoluzione 678⁵⁴. Durante il dibattito parlamentare, dove, come in precedenza, varie posizioni espressero la loro contrarietà all'azione militare in nome dell'art. 11, il presidente del Consiglio sottolineò, tra l'altro, come la crisi del Golfo fosse «il punto di verifica» di una «nuova stagione» che si era aperta per l'ONU nel governo della comunità internazionale dopo la fine della contrapposizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Andreotti ribadì la compatibilità dell'intervento militare con l'art. 11, in particolare con la sua seconda parte, in virtù della quale l'Italia favoriva le organizzazioni internazionali, la cui azione tendeva ad assicurare la pace e la giustizia tra le nazioni, ciò che escludeva la deliberazione da parte delle Camere dello stato di guerra ex art. 78 della Costituzione⁵⁵.

Al termine di una discussione molto vivace, durata fino alla mattina del 17 gennaio, la Camera approvò la decisione del governo a larga maggioranza; oltre al voto contrario di Verdi, Democrazia Proletaria, Lega e altri partiti minori, spiccava quello del PCI, cui si aggiunse la Sinistra indipendente. Ormai a guerra iniziata, il 17 gennaio Andreotti intervenne anche al Senato, che approvò la mozione in sostegno del governo,

⁵¹ «L'Italia e il mondo ripudiano la guerra». *Duecentomila sfilano per le vie di Roma*, «Unità», 13 gennaio 1991; J. MELETTI, «L'Italia ripudia la guerra...» *Giuristi divisi*, «Unità», 15 gennaio 1991.

⁵² Andreotti, *quattro garanzie per Saddam*, «Corriere della Sera», 15 gennaio 1990.

⁵³ L. CIGLIONI, *L'Italia*, pp. 190-191.

⁵⁴ Cossiga ad Andreotti, L. 4 gennaio 1990, ASILS, AGA, PdR, b. 128.

⁵⁵ AP, Camera, X, Discussioni, Seduta del 16 gennaio 1991, pp. 77757 e 77761; G. ANDREOTTI, *De Prima Re Publica*, Milano, Mondadori, 1996, p. 222.

registrando la stessa frattura tra le forze politiche di opposizione e di maggioranza avvenuta alla Camera⁵⁶. Lo stesso 17 gennaio, come comandante delle forze armate, Cossiga firmò il suo «atto di consenso»⁵⁷ alle operazioni militari e il 18 «autorizzò» le operazioni dell'aeronautica contro il territorio iracheno, ribadendo poco più tardi per iscritto le intese verbali intercorse con Andreotti, ovvero che l'informazione costante sulla situazione politico-militare nel Golfo e sulle missioni «Golfo 2» e «Locusta 90», gli venisse fornita dal ministro della Difesa per conto del governo⁵⁸.

Con l'accettazione incondizionata da parte di Saddam Hussein di tutte le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, il 28 febbraio, le ostilità contro l'Iraq si conclusero e, lo stesso giorno, nella sua veste di comandante delle forze armate, Cossiga ne dette l'annuncio con un solenne messaggio televisivo a reti unificate. Plaudì all'azione dell'ONU, parlando di un intervento necessario, «giusto e legittimo» e apprezzò l'atteggiamento del governo con riferimenti alla storia d'Italia, ivi compresa la guerra di liberazione, con queste parole:

Noi siamo una nazione da sempre amante della pace, ma quando le ragioni della libertà, dell'indipendenza, del diritto, della liberazione del nostro e degli altri popoli, lo hanno richiesto, abbiamo sempre saputo combattere, preservando anche nelle lotte, le ragioni profonde dell'umanità del nostro popolo: lo abbiamo fatto con sostanziale rispetto tra idee e posizioni diverse sui temi drammatici della pace e della guerra, posizioni diverse, sofferte, difese con lealtà. Lo abbiamo fatto con la piena osservanza della Costituzione e delle leggi e con decisioni coraggiose e legittime del governo da me avallate quale presidente della Repubblica e approvate dal Parlamento nazionale, sede della espressione della sovranità popolare⁵⁹.

Come si era apertamente prefisso allo scoppio della crisi del Golfo, Cossiga aveva seguito costantemente l'attività del governo non solo per rispondere compiutamente ai compiti che gli imponeva la Costituzione, ma anche nella convinzione di dover precisare diritti, doveri e poteri del presidente della Repubblica sia in materia militare, per ciò che era relativo al comando delle Forze armate, sia per quanto riguardava le relazioni internazionali dell'Italia, per le competenze che proprio la Costituzione gli conferiva. Cossiga, dunque, affrontò il primo conflitto bellico cui fu chiamata a partecipare la Repubblica, non solo come presidente, ma anche come costituzionalista, che conosceva bene e interpretava la Costituzione, consapevole dei pregi e del valore, ma anche delle mancanze e delle zone grigie di quell'articolato. Così come sarebbe accaduto nel prosieguo del suo mandato presidenziale, rimasto legato, come noto, alle sue esternazioni e alla sua figura di «picconatore». Contemporaneamente all'inizio della crisi irachena, nell'estate 1990, si era scatenata la polemica su Gladio, la prima delle tante che lo statista democristiano avrebbe vissuto e, talvolta, acceso, e che avrebbe avuto

⁵⁶ AP, Senato, X, 478a Seduta Pubblica, 17 Gennaio 1991. 5 senatori di Sinistra indipendente, tuttavia, votarono a favore dell'intervento, L. CIGLIONI, *L'Italia*, p. 192.

⁵⁷ Il testo formulato da Cossiga per il formale «atto di consenso» è in ASPR, UAG, AC, PS, b. 40.

⁵⁸ Rognoni a Cossiga, LL. 17 e 18 gennaio 1991; Cossiga a Rognoni, LL. 17 e 18 gennaio 1991, in ASPR, UAG, AC, b. 40; Cossiga ad Andreotti, L. 7 febbraio 1991, in ASILS, AGA, PdR, b. 114.

⁵⁹ Il messaggio di Cossiga è in M. CACIOLI (ed), *Discorsi e Interventi del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga 1985-1992*, Roma, Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, Archivio Storico, pp. 1252-1253.



conseguenze sul suo rapporto sia con esponenti e partiti di governo, compreso il suo partito, la Democrazia Cristiana, sia con il PCI-PDS, che avrebbe poi finito per chiederne l'impeachment. Una polemica che, come le altre, Cossiga affrontò sempre a partire dal dettato costituzionale e dall'interpretazione dei poteri del presidente della Repubblica, un ruolo istituzionale che, almeno a partire dalla presidenza Pertini, si andava sempre più rafforzando, man mano che si consumava e giungeva al termine l'«autunno politico di tutto quel mondo partitico che ha fatto la Prima Repubblica»⁶⁰.

⁶⁰ La citazione di G. DE ROSA, *La storia che non passa. Diario politico 1968-1989*, a cura di S. Demofonti, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1999, pp. 271-272, alla data del 12 luglio 1979, è tratta dal contributo di M. MASTROGREGORI, *Il fascino di una carica: la presidenza nel giudizio di storici, giuristi, politologi, giornalisti*, in S. CASSESE - G. GALASSO - A. MELLONI (eds), *I presidenti della Repubblica*, pp. 789-814, cui si rinvia per uno sguardo d'insieme sulla storiografia sul mutamento del ruolo del presidente della Repubblica.