“Governare la Bomba”: il comando delle armi nucleari nei sistemi costituzionali del Regno Unito e della Francia

di Rino Casella

Abstract: *“Governing the Bomb”: the command of nuclear weapons in the constitutional systems of the United Kingdom and France* – This paper aims to reconstruct the procedures – generally covered by secrecy and little known – with which command and control over the nuclear arsenal is exercised in the only two European states, the United Kingdom and the France, that have had it for decades. All States in possession of these weapons have had to set up decision-making procedures based on a complex framework of relations between civilians and the military in which the final decision on its use is generally recognized by the highest political authority of the country (the head of state or government), while the armed forces have the responsibility to ensure its concrete implementation through operational orders to the units called to directly use atomic weapons. They are also examined the mechanisms by which, in specific and extreme circumstances, the continuity of the chain of command of nuclear weapons is ensured and their accidental use is prevented.

Keywords: Bomb; Nuclear war; Command; Prime minister; President.

1807

1. Premessa

Com'è noto, negli ultimi mesi il presidente russo Vladimir Putin ha in più occasioni minacciato l'impiego di ordigni nucleari, seppur di potenza limitata, sul suolo ucraino.

Questo possibile esito del conflitto ha rinnovato l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale sul pericolo, costantemente presente durante la lunga fase della Guerra Fredda e in seguito mai scomparso del tutto, di un ricorso generalizzato a tali devastanti armi, capaci in pochi istanti di uccidere indiscriminatamente milioni di persone, produrre vastissimi danni materiali e contaminare l'ambiente in modo pressoché permanente.

La comunità internazionale ha cercato di limitare la proliferazione delle armi nucleari e di ridurre il rischio di un loro impiego attraverso diversi trattati. Tra questi, il Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), firmato nel 1968, entrato in vigore nel 1970 e ratificato in modo pressoché universale, ha riconosciuto il diritto di acquisire e possedere arsenali atomici solo agli Stati che hanno condotto esperimenti con tali armi prima del 1967 (Stati Uniti, Russia, Regno Unito, Francia e Cina), mentre il Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (TPNW) adottato dalle Nazioni Unite nel

2017, entrato in vigore nel 2021, ma privo dell'adesione delle attuali potenze nucleari (oltre a quelle riconosciute dal TNP, anche India, Pakistan, Israele e Corea del Nord) proibisce in modo esplicito di produrre, possedere, usare (o minacciare di usare) armi nucleari, nonché di ospitarne sul proprio territorio¹.

Al riguardo, va inoltre sottolineato che la Corte internazionale di giustizia, in un parere consultivo espresso a maggioranza nel 1996, ha giudicato l'uso e la minaccia delle armi atomiche contrari alle regole del diritto umanitario applicabile ai conflitti armati, ma nel contempo ha rinunciato a stabilire se il ricorso a tali ordigni sia o meno lecito in una situazione estrema di legittima difesa in cui viene messa in discussione la stessa sopravvivenza dello Stato².

Tutti gli Stati in possesso di armi nucleari hanno dovuto predisporre procedure decisionali finalizzate ad assicurare la sicurezza della loro governance³. Il comando e il controllo sull'arsenale nucleare è infatti affidato a un complesso framework di relazioni tra civili e militari in cui la decisione ultima sul suo impiego è generalmente riconosciuta alla massima autorità politica del Paese (il capo dello Stato o del governo), mentre alle forze armate spetta assicurare la sua concreta attuazione attraverso ordini operativi alle unità chiamate ad utilizzare direttamente le armi atomiche.

Vengono anche previsti meccanismi per assicurare la continuità della catena di comando nell'eventualità che il vertice politico-istituzionale, *in circostanze specifiche ed estreme*, non sia in grado di autorizzare il ricorso alle armi nucleari (le c.d. *devolution procedures*), nonché per prevenire guasti, errori, impieghi accidentali o mal calibrati.

Questa analisi, a fronte del carattere molto limitato delle informazioni disponibili (a causa del segreto apposto su di esse) e la scarsa normativa vigente, si propone di ricostruire tali procedure nei due unici Stati europei, il Regno Unito e la Francia, dotati da decenni di armi nucleari (anche se in una quota molto ridotta rispetto a quelle calcolate a livello globale)⁴,

¹ N. Ronzitti, *Lo stato del disarmo nucleare*, in *Osservatorio di politica internazionale*, 77, 2017, 1 ss.

² International Court of Justice, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, 8 July 2006. In merito, si veda Ronzitti, *Lo stato del disarmo nucleare*, cit., 2 ss.

³ Per un esame delle diverse soluzioni adottate da ciascuna potenza nucleare, si vedano H. Born, B. Gill, H. Hänggi, *Governing the Bomb, Civilian Control and Democratic Accountability of Nuclear Weapons*, Sipri (Stockholm International Peace Research Institute) e Dcaf (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces), London, Oxford, Oxford University Press, 2010, 11 ss., nonché J. G. Lewis, B. Tertrais, *The Finger On the Button: the Authority To use Nuclear weapons in Nuclear-Armed States*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, Middlebury Institute of International Studies, 2019.

⁴ Secondo i dati pubblicati nel 2022 dalla FAS, *Federation of American Scientists*, nel suo *Status of World Nuclear Forces*, nel mondo sarebbero presenti circa 12.700 testate nucleari di cui 9.400 pronte ad essere impiegate tramite aerei, missili, navi e sottomarini. Nei loro arsenali nucleari, il Regno Unito e la Francia avrebbero disponibili, rispettivamente, 225 e 290 testate nucleari, mentre la Russia 5.977, gli Stati Uniti 5.498,

individuando chi ha l'autorità legale (e su quali basi) per autorizzare il loro impiego, le modalità con cui viene adottata tale decisione ed esercitato il controllo politico su di essa, nonché la presenza o meno di un ordine di successione tra le alte cariche politico-istituzionali e, in caso contrario, le soluzioni adottate per impedire improvvisi vuoti di potere.

Il Regno Unito, grazie anche alla diretta partecipazione di molti suoi scienziati al progetto Manhattan, è stato il terzo Paese al mondo, dopo Stati Uniti e Unione Sovietica, a sviluppare e testare armi nucleari, riuscendo a far detonare in Australia la sua prima bomba atomica già nell'ottobre 1952. Inizialmente, le armi nucleari britanniche furono affidate ai bombardieri della Royal Air Force, (RAF,), ma dalla fine degli anni Sessanta la cooperazione militare con gli Stati Uniti consentì la costruzione di una flotta di sottomarini nucleari dotati di missili intercontinentali (di cui nel 2016 è stato deciso un ulteriore ammodernamento) con il compito di garantire in modo pressoché esclusivo la deterrenza nucleare del Paese⁵.

In Francia, il programma nucleare, avviato già durante la Quarta repubblica dal governo Gaillard e immediatamente fatto proprio dal generale de Gaulle al suo ritorno al potere nel 1958, pose le forze armate nella condizione di sperimentare nel Sahara algerino il primo ordigno atomico già nel febbraio 1960. Negli anni seguenti, l'arsenale nucleare fu diversificato con la realizzazione di più sistemi d'arma come missili di terra, aerei e sottomarini nucleari lanciamissili e proprio a questi ultimi, a partire dagli anni Ottanta è stata affidata la piena e permanente operatività della forza di dissuasione nucleare francese (nominata anche forze de frappe)⁶.

Come sarà sottolineato in seguito, le procedure di comando realizzatesi nei due Paesi, incentrate sul ruolo preminente riconosciuto al Primo ministro e al Presidente della repubblica, appaiono influenzate non solo dalle modalità con cui nel tempo sono stati allestiti e gestiti i rispettivi arsenali nucleari, ma anche dalla diversità dei sistemi politico-costituzionali in cui vengono a inserirsi.

Inoltre, se da un lato il “governo della Bomba”, favorendo da decenni

la Cina 350, il Pakistan 165, l'India 160, Israele 90 e la Corea del Nord 20.

⁵ Sul programma nucleare britannico, tra gli altri, M. Jones, *The Official History of the UK Strategic Nuclear Deterrent*, vol. I, *From the V-Bomber Era to the Arrival of Polaris, 1945-1964*, London, 2017; Id., *The Official History of the UK Strategic Nuclear Deterrent*, vol. II: *The Labour Government and the Polaris Programme 1964-1970*, London, Routledge, 2019; P. Hennessey, *Cabinets and the Bomb*, London, British Academy, 2007; J. Baylis, K. Stoddart, *The British Nuclear Experience: The Roles of Beliefs, Culture and Identity*, Oxford: Oxford University Press Oxford, 2014; P. MALONE, *The British Nuclear Deterrent*, London, Routledge, 2021.

⁶ Sulle origini del programma nucleare militare francese si veda, fra tutti, *L'aventure de la bombe. De Gaulle et la dissuasion nucléaire, 1958-1969, Colloque organisé à Arc-et-Senans par l'Université de Franche-Comté et l'Institut Charles-de-Gaulle les 27, 28 et 29 septembre 1984*, Paris, 1985, J. Guisnel, B. Tertrais, *Le Président et la bombe. Jupiter à l'Élysée*, Paris, 2016, 57 ss.; B. Tertrais, *La France et la dissuasion nucléaire: concept, moyens, avenir*, Paris, 2017, 74 ss.; B. Grémare, *De l'arme nucléaire française. Essai sur la constitutionnalisation de la force de frappe*, Paris, 2021, 202.

la concentrazione del potere in tali figure istituzionali, opera come una sorta di “convitato di pietra” destinato a non essere ignorato ogni volta sia necessario individuare tutti i fattori in grado di influenzare l’evoluzione dei due regimi, dall’altro la logica sottesa alla deterrenza nucleare appare addirittura incompatibile con i principi alla base del processo democratico.

2. La decisione sull’impiego delle forze armate da parte del governo britannico: il Primo ministro e il ricorso ai *War Cabinets*

Nel corso dei due conflitti mondiali, fin dalle prime fasi della belligeranza, il Primo ministro aveva dimostrato la capacità di gestire la sicurezza nazionale da una posizione di preminenza politico-istituzionale. Il *premier*, infatti, attraverso proprie disposizioni che aggiravano le strutture permanenti dell’esecutivo con ruolo e competenze predeterminate, aveva istituito un *War Cabinet* composto *ad hoc* da un numero ristretto di ministri a cui erano affidate l’autorizzazione e il controllo delle operazioni militari, meccanismo poi entrato definitivamente nella pratica costituzionale britannica nonostante la sua natura essenzialmente emergenziale⁷.

In effetti, dal 1902 al 1939, ovvero dalla fine della seconda guerra boera all’inizio del secondo conflitto mondiale era spettato al *Committee of Imperial Defence* (CID) assicurare il coordinamento delle autorità civili e militari riguardo l’elaborazione delle strategie di difesa e di sicurezza. La struttura, caratterizzata da una composizione flessibile comprendente i ministri del gabinetto coinvolti nella programmazione militare, i capi dei servizi militari e alcuni funzionari pubblici, nonché da una segreteria e da più sottocomitati, aveva svolto un’importante funzione consultiva per il Primo ministro (che la presiedeva e ne nominava i membri a propria discrezione a seconda delle questioni da trattare)⁸.

Così, nel 1916, il Primo ministro Lloyd George, al fine di evitare la frammentazione dell’autorità di governo di fronte alle esigenze imposte dal conflitto, istituì un *War Cabinet* (da lui presieduto e composto da soli cinque ministri) che associò il *Committee*, ma, a differenza di quest’ultimo, ebbe piena autorità sulla conduzione della guerra⁹.

Nel periodo interbellico, il *Committee of Imperial Defence* riacquisì le proprie originarie funzioni, finendo poi, a partire dal settembre 1939, per essere di nuovo assorbito dal *War Cabinet*, mentre il necessario

⁷ In tal senso, N. D. White, *Democracy goes to war. British Military Deployments Under International Law*, Oxford, 2009, 25.

⁸ Sul *committee*, F. A. Johnson, *Defense by Committee: The British Committee of Imperial Defence 1885-1959*, London, 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.

⁹ In merito, C. T. Manske, *The Machinery of Government Needs a Tune-Up Report Subtitle: Lessons for the US National Security Council from the British Committee of Imperial Defence*, Maxwell Air Force Base, Alabama, 2009, p. 25; J. Devanny, J. Harris, *The National Security Council: National security at the centre of government*, London, 2014, 8.

coordinamento militare fu assicurato dal *Ministerial Committee on Military Coordination* che, composto dai tre ministri competenti sulle forze armate e dai vertici di queste ultime, venne posto sotto la presidenza, nell'aprile 1940, del Primo ministro Neville Chamberlain e poi di Churchill quale Primo Lord dell'Ammiragliato. Quest'ultimo, una volta divenuto, nel giugno 1940, il nuovo *Premier* (carica a cui si aggiunse quella di *Minister of Defence*), formò un nuovo gabinetto di guerra di cinque membri, affiancato, per la definizione delle decisioni strategiche, dallo stato maggiore generale delle forze armate britanniche (*Chiefs of Staff Committee*) e istituì il *Cabinet Defence Committee*, una struttura con una composizione fissa e dotata di compiti operativi, destinata nel 1947, per volontà del successivo governo guidato da Clement Attlee, a sostituire in via definitiva il *Committee of Imperial Defence*¹⁰.

Nel secondo dopoguerra, la decisione relativa all'impiego delle forze armate britanniche nei nuovi scenari di guerra fu affidata al *Cabinet Defence Committee* solo in occasione del conflitto in Corea (1950), mentre un comitato *ad hoc* fu previsto per la crisi di Suez (1956) e *War Cabinets ad hoc* furono invece costituiti per la guerra nelle Falklands (1982), per quella nel Golfo (1991) e per l'intervento in Afghanistan (2001). Invece, per la campagna militare in Kosovo (1999) e in Iraq (2003) il Primo ministro Tony Blair costituì un *inner Cabinet* in cui poté supervisionare personalmente le operazioni militari attraverso quotidiani *face-to-face meetings* con il vertice degli stati maggiori e i ministri della difesa e degli esteri¹¹. La preferenza riconosciuta ai gabinetti di guerra è parsa scaturire non tanto dalla loro composizione (in realtà assai simile alle altre strutture grazie alla comune presenza dei capi delle forze armate), quanto invece dalla volontà di eliminare «il dibattito politico dalla conduzione di un'efficiente operazione militare»¹² affidando quest'ultima a un ristretto nucleo di persone o addirittura, come accaduto durante le crisi di Suez, delle Falklands e del Kosovo, al solo Primo ministro.

Questa dinamica, del resto, si inquadra in quella più ampia evoluzione del sistema di governo britannico che ha visto il plenum del gabinetto non essere più, come nel periodo compreso tra l'inizio del XX secolo e lo scoppio della prima guerra mondiale, l'organo decisionale dell'esecutivo. In seguito,

¹⁰ H. D. Jordan, *Foreign Government and Politics: The British Cabinet and the Ministry of Defense* in *The American Political Science Review*, 1949, 43, 1,79 ss.

¹¹ C. Seymour-Ure, *British "War Cabinets" in Limited Wars: Korea, Suez and the Falklands*, in *Public Administration*, 62, 1984, 188. In merito, più approfonditamente, White, *Democracy goes to war*, cit., 82 ss.; si vedano anche Devanny, Harris, *The National Security Council: National security at the centre of government*, cit., 16 ss.

¹² Così Seymour-Ure, *British "War Cabinets" in Limited Wars: Korea, Suez and the Falklands*, cit., 27 per il quale, il *War Cabinet* dovendosi concentrare solo sul proseguimento delle operazioni militari e sul raggiungimento di obiettivi a breve termine, si è dimostrato inadatto ad assicurare una più bilanciata «visione d'insieme» del conflitto. Infatti la sua preminenza ha accresciuto il «deficit democratico» presente in questa sfera di attività dell'esecutivo, adottando un circuito decisionale centralizzato e ristretto in cui i militari professionisti finiscono per «dominare» i politici ed imporre le proprie valutazioni e analisi (la c.d. «*tunnel vision*»), trad. mia.

infatti, il *Cabinet as a whole* ha visto i suoi *standing committees*, nonché i gruppi ristretti composti dal *premier* e da un solo ministro, assumere una crescente rilevanza e, alla luce di ciò, si è di fatto ridotto a essere solo la sede in cui viene formalmente assicurata la sanzione delle decisioni adottate altrove e *in primis* di quelle assunte dal Primo ministro¹³.

3. La realizzazione della struttura di comando dell'arsenale nucleare britannico

La possibilità di un ricorso all'arsenale nucleare, una volta costituito e reso operativo, impose la ridefinizione delle modalità attraverso la quale il governo britannico aveva fino ad allora deciso l'impiego delle forze armate in caso di conflitto. Le crescenti tensioni internazionali create dalla Guerra Fredda, avevano costretto il Primo ministro Attlee a valutare l'opportunità di costituire un "*World War III War Cabinet*" (composto di nove membri) e di assumere, sull'esempio del suo predecessore, anche la carica di ministro della difesa nell'ipotesi di un conflitto. Tra il 1948 e il 1951, inoltre, il *premier* istituì dei *Cabinet committees* (o *Near War Cabinets*) dedicati alle crisi in atto (Berlino, Persia, Malesia e, come già richiamato, almeno fino alla fine del mandato, Corea) che tuttavia non escludono del tutto il ricorso anche alla collegialità del *Cabinet*, né, dopo il ritorno al potere di Churchill, alla diplomazia personale del *premier*¹⁴. Tale scenario si modificò radicalmente quando a metà degli anni Cinquanta le ormai ben evidenti capacità distruttive dei nuovi ordigni termonucleari, di cui peraltro nel 1954 il governo Churchill aveva deciso di dotare il Regno Unito, determinarono una vera e propria «rivoluzione nelle finalità e nella natura del *war planning* e nel ruolo svolto in esso dal Primo ministro»¹⁵.

In effetti, dal 1957 la disponibilità operativa dell'arsenale atomico britannico impose l'individuazione dell'autorità di governo chiamata a garantire il suo controllo, rendendo quindi necessaria la predisposizione di un processo decisionale del tutto diverso da quello che fino ad allora aveva gestito il ricorso alle forze armate in conflitti di tipo convenzionale. In altri termini, la questione da affrontare sul piano politico-istituzionale, una volta che il Regno Unito era diventato una potenza nucleare, divenne quella della creazione di un meccanismo in grado di garantire alla sola *leadership* civile l'autorità di decidere l'uso delle armi atomiche in caso fosse stato necessario rispondere a un attacco nemico al territorio nazionale¹⁶.

¹³ Sulle fasi in cui suddividere lo sviluppo storico del *Cabinet government*, A Seddon, *The Cabinet System*, in V. Bogdanor (a cura di), *The British Constitution in The Twentieth Century*, Oxford, 2003, 123 ss.; sulla configurazione del *Cabinet*, fra tutti, S. James, *Prime Minister and Cabinet Government*, London, 2020, 3a ed., 80 ss; A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, 2a ed., 2021, 119.

¹⁴ P. Hennessey, *The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945*, London, 2001, 109.

¹⁵ *Ibidem*, p. 110, trad. mia.

¹⁶ Born, Gill, Hänggi, *Governing the Bomb, Civilian Control and Democratic Accountability*

Un ulteriore fattore si dimostrò determinante per l'avvio di tale processo, ovvero la presentazione delle risultanze dello *Strath Committee*, costituito nel 1955 dal ministero della difesa per valutare le conseguenze che un bombardamento nucleare avrebbe provocato al Regno Unito. In effetti, il rapporto (*Strath Report*), in gran parte reso pubblico solo nel 2002, oltre a prospettare, anche nell'ipotesi di un impiego limitato delle armi nucleari, un livello di totale distruzione del Paese e un elevatissimo numero di vittime, prospettò la necessità di sviluppare dei piani di emergenza finalizzati ad assicurare la continuità del governo britannico attraverso il trasferimento del Primo ministro e dei suoi principali ministri in un rifugio in grado di resistere a un attacco atomico e di garantire le comunicazioni tra la massima autorità politica nazionale e la catena di comando militare¹⁷.

A tale scopo, il governo Eden avviò la realizzazione presso Corsham, nel Wiltshire, di un'apposita struttura sotterranea (denominata con il codice "Turnstile" o "Burlington") adeguatamente protetta dagli effetti di un attacco nucleare e adibita a quartier generale del governo (*Central Government War Headquarters*, CGWHQ). In caso di emergenza, il Primo ministro e i principali membri dell'esecutivo avrebbero rapidamente abbandonato Downing Street per raggiungere il rifugio, ma in seguito nuovi piani preferirono disperdere sul territorio nazionale i vari centri di governo al fine di renderli meno vulnerabili, lasciando così nella postazione di comando solo le funzioni essenziali¹⁸.

Nel 1957-58 il Primo ministro Macmillan, nello stabilire che l'obiettivo della «dotazione nucleare indipendente» di cui si era dotato il Regno Unito era quella di contribuire ad accrescere la capacità di deterrenza delle forze armate occidentali, affermò che il comando aereo britannico (allora l'unico in grado di impiegare gli ordigni atomici), seppur integrato con l'omologo statunitense, era preparato per raggiungere un obiettivo strategico attraverso «un'azione puramente nazionale, unilaterale ed autorizzata dal Primo ministro»¹⁹.

Così, una volta completate le strutture chiamate ad assicurare la continuità del governo e delle comunicazioni, nel 1959 venne definitivamente definito (attraverso la predisposizione del *Government War Book*) il meccanismo con cui il governo avrebbe deciso il ricorso alle armi nucleari. Una volta accertato l'avvio dell'attacco nemico, lo stato maggiore delle forze armate britanniche avrebbe incontrato il "*World War III Cabinet*",

of Nuclear Weapons, cit., 84.

¹⁷ Sul punto, J. Hughes, *The Strath Report: Britain confronts the H-Bomb, 1954-1955*, in *History and Technology*, 2003, 257 ss.

¹⁸ Al riguardo, P. Hennessey, *The Secret State: Preparing for the Worst 1945-2010*, 2nd ed., London, 2010; H. Miall, *Nuclear Weapons: Who's In Charge?*, London, 1987.

¹⁹ Cfr., Hennessey, *The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945*, cit., pp. 114 ss. Lo stesso Mcmillan riferì in una corrispondenza segreta del 1961 che la ritorsione nucleare sarebbe stata decisa dal Primo ministro «per conto del governo» (cfr., Id, *The Secret State: Preparing for the Worst 1945-2010*, 2nd ed., London, 2010, 278 ss., trad. mia.

per la prima volta composto soltanto dal Primo Ministro, da tre ministri (interni, esteri e difesa) e dal *Secretary of the Cabinet*, ma solo il *premier* o il *deputy Prime minister* precedentemente designato avrebbero potuto autorizzare la RAF ad avviare la ritorsione con le armi strategiche e qualora nessuno di essi fosse stato in grado di dare tale ordine, il comando sarebbe stato comunque delegato in modo permanente al *RAF Strike Command*, il vertice della forza aerea.

Dopo la crisi di Cuba del 1962, il Primo ministro Mcmillan decise di riconoscersi autonomamente il ruolo di *commander-in-chief* quindi l'autorità di decidere autonomamente l'impiego delle armi nucleari senza attendere il parere del gruppo ministeriale, fatta salva l'eventualità di un rifiuto a tradurre il suo comando in un ordine operativo da parte del massimo vertice delle forze armate britanniche ovvero il capo di stato maggiore generale (*Chief of Defence Staff*)²⁰.

4. Il Primo ministro britannico come “*commander-in-chief*”: la procedura per autorizzare l'uso delle forze nucleari e il ricorso alle “*letters of last resort*”

Il trasferimento, operato dal 1969, della deterrenza nucleare britannica dalla RAF alla *Royal Navy* attraverso la creazione di una flotta di sottomarini atomici sempre in navigazione e dotati di missili nucleari pronti a essere lanciati (*Continuous-At-Sea Deterrent, CASD*), non modificò il potere di comando riconosciuto al Primo ministro²¹. Secondo i documenti ufficiali resi pubblici, infatti, solo il Primo ministro poteva «autorizzare l'uso delle armi nucleari» e ciò garantiva «il mantenimento del controllo politico in ogni momento» nel quadro di un loro impiego previsto «solo in circostanze estreme di autodifesa, inclusa la difesa degli alleati della NATO»²². Sebbene la decisione di ricorrere all'arsenale atomico possa essere presa in un *War Committee* costituito *ad hoc* oppure all'interno del *National Security Council (NSC)*²³ attraverso il suo sottocomitato *Nuclear Deterrence and Security Sub-Committee*, presieduto dal Primo ministro e composto dal Cancelliere dello

²⁰ *Ibidem*, p. 142. Sul punto, si rinvia al successivo § 5.

²¹ Dal 2008 il *Premier* non è tenuto più a esprimersi sull'autorizzazione all'eventuale impiego dal territorio del Regno Unito delle armi atomiche degli Stati Uniti dopo la decisione di questi ultimi di ritirarle definitivamente dalle basi militari britanniche in cui erano custodite dal 1954 (cfr., J. Gower, *United Kingdom: Nuclear Weapon Command, Control and Communications*, [NAPSNet Special Reports](#), 12-09-2019).

²² Cfr., H. M. Government, *National Security Strategy and Strategic and Defence Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, 2015, par. 4.68, 34-35. Sul Primo ministro come unico titolare dell'«autorità di agire per conto del governo», K. Stoddart, *Facing Down the Soviet Union: Britain, the USA, NATO and Nuclear Weapons, 1976-1983*, London, 2014, 240, trad. mia.

²³ Sull'NSC, istituito nel 2010 per garantire il complesso coordinamento della sicurezza nazionale nel solco di quella *committee coordination* avviata dal citato *Committee of Imperial Defence*, si vedano DEVANNY, HARRIS, *The National Security Council: National security at the centre of government*, cit., 20 ss.

Scacchiere e da altri quattro ministri (esteri, difesa, interni e industria), spetta unicamente al *premier* attivare i codici che autorizzano l'impiego delle armi nucleari nel quadro di quella che è stata definita come una «funzione propriamente primo-ministeriale»²⁴ e una delle «speciali responsabilità personali»²⁵ che contraddistinguono il suo ruolo.

Secondo le informazioni attualmente disponibili, la procedura operativa che è stata adottata, prevede che il Primo ministro invii l'autorizzazione all'uso delle armi nucleari, una volta che è stata autenticata da due membri (un militare e un civile) dello staff del *Cabinet Office*, da un apposito centro sotterraneo posto sotto Whitehall (il *Nuclear Operations Targeting Center*) oppure, se necessario, da qualsiasi altra località tramite adeguati mezzi di trasmissione e di crittografia²⁶. Nella fase successiva, al fine di scongiurare errori umani, malfunzionamenti del sistema o minacce inesistenti, l'autorizzazione del Primo ministro segue la catena di comando militare e viene tradotta in un ordine operativo ai comandanti dei sottomarini atomici che, dopo un'ultima autenticazione del messaggio condotta sulla base di protocolli di sicurezza adottati anche da altre potenze nucleari (come gli Stati Uniti e la Francia), provvedono al lancio dei missili sulla base delle istruzioni ricevute.

La procedura seguita nel Regno Unito si differenzia peculiarmente da quella delle altre potenze atomiche nella diversa soluzione adottata per assicurare la capacità operativa del proprio deterrente nell'ipotesi estrema che il Primo ministro e l'intero governo non sopravvivano a un attacco nucleare. Mentre nei primi anni della Guerra Fredda, in tale ipotesi, il controllo delle armi nucleari era stato delegato direttamente al comando della *Royal Air Force*, dal 1972, con l'allestimento della flotta di sottomarini nucleari, il Primo ministro, al momento della sua entrata in servizio scrive quattro lettere (le c.d. *letters of last resort*), una per il comandante di ciascuna unità in servizio. Sebbene il loro preciso contenuto sia coperto dal segreto militare, la finalità ultima dell'operazione è quella di indicare alle forze di deterrenza, in caso non sussista più alcuna suprema autorità politico-istituzionale del Paese in grado di contattarle, le possibili opzioni operative (quali sferrare comunque il contrattacco, mettersi a disposizione dei comandi della NATO o degli Stati Uniti oppure raggiungere l'Australia o la Nuova

²⁴ Hennessey, *The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945*, cit., 90, trad. mia.

²⁵ Cfr., HC 842, *The role and powers of the Prime Minister*, in <https://www.parliament.uk>, 7-03-2011, trad. mia. Le altre responsabilità sono quelle relative all'attività di rappresentanza del Regno Unito nei summit internazionali, il mantenimento della speciale relazione con gli Stati Uniti nel settore dell'*intelligence* e in quello nucleare, nonché la decisione di abbattere aerei dirottati o non identificati che costituiscano una minaccia per i centri abitati o per eventuali obiettivi-chiave presenti sul territorio nazionale.

²⁶ Lewis, Tertrais, *The Finger On the Botton: the Authority To use Nuclear weapons in Nuclear-Armed States*, cit., 13 ss; L. Freedman, *Britain and Nuclear Weapons*, London, 1980, p. XIII; S.R. Gregory, *Nuclear Command and Control in NATO*, London, 1996, 103 ss.

Zelanda...)²⁷.

Tali peculiari missive, destinate a essere poi distrutte dal *premier* una volta lasciato l'incarico, rappresentano l'unico esempio nell'ordinamento britannico di ordini del capo del governo di cui quest'ultimo dispone l'esecuzione dopo la propria morte²⁸.

Oltre a ciò, il Primo ministro può nominare all'interno della compagine governativa fino a tre *nuclear deputies*, la cui identità rimane segreta, investiti (secondo un ordine prestabilito) dell'autorità di impegnare le forze nucleari in caso di assenza, impedimento o decesso. Dal 1961 fino alla fine della Guerra Fredda, tutti i Primi ministri britannici hanno nominato *nuclear deputies* (in genere due) tra i segretari alla difesa, agli esteri e agli interni e tale pratica, sospesa dopo il 1989 e ripresa dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001²⁹, ha dimostrato di nuovo la sua importanza nel 2020 in occasione del ricovero in ospedale di Boris Johnson a causa del *Covid-19*³⁰.

Del resto, nel sistema istituzionale del Regno Unito, nonostante delle proposte di legge proponessero di introdurlo³¹, non esiste un ordine di successione tra le alte cariche come quello disciplinato negli Stati Uniti dal *Presidential Succession Act* del 1947 (modificato nel 2006) che ha precisato l'ordine degli ulteriori successori dopo il Vicepresidente, né è presente la figura del *designated survivor*, chiamata a garantire la continuità istituzionale nell'eventualità che un attacco nucleare o un evento disastroso elimini tutti gli altri membri della linea di successione presidenziale³².

5. Le implicazioni costituzionali: la *royal war prerogative*

Com'è noto, l'esercizio dei poteri della *royal prerogative* hanno contribuito a rafforzare la posizione dell'esecutivo all'interno sistema dei pubblici poteri del Regno Unito, conferendogli una peculiare centralità nella forma di governo³³ e tra i *royal prerogatives powers* quello relativo alla difesa nazionale

²⁷ In tale apocalittico scenario, i comandanti dei sottomarini nucleari dovrebbero verificare la totale assenza per alcuni giorni delle trasmissioni radio della BBC (cfr., Hennessey, *The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945*, cit., 90); sul punto anche Lewis, B. Tertrais, *The Finger On the Button: the Authority To use Nuclear weapons in Nuclear-Armed States*, cit., 14.

²⁸ A. Taylor, *Every new British prime minister pens a handwritten 'letter of last resort' outlining nuclear retaliation*, in *The Washington Post*, 13-07-2016.

²⁹ Lewis, Tertrais, *The Finger On the Button: the Authority To use Nuclear weapons in Nuclear-Armed States*, cit., p. 15; Stoddart, *Facing Down the Soviet Union: Britain, the USA, Nato and Nuclear Weapons, 1976-1983*, cit., 240.

³⁰ M. Holden, K. Maclellan, *UK's plan B if 'Team Johnson' is incapacitated? Answer is unclear*, in *Reuters*, 27-03-2020; G. Faulconbridge, K. Holton, *Who has the UK nuclear button while Johnson is ill? No comment*, *ivi*, 07-04-2020.

³¹ Al riguardo, si veda il *Prime Minister (Temporary Replacement) Bill*, approvato in prima lettura dalla Camera dei Comuni il 15 luglio 2022.

³² N. Duclos, *Le «survivant désigné»: un excès de l'ordre de succession présidentielle américain?* in *Revue française de droit constitutionnel*, 112, 4, 881 ss.

³³ Sul punto, F. F. Pagano, *La "royal prerogative" e la forma di Governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa*, 1, 2020, 92 ss. Si veda anche A. Twomey, *The Veiled Sceptre: Reserve*

e al dispiegamento delle forze militari ha assunto una particolare rilevanza sul piano politico e istituzionale in quanto ha consentito a lungo di sottrarre alla *democratic accountability* le decisioni dell'uso della forza assunte dall'esecutivo³⁴.

Dal momento infatti che la base legale della dichiarazione di guerra o del ricorso alle forze armate risiede proprio nella *War prerogative*, per convenzione costituzionale è necessario che le decisioni relative ad esse vengano adottate dal Primo ministro per conto della Corona attraverso il *Cabinet* con i pareri, tra gli altri, del *National Security Council* e del capo di stato maggiore generale³⁵. Sulla base di ciò, il Primo ministro non è tenuto, circostanze permettendo, a informare preventivamente il monarca della sua decisione di utilizzare le armi nucleari e l'eventuale rifiuto del capo di stato maggiore di autenticare la sua autorizzazione in quanto *servant of the Crown* si pone come un ulteriore meccanismo *fail-safe* e non l'occasione per coinvolgere Buckingham Palace nell'intera procedura³⁶.

Oltre a ciò, dal momento che l'uso della forza rientra tra le prerogative dell'esecutivo, il parlamento non svolge al riguardo alcun ruolo costituzionalmente riconosciuto, né sussiste alcun obbligo legale del governo a consultarlo o a tenerlo informato³⁷.

A partire dalla Seconda guerra mondiale e per quasi settanta anni, l'*House of Commons* è sempre intervenuta solo per sostenere il ricorso alle forze armate già deciso dall'esecutivo, mentre quest'ultimo, si è limitato ad aggiornare il parlamento sui progressi delle campagne militari con proprie dichiarazioni o in risposta a interrogazioni, opponendosi a lungo ai tentativi di introdurre l'autorizzazione preventiva dell'assemblea alle missioni militari³⁸.

Powers of Head of State in Westminster System, Cambridge, 2018.

³⁴ Sul punto, A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 12th ed., London, 1997, 375.

³⁵ Cfr., *The Queen Regulations for the Army State* (2017), J.0201: «Il governo e il comando di ciascuno dei servizi di combattimento è conferito a Sua Maestà la Regina, che ha affidato al segretario di Stato la responsabilità generale della difesa del regno e ha istituito un consiglio di difesa che ha il comando e l'amministrazione delle sue forze armate» (trad. mia). Sulla *War prerogative*, tra gli altri, R Joseph, *The War Prerogative. History, Reform, and Constitutional Design*, Oxford, 2013, 5 ss.;

³⁶ In merito, A. Defty, *Peter Hennessey and the writing down of the British Constitution*, in *Who run Britain?*, blog della *School of Social and Political Sciences*, University of Lincoln, 13-10-2013.

³⁷ Sulla peculiare debolezza, nel panorama comparato dello *ius ad bellum*, della Camera dei Comuni, si veda A. Vidaschi, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 55.

³⁸ Durante la crisi di Suez del 1956 la camera votò, per la prima volta, una mozione che affidava al governo Eden il compito di ricercare una soluzione pacifica al conflitto senza approvare esplicitamente l'invio del contingente britannico, mentre nel corso del conflitto con l'Argentina del 1982 l'*House* adottò diverse mozioni di aggiornamento, esprimendosi poi nel 1991 a sostegno della decisione del governo Major di partecipare alla coalizione militare multinazionale contro l'Iraq. In occasione della campagna in Kosovo del 1999, il parlamento manifestò apertamente la volontà di avviare un adeguato dibattito sull'impegno militare britannico, tanto che nel 2003 il governo Blair,

Dal 2011 si è imposta nella prassi una *war powers convention* che sottopone l'impiego delle forze armate all'autorizzazione della Camera dei Comuni³⁹, fatte salve quelle situazioni di emergenza in cui il governo è legittimato a intervenire immediatamente senza un preventivo passaggio assembleare⁴⁰.

Significativamente, mentre in questi ultimi casi il ricorso alla forza viene giustificato dal ministero della difesa sulla base della necessità di proteggere una puntuale serie di «legittimi interessi» (come, tra gli altri, garantire l'integrità del Regno Unito, rispondere a una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, adempiere a obblighi internazionali)⁴¹, al contrario, lo scenario estremo in cui è contemplato l'impiego dell'arsenale atomico risulta volutamente indeterminabile per la decisione del governo britannico di considerare le armi nucleari come «un deterrente di ultima istanza» da usare in condizioni «di estrema autodifesa»⁴² e in circostanze deliberatamente «ambigue»⁴³ ovvero tali da non consentire all'aggressore di calibrare il proprio attacco in funzione della risposta attesa.

costretto politicamente a richiedere che l'invio di forze militari in Iraq fosse espressamente approvato dalla camera dei comuni, si trovò a dover porre la fiducia sull'approvazione della relativa mozione. In seguito, nonostante il fallimento di tutte le iniziative legislative presentate a partire dal 2003 e il mancato accoglimento delle proposte di riforma nel frattempo avanzate, nel 2010 il Primo ministro David Cameron dovette chiedere il voto della camera sul proseguimento della missione in Afghanistan. In merito, si veda l'esauriente ricostruzione di C. Mills, *Parliamentary approval for military action*, London, House of Commons Library, [CBP 7166](#), 08-05-2018; pp. 10 ss.; si vedano anche White, *Democracy goes to war*, cit., 82 ss. e T. McMormack, *Britain's War Powers. The Fall and Rise of Executive Authority?*, London, 2019, 19 ss.

³⁹ Vedeschi, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*, cit., 56.

⁴⁰ Nel 2011 la missione in Libia fu approvata dalla camera *ex post factum*, ma nel 2013 il governo guidato da Cameron venne per la prima volta sconfitto nel voto preventivo della camera sull'intervento in Siria e sulla base dell'esito del confronto parlamentare, il *Premier* decise di rinunciare alla missione, ma l'anno successivo, richiedendo ai deputati l'approvazione dell'invio di un contingente britannico in Iraq accettò di fatto la presenza di una convenzione costituzionale (poi inserita nel *Cabinet Manual*) e sulla base di quest'ultima di nuovo nel 2015 sottopose all'*House* gli interventi militari in Siria. Al contrario, nel 2018 il Primo ministro Theresa May decise di non richiedere l'approvazione parlamentare degli attacchi aerei in Siria. Sul punto, Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 24 ss.; McMormack, *Britain's War Powers. The Fall and Rise of Executive Authority?*, cit, 69 ss. Sul consolidamento della convenzione, J. Strong, *Did Theresa May Kill the War Powers Convention? Comparing Parliamentary Debates on UK Intervention in Syria in 2013 and 2018*, in *Parliamentary Affairs*, 2021, 1 ss.

⁴¹ Tale puntuale schema è pubblicato in Ministry of Defence, Joint Doctrine Publication 0-01, *UK Defence Doctrine*, Annex 3°. Sul punto, anche Mills, *Parliamentary approval for military action*, cit., 50.

⁴² British House of Commons, *Oral answers to questions Iraq*, in *Hansard*, 29-04-2002, column 665, trad. mia.

⁴³ Cfr., British Ministry of Defence and British Foreign and Commonwealth Office, *The Future of the Kingdom's Nuclear Deterrent*, Cm 6994 (The Stationery Office: Norwich, Dec. 2006), note 19, 18, par. 3-4.

6. La costituzione della Quinta repubblica francese e l'ambivalente ripartizione delle competenze in materia di difesa tra il Presidente della repubblica e il Primo ministro

La costituzione della Quinta repubblica prevede all'art. 20, comma 2 che il governo determini e conduca la politica nazionale (e quindi, in particolare la politica della difesa) e che disponga dell'amministrazione e delle forze armate, mentre all'art. 21 riconosce il Primo ministro come il «responsabile della difesa nazionale»⁴⁴. Il capo dello Stato, chiamato dall'art. 5 della costituzione ad operare quale «garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati», ai sensi dell'art. 13, comma 2 «attribuisce le cariche civili e militari dello Stato» e in virtù dell'art. 15 è «il capo delle forze armate» e «presiede i consigli e i comitati superiori della difesa nazionale».

In particolare, l'art. 16 della costituzione autorizza il Presidente della repubblica a concentrare nelle proprie mani i poteri dello Stato in circostanze eccezionali ovvero tali da minacciare in «maniera grave e immediata» il regolare funzionamento del sistema costituzionale, l'indipendenza della nazione, l'integrità del suo territorio o l'esecuzione dei suoi impegni internazionali, nonché a adottare tutte quelle misure, anche di natura militare, idonee a fronteggiare l'emergenza in atto⁴⁵. Invece al parlamento spettano, tra l'altro, solo la definizione dei principi fondamentali dell'«organizzazione generale della difesa nazionale», il potere di autorizzare la dichiarazione di guerra (art. 35) e di approvare le missioni militari all'estero se di durata superiore ai quattro mesi (art. 35, terzo comma, introdotto nel 2008).

Nel corso del dibattito costituente, la redazione degli articoli relativi alla difesa nazionale come già per quelli relativi all'esercizio dei poteri presidenziali finirono per riflettere una soluzione compromissoria tra diversi

⁴⁴ Cfr., B. Chantebout, *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, Paris, 1967; O. Gohin, *Les fondements juridiques de la défense nationale*, in *Droit et Défense*, 1, 1993, 4-13.; M.-T. Viel, *La répartition des compétences en matière militaire entre le Parlement, le Président de la République et le Premier ministre*, in *Revue du droit public*, 1, 1993, 141-193; R. Drago, *Le Chef des Armées de la IIème à la Vème République*, in *Revue administrative*, 292, 1996, pp. 377-380; B. Chantebout, *Constitution et défense nationale*, in *Droit et défense*, 2, 1999, 5-9.; J.-L. Mathieu, *La Défense Nationale*, 2ème éd., 2003; T. Mulier, *Pouvoir et contre-pouvoirs dans le cadre du recours à la force armée sous la Cinquième République*, *communication au IXème Congrès de droit constitutionnel*, Lyon, 26, 27 et 28 juin 2014, 1-48; L. Sponchiado, *Le chef des armées et le responsable de la défense nationale*, in B. Mathieu, M. Verpeaux (a cura di), *Les compétences en matière de défense sous la Ve République*, *Dixième Printemps du droit constitutionnel*, Paris, 2016, 27-50; J.-C. Videlin, *Droit de la défense nationale*, Bruxelles, 2e éd., 2014; J. Castillo Marois, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, in *Revue du droit constitutionnel*, 110, 2017, 343-366.

⁴⁵ Sul carattere elastico della previsione costituzionale e sulla notevole discrezionalità riconosciuta al Presidente nella gestione dello stato di eccezione previsto dall'art.16, si veda A. Vendaschi, *À la guerre comme à la guerre. La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, 304 ss.

modelli istituzionali: quello sostenuto dal generale de Gaulle, incentrato sul rafforzamento il ruolo e le attribuzioni del Presidente della repubblica, chiamato ad assicurare attivamente tanto il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la difesa degli interessi permanenti della nazione e quello proposto dagli altri costituenti nel quale il capo dello Stato esercitava solo un arbitrato politicamente neutrale senza mai porsi al vertice dell'esecutivo. In merito alle questioni militari, il generale de Gaulle, nel sostenere la necessità di assicurare alla massima autorità di governo il pieno controllo delle forze armate al fine di evitare quella dispersione delle responsabilità che, a suo dire, aveva favorito la sconfitta militare del 1940 e l'insurrezione in Algeria del 1958, prefigurò una figura presidenziale dotata di un ruolo effettivo nell'ambito della difesa.

Così, la nuova costituzione finì per riflettere uno schema ambivalente in quanto, da un lato riconobbe al Presidente della repubblica sia competenze militari a titolo simbolico (*chef des armées*) che poteri eccezionali da esercitare a garanzia della continuità nazionale, dall'altro pose le forze armate a disposizione del governo e affidò al Primo ministro la responsabilità della difesa⁴⁶.

1820

7. *Segue*: La pratica istituzionale di de Gaulle e l'espansione del ruolo presidenziale nel settore militare

Una volta eletto capo dello Stato nel 1959, de Gaulle rafforzò progressivamente il proprio ruolo politico-istituzionale attraverso l'autorità acquisita con il ricorso ai poteri straordinari *ex art.* 16 della costituzione assunti per fronteggiare la crisi in Algeria^e, «più generale che presidente»⁴⁷, manifestò la volontà di intervenire direttamente negli affari militari in aperto contrasto con il modello organizzativo della difesa definito dall'ordinanza n. 59-147 del 1959 che, in attuazione della costituzione, riconosceva un ruolo centrale al Primo ministro. In altri termini, veniva di fatto riservata all'Eliseo una sfera «riservata» in seno all'esecutivo (il c.d. (*domaine réservé*) riguardante tutte le decisioni sull'impiego delle forze armate e sulla gestione delle relazioni internazionali, mentre al Primo ministro e agli altri membri del governo erano riconosciuti solo i compiti relativi alla loro mera attuazione⁴⁸.

L'attivismo del capo dello Stato si manifestò anche attraverso la direzione dei consigli e dei comitati di difesa da lui presieduti tanto che il ruolo del Primo ministro finì per ridursi all'attuazione delle decisioni che

⁴⁶ Sul punto, R. Casella, *Il Capo dello Stato Chef des armées. La Quinta Repubblica francese e la preminenza presidenziale nel settore della difesa*, in *Federalismi.it*, 07-11-2018, 7 ss.

⁴⁷ Sponchiado, *Le chef des armées et le responsable de la défense nationale*, cit., 36, trad. mia.

⁴⁸ Cfr. A. Giovannelli, *Aspetti della Va Repubblica da de Gaulle a Mitterrand*, Milano, 1984, 265 per il quale il ruolo svolto da de Gaulle nel settore della difesa riassumeva «tutta la sua storia personale e la sua esperienza di vita, il senso stesso della sua complessiva visione politica».

erano adottate da de Gaulle in tali organismi (tra cui l'approvazione dei piani operativi del ministro della difesa)⁴⁹.

8. Il decreto del 1964 sull'attribuzione al capo dello Stato francese del comando sulle armi nucleari

Emblematicamente, il riconoscimento ufficiale del ruolo presidenziale nella direzione della politica di difesa fu sancito dal decreto [n. 64-46 del 14 gennaio 1964](#) relativo alla definizione delle condizioni di impiego delle forze aeree strategiche, nucleo costitutivo del sistema di dissuasione nucleare francese della *force de frappe*⁵⁰.

Il testo, infatti, prevedeva che spettasse al «Consiglio di difesa» (per la prima volta così denominato) decidere «la missione, l'organizzazione e le condizioni di impiego» di tali forze (art. 1), stabilendo che il comandante di queste ultime fosse tenuto a utilizzarle sul piano operativo su diretto «ordine» dato dal capo dello Stato quale «presidente del Consiglio di difesa e capo delle forze armate» (art. 5)⁵¹. Invece, al Primo ministro era affidato solo il mero compito di garantire «l'applicazione delle misure generali da prendere in virtù delle decisioni del Consiglio di difesa» (art. 2) e al ministro della difesa solo l'implementazione delle misure generali adottate⁵².

In sostanza, dopo aver riunito nel Consiglio di difesa la direzione sia politica che militare della guerra nucleare e aver fatto coincidere il vertice decisionale del dispositivo di dissuasione nella figura del Presidente della repubblica, il decreto conferiva a quest'ultimo anche la responsabilità militare delle operazioni, precisando che i comandanti delle forze nucleari erano incaricati dell'esecuzione materiale delle operazioni sulla base della direttiva impartita dallo stesso Eliseo⁵³. Sebbene si riferisse alla sola

⁴⁹ Così, in una lettera a Debré l'8 febbraio 1960, il generale de Gaulle espresse le proprie intenzioni in questi termini: «Per mettere in pratica la disposizione in base alla quale le questioni riguardanti l'Algeria, la difesa, le forze armate, gli affari esteri e la comunità francese devono essere trattate direttamente da me (...) ritengo necessario riunire regolarmente qui dei consigli ristretti in cui saranno adottate le decisioni relative a questi settori, purché esse non siano decise in Consiglio dei ministri» (C. De Gaulle, *Lettres, Notes et Carnets*, juin 1958-décembre 1960, Paris, 1986, p. 195, trad. mia).

⁵⁰ B. Grémare, *De l'arme nucléaire française. Essai sur la constitutionnalisation de la force de frappe*, cit., 199.

⁵¹ Il decreto, prendendo atto della tendenza ormai in atto a chiamare consigli le riunioni interministeriali presiedute dal capo dello Stato (così da riservare la denominazioni di comitati a quelle invece presiedute dal Primo ministro), mutava il nome dell'organo in «Consiglio di difesa».

⁵² Il decreto non era stato sottoposto al consiglio dei ministri, ma preparato e adottato senza alcuna modifica dal Consiglio di difesa del 5 dicembre 1963 e si presentava come una riscrittura del decreto [n. 62-201 del 20 febbraio 1962](#) istitutivo di un comando aereo strategico.

⁵³ Per H. Pac, *Le droit de la défense nucléaire*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. *Que sais-je?*, n. 2472, 1989, 47, il decreto faceva risaltare il «carattere eccezionale del meccanismo della difesa nucleare» basato sulla distinzione tra responsabilità militare e comando militare, nonché sull'attribuzione a quest'ultimo della sola esecuzione materiale delle operazioni (trad. mia).

tipologia di armi nucleari di cui allora disponeva la Francia ovvero quella delle forze aeree strategiche e quindi non contemplasse le nuove componenti della *force de frappe*, come missili terrestri e sottomarini, il decreto del 14 gennaio 1964⁵⁴ ha rappresentato a lungo l'unico testo in base al quale al capo dello Stato era legittimato a ricorrere al c.d. *feu nucléaire*⁵⁵. Infatti, solo il decreto n. 96-250 del 12 giugno 1996⁵⁶, adottato in sostituzione di quello del 1964, ha applicato il suo schema generale all'insieme delle forze nucleari, mentre la successiva integrazione dell'intero quadro normativo nel *Code de la défense* del 2004 ha esplicitamente riconosciuto al capo dello Stato il potere di ricorrere, in ogni circostanza, agli strumenti della dissuasione nucleare⁵⁷.

Nel 2009 le strutture superiori della difesa sono state oggetto di una profonda ristrutturazione in cui, tra l'altro, il Consiglio di difesa è stato sostituito dal Consiglio di difesa e di sicurezza nazionale (CDSN, *Conseil de défense et de sécurité nationale*) chiamato sul modello dello statunitense *National security council* ad adottare le decisioni e a fissare le priorità in materia di direzione generale della difesa, pianificazione delle crisi più gravi, *intelligence*, sicurezza economica ed energetica e lotta al terrorismo. L'organo, presieduto dal capo dello Stato e composto dai principali ministri, si riunisce abitualmente in una delle sue formazioni ristrette e specializzate (i cui membri sono di diretta nomina presidenziale) che vengono convocate all'Eliseo per gestire le crisi più gravi e quindi relative non solo alla sicurezza interna e militare, ma, di recente, anche alla situazione sanitaria e a quella energetica⁵⁸.

⁵⁴ Il decreto venne contestato nel 1995, quando Pierre Lavaurs, presidente dell'*Association pour le désarmement nucléaire* presentò al Consiglio di Stato due ricorsi rivolti contro il rifiuto del Primo ministro e del segretario generale della difesa nazionale di abrogare il decreto del 1964 e di soddisfare la domanda volta a «rompere la catena di comando della forza di dissuasione nucleare». I giudici, pur non riconoscendo ai due atti il carattere di *acte de gouvernement*, respinsero le due richieste per la mancanza da parte dei ricorrenti di un interesse sufficientemente specifico ad agire (*Conseil d'État, 8 décembre 1995, M. Lavaurs et autres, n° 140747*): in merito, M. Guillaume, *Les contentieux liés à la reprise des essais nucléaires français*, in *Annuaire français de droit international*, 42, 1996, 902, trad. mia.

⁵⁵ Il decreto n. 71-992 del 10 dicembre 1971 pose comunque, in caso di grave crisi, il capo di Stato maggiore delle forze armate sotto «l'autorità del Presidente della repubblica e del governo» (trad. mia).

⁵⁶ 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, al pari di quello del 1964, oppone «la personalizzazione reale delle decisioni essenziali» alla «collegialità affermata» del governo e dei consigli di difesa, visto che rimette di fatto la decisione «deliberata» dal consiglio alla sola autorità che lo presiede (trad. mia).

⁵⁷ Cfr., art. R*1411.5 del *Code*: «Il capo di Stato maggiore della difesa è responsabile dello svolgimento delle operazioni necessarie allo spiegamento delle forze nucleari. Assicura l'esecuzione dell'ordine di ingaggio impartito dal Presidente della repubblica» (trad. mia). In merito, L. Klein, *La décision militaire dans le Code de la Défense. À la recherche de l'autorité politique*, in *Revue du droit public*, 4, 2014, 989.

⁵⁸ Su cui si rinvia a R. Casella, *Gli sviluppi del presidenzialismo francese: il nuovo ruolo del «Conseil de défense» tra sicurezza nazionale ed emergenza sanitaria*, in *Nomos*, 3, 2021, 1-25; T. Desmoulin, *Le Conseil de défense «énergique» et la persistance anachronique du*

9. Il Presidente della repubblica francese unico responsabile della *force de frappe*

Il processo decisionale relativo all'impiego della dissuasione nucleare francese è incentrato sull'autorità del Presidente della repubblica⁵⁹. Quest'ultimo infatti, prima di ordinare il ricorso alla *force de frappe*, non è tenuto ad effettuare nessuna consultazione politico-istituzionale, né a riunire il Consiglio di difesa ristretto e proprio allo scopo di garantirgli la possibilità di esercitare direttamente tale potere è stato realizzato un comando sotterraneo sotto il palazzo dell'Eliseo (il *Poste de commandement Jupiter* o *PC Jupiter*) connesso all'intero apparato militare francese.

Nella struttura (utilizzata, durante le emergenze, anche per le riunioni del Consiglio di difesa ristretto) opera alle dirette dipendenze del Presidente uno staff militare permanente comandato dal capo di stato maggiore particolare (CEMP, *Chef d'état-major particulier*). Quest'ultimo è un alto ufficiale chiamato ad autenticare il codice di autorizzazione inviato dal Presidente secondo la c.d. *two-man rule* e a garantire la sua corretta trasmissione ai centri operativi delle forze nucleari attraverso reti di comunicazione di massima sicurezza. La procedura è poi sottoposta dal 2009 a un «controllo governativo della decisione nucleare» (art. R*1411-7 del *Code*) con cui il Primo ministro, tramite l'intervento di un ufficiale esperto di armi nucleari chiamato a rispondere direttamente al Presidente, si fa garante che l'ordine di attacco possa essere dato in qualsiasi momento, provenga da un'autorità legittima e venga puntualmente eseguito⁶⁰.

La procedura per la verifica della decisione di impiego delle armi strategiche è volutamente separata da quella prevista per la sua esecuzione in modo che nessun arma atomica possa essere affidata a un vettore militare senza l'autorizzazione di un'autorità civile e ogni modifica del livello di allerta nucleare sia sempre personalmente approvata dal capo dello Stato. Ulteriori procedure di sicurezza (al pari di quelle adottate, come sottolineato, anche nel Regno Unito) sono poi previste a carico dei comandanti dei sottomarini e dei bombardieri nucleari francesi affinché, al termine della catena di comando militare, nessuno sia in grado di lanciare autonomamente ordigni atomici senza un'autorizzazione, appositamente codificata, proveniente direttamente dal Presidente della repubblica⁶¹.

présidentialisme, in blog.juspoliticum.com, 05-09-2022.

⁵⁹ Cfr., Lewis, Tertrais, *The Finger On the Botton: the Authority To use Nuclear weapons in Nuclear-Armed States*, cit., pp. 16 ss.; sulla «corta» catena di comando nucleare francese si vedano anche le puntuali osservazioni di Born, Gill, Hänggi, *Governing the Bomb, Civilian Control and Democratic Accountability of Nuclear Weapons*, cit., 112. Sullo «statuto pretorio» delle forze nucleari francesi, si veda Grémare, *De l'arme nucléaire française. Essai sur la constitutionnalisation de la force de frappe*, cit., 202

⁶⁰ *Ibidem*, 204 ss; Lewis, Tertrais, *The Finger On the Botton: the Authority To use Nuclear weapons in Nuclear-Armed States*, cit., 16 ss.;

⁶¹ Guisnel, Tertrais, *Le Président et la bombe. Jupiter à l'Élysée*, cit., 246 ss.; Born, Gill, Hänggi, *Governing the Bomb, Civilian Control and Democratic Accountability of Nuclear Weapons*, cit., 112.

Ai sensi dell'art. 7, 4° comma della costituzione, nell'ipotesi di vacanza o di impedimento presidenziale, il presidente del Senato (o al governo se quest'ultimo è a sua volta impedito) svolge temporaneamente le funzioni di Presidente della repubblica (ad eccezione di quelle previste dagli artt. 11 (ricorso al referendum) e 12 (scioglimento dell'Assemblea nazionale). Sulla di ciò, in tali particolari circostanze, peraltro verificatesi già due volte nella storia della Quinta repubblica, spetta dunque al presidente del Senato, in qualità di seconda carica dello Stato, assumere la responsabilità relativa all'impiego della *force de frappe*⁶².

Oltre a ciò, l'art. L1111-4 del *Code de la défense*, riprendendo l'art. 14 dell'ordinanza n. 59 del 1959, prevede che nell'ipotesi di eventi capaci di interrompere il «regolare funzionamento dei poteri pubblici» o di determinare la «vacanza simultanea della Presidenza della repubblica, della presidenza del Senato e delle funzioni di Primo ministro», la responsabilità e i poteri della difesa debbano passare automaticamente al ministro della difesa e, in caso contrario, «agli altri ministri secondo l'ordine indicato dal decreto relativo alla composizione del governo»⁶³.

Al riguardo, sebbene le procedure per assicurare ulteriormente la continuità dei poteri nell'eventualità di un devastante attacco atomico siano coperte da segreto, non è escluso che il capo dello Stato francese provveda autonomamente a nominare un'autorità di "ultima istanza" con il compito di assumere, in tali eccezionali circostanze, le decisioni estreme a tutela degli interessi vitali della nazione⁶⁴.

10. Legittimazione politica e capacità decisionale del Presidente della repubblica francese: la titolarità del potere nucleare e la direzione delle politiche di difesa

Come sottolineò de Gaulle nella sua celebre conferenza stampa del 31 gennaio 1964, il capo dello Stato, in quanto «uomo della nazione», nonché «garante del destino della Francia e di quello della repubblica», era chiamato ad assumere personalmente quelle decisioni fondamentali per la vita e l'indipendenza della nazione e, fra tutte, quella relativa al ricorso alle forze di dissuasione nucleare, vero e proprio suo «*domaine suprême*»⁶⁵.

Grazie alla piena legittimazione politica offerta dall'elezione a suffragio universale diretto, introdotta nel 1962⁶⁶, il Presidente della

⁶² Nel 1969 e nel 1974, infatti, il presidente del Senato Alain Poher assunse infatti in via temporanea le funzioni presidenziali, rispettivamente dopo le dimissioni del generale de Gaulle e il decesso del presidente Pompidou. Sulle modalità di svolgimento di tale delicato passaggio istituzionale, J. Massot, *Le chef de l'État, chef des armées*, Paris, 2011, 182-183.

⁶³ Trad. mia.

⁶⁴ In tal senso, Guisnel, Tertrais, *Le Président et la bombe. Jupiter à l'Élysée*, cit., 246 ss.

⁶⁵ Conférence de presse du 31 janvier 1964, in *Documents d'études: Le Président de la Cinquième République*, Paris, n. 1.06, 2004, trad. mia.

⁶⁶ Secondo B. Chantebout, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, in *Pouvoirs*, 38,

repubblica poteva trovare la «forza morale»⁶⁷ necessaria per porsi come l'unico titolare di un potere, come quello nucleare, «*suprême et sans partage*»⁶⁸. Infatti, le peculiari ed estreme modalità con cui quest'ultimo doveva essere esercitato – unilateralità della decisione e concentrazione del comando – non consentivano l'intervento di più soggetti «susceptibili di tergiversare»⁶⁹ come nell'ipotesi di un ricorso all'art. 16 della Costituzione. Quest'ultimo, pur introdotto dai costituenti del 1958 proprio nella prospettiva di un'emergenza nazionale come quella conseguente a un attacco atomico, prevede infatti che il Presidente della repubblica, prima di ricorrere ai poteri eccezionali debba richiedere, in un lasso temporale del tutto indefinito, gli *avis* obbligatori del Primo ministro, dei presidenti delle camere e del Consiglio costituzionale⁷⁰.

L'attribuzione del comando esclusivo dell'arsenale strategico ha assicurato al Presidente della repubblica francese di godere di una vera *primauté* all'interno del sistema politico-istituzionale della Quinta Repubblica, tanto che quest'ultima è stata addirittura emblematicamente definita come una vera e propria «monarchia nucleare»⁷¹.

In altri termini, se la dissuasione nucleare si è posta come «l'arma politica suprema», il ruolo dell'«autorità politica suprema»⁷² a cui è

1986, 22, la comparsa della dissuasione nucleare consente di evidenziare il rapporto tra l'avvio dei primi esperimenti atomici francesi e il ricorso alla riforma costituzionale del 1962. Quest'ultima, del resto, era stata peraltro giustificata dallo stesso de Gaulle proprio a partire dalla necessità di rendere credibile il titolare del potere nucleare attraverso una piena legittimazione democratica (così O. Rudelle, *Le général de Gaulle et l'élection directe du Président de la République. Étapes d'un processus stratégique*, in O. Duhamel - J.-L. Parodi, *La Constitution de la République*, Paris, 1984, 118). Secondo Guisnel, Tertrais, *Le Président et la bombe. Jupiter à l'Élysée*, Paris, 2016, 57, la legge costituzionale n. 62-1292 relativa all'elezione diretta del capo dello Stato è addirittura, da considerarsi come «l'atto fondativo di una "costituzione atomica"» (trad. mia). Sulla possibile «costituzionalizzazione dell'arma nucleare», Grémare, *De l'arme nucléaire française. Essai sur la constitutionnalisation de la force de frappe*, cit., 157 ss., trad. mia.

⁶⁷ Cfr., M. Debré, *Trois Républiques pour une France*, T. V, Paris, 1994, 123). Per Gohin, *Les fondements juridiques de la défense nationale*, cit., 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).

⁶⁸ Camby, *Un nouveau décret sur l'engagement des forces nucléaires*, cit., 1237.

⁶⁹ Castillo Marois, *Controverse sur la suprématie du président de la République en matière de défense nationale*, cit., p. 359. Sul tema, cfr. J. Guisnel, *La force de frappe, diamant noir de la Ve République*, in R. Faligot, J. Guisnel, (a cura di), *Histoire secrète de Ve République*, Paris, 2006-2007, 213.

⁷⁰ Sul ricorso all'art. 16 «preventivo o al più tardi simultaneo» all'impiego effettivo della forza nucleare, cfr. Chantebout, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., 28, trad. mia.

⁷¹ Così S. Cohen, *La monarchie nucléaire*, Paris, 1986, 14. Per, J. Lacourt, *De Gaulle, Tome III: Le Souverain, 1959-1970*, Paris, 1986, 452, «il "jeu" nucleare è soprattutto un "je" nucleare» (trad. mia).

⁷² Guisnel, Tertrais, *Le Président et la bombe*, cit., 165.

interamente affidato il suo controllo non può essere posto in discussione. La «logica strategica» che giustifica la presenza della *force de frappe*, combinandosi con la «logica politica»⁷³ propria dell'elezione popolare diretta del Capo dello Stato, assicura a quest'ultimo il controllo non solo della difesa nazionale, ma anche della politica estera, intesa come funzionale al ruolo di potenza atomica assunto dalla Francia⁷⁴, nonché la possibilità di assumere tutte quelle decisioni da lui ritenute necessarie ad assicurare la piena operatività dell'arsenale nucleare di cui è *maître absolu*⁷⁵.

La funzione presidenziale è di fatto «sacralizzata» dalla possibilità di utilizzare le armi nucleari e quali che siano le crisi che attraversa il Paese e il grado di sostegno popolare alla persona del capo dello Stato, quest'ultimo, anche se politicamente indebolito, grazie alla deterrenza nucleare non vede la sua preminenza nel sistema mai essere seriamente messa in discussione⁷⁶.

Così, tutti i presidenti della Quinta repubblica dopo de Gaulle hanno riaffermato il tradizionale monopolio presidenziale nell'impiego dell'arsenale atomico, compreso François Mitterrand che aveva fortemente avversato dall'opposizione il decreto del 1964 sull'impiego della forza nucleare di dissuasione⁷⁷. Proprio il presidente socialista, una volta costretto, nel 1986 e nel 1993, a dover “coabitare” politicamente con governi di centro-destra, rivendicò in modo costante il proprio ruolo nell'ingaggio della *force de frappe* e sulla base di ciò, anche attraverso la convocazione dei consigli di difesa ristretti, non solo intervenne specificamente sui progetti militari relativi alle armi strategiche presentati dal Primo ministro, ma si oppose ai tentativi di quest'ultimo di definire autonomamente la politica di difesa, invocando invece la necessaria unità di intenti su di essa (posizione poi assunta anche dal presidente Chirac durante la coabitazione avviata con il socialista Jospin tra il 1997 e il 2002)⁷⁸.

⁷³ P. Jan, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, Paris, 2011, 126.

⁷⁴ Sullo stretto legame tra la deterrenza nucleare e la politica estera della Francia, cfr., Cohen, *La monarchie nucléaire*, cit; Per 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*». Per Cohen, *Monarchie nucléaire, dyarchie conventionnelle*, in *Pouvoirs*, 38, 1986, 14, la dissuasione nucleare deve essere intesa come «un insieme politico, strategico, tecnologico e diplomatico» destinato a non essere separato dall'insieme della politica estera e interna (trad. mia).

⁷⁵ Chantebout, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit., 22.

⁷⁶ Guisnel, Tertrais, *Le Président et la bombe*, cit., 161.

⁷⁷ Il 16 aprile 1983, in un'intervista televisiva condotta da Alain Duhamel durante la crisi degli “euromissili”, Mitterrand infatti affermò: «La pietra angolare della strategia di dissuasione in Francia è il capo dello Stato, sono io; tutto dipende dalla sua determinazione. Il resto non sono che dei materiali inerti...» (Chantebout, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit, 299). Del resto, nel programma presentato per le elezioni presidenziali del 1981, il candidato socialista si era espresso per «lo sviluppo di una strategia autonoma di dissuasione», mentre nel corso della precedente candidatura all'Eliseo del 1974 aveva sostenuto la necessità di mantenere un arsenale nucleare in grado di assicurare il «livello minimo» di sicurezza nazionale (trad. mia).

⁷⁸ Casella, *Il Capo dello Stato Chef des armées. La Quinta Repubblica francese e la*

11. Alcune considerazioni conclusive

Seppure necessariamente limitata dalla segretezza che avvolge il tema trattato, la ricostruzione delle procedure adottate negli ordinamenti britannico e francese per decidere, al massimo livello politico-istituzionale l'uso delle armi nucleari nell'ipotesi di un conflitto, ha comunque consentito di evidenziare dinamiche simili e profili problematici comuni.

Al di là infatti del diverso assetto costituzionale, il Regno Unito e la Francia condividono meccanismi decisionali estremamente centralizzati che hanno nel tempo accresciuto la concentrazione del potere nel Primo ministro e nel Presidente della repubblica, le due massime autorità titolari del potere supremo di autorizzare le forze armate a impiegare gli ordigni nucleari come ritorsione a un attacco nemico condotto con lo stesso tipo di armi.

Così, il *premier* britannico, in grado durante la Seconda guerra mondiale di esercitare una piena e indiscussa autorità sulla conduzione del conflitto, di fronte agli effetti devastanti di un attacco nucleare sulle strutture centrali di governo, si è riconosciuto autonomamente il ruolo di *commander-in-chief*, così da poter decidere autonomamente l'impiego delle armi nucleari anche senza attendere il parere del *War Cabinet*.

Com'è stato sottolineato, l'esigenza di assicurare la continuità della catena di comando in assenza di una specifica disciplina costituzionale relativa alla supplenza del Primo ministro, ha portato i *Premier* britannici a pre-delegare l'uso del deterrente nucleare anche «*from beyond the graves*»⁷⁹ attraverso il ricorso alle *letters of last resort* e la nomina, in forma segreta, di un *alternative decision-taker*.

In Francia, il comando delle forze nucleari, sebbene previsto in un semplice decreto, è un vero e proprio «scettro» del Presidente in quanto rappresentano sia il «simbolo» che la «chiave»⁸⁰ della sua autorità sulle istituzioni. Il riconoscimento del capo dello Stato come responsabile ultimo della decisione relativa all'utilizzo dell'arsenale nucleare ha infatti segnato profondamente l'intera dinamica della Quinta repubblica, regime peraltro sorto contestualmente allo sviluppo e all'implementazione della *force de frappe*.

Da un lato infatti, la consacrazione di tale competenza si è posta come la diretta espressione del primato politico-istituzionale acquisito dal generale de Gaulle attraverso la combinazione della sua pratica di potere e della sua nuova legittimazione popolare; dall'altro, la forza ricavata dalla titolarità del comando supremo dell'arsenale nucleare ha consentito al presidente di poter esprimere il proprio *dernier mot* su tutte le questioni connesse alla difesa nazionale e alla politica estera, impedendo così un ridimensionamento del proprio ruolo indotto dal cambiamento degli

preminenza presidenziale nel settore della difesa, cit., 27 ss.

⁷⁹ Hanessey, *The Secret State*, cit., 311.

⁸⁰ Così Guisnel, Tertrais, *Le Président et la bombe. Jupiter à l'Élysée*, cit., 161 per i quali «la deterrenza è il cuore stesso del sistema politico francese» (trad. mia).

equilibri politici generali⁸¹.

Tuttavia, una volta adottata una prospettiva più ampia, entrambe le procedure adottate dai vertici politico-istituzionali dei due Paesi, caratterizzate dall'unilateralismo e all'opacità del processo decisionale, consentono di inquadrare la stessa deterrenza nucleare come una minaccia all'integrità del processo democratico⁸². L'impossibilità, infatti, di scindere i suoi elementi costitutivi, quello meramente materiale (i sistemi d'arma) e quello invece strettamente psicologico (la credibilità della minaccia di un loro utilizzo in caso di aggressione), preclude ogni valutazione delle decisioni assunte dai governanti in merito all'eventuale ricorso all'arsenale nucleare⁸³.

In altri termini, sebbene le armi nucleari possano essere contate e la loro capacità distruttiva stimata con una relativa precisione, la deterrenza nucleare è intrinsecamente immateriale e può essere giudicata solo sulla base della determinazione manifestata dell'autorità chiamata a utilizzarla⁸⁴.

Così, dal momento che la politica di deterrenza viene volutamente lasciata nelle mani di una sola persona e, in quanto affidata a una decisione che per sua natura non può essere apertamente deliberata, celata sotto un velo di segretezza, l'intero processo finisce per essere incompatibile con i valori democratici di trasparenza e di responsabilità⁸⁵.

Di conseguenza, un leader politico che pubblicamente sostiene la logica della deterrenza non consente ai propri elettori di formulare giudizi attendibili sulle effettive intenzioni, una volta divenuto titolare della massima carica di governo, riguardo il ricorso o meno alle armi nucleari *in extremis*. In altri termini, il perseguimento di una politica di deterrenza nucleare esclude dal dibattito pubblico un'intera gamma di possibili opzioni, pena rendere inefficace la sua funzione di "*ultimate insurance policy*" soprattutto in un contesto come quello del Regno Unito in cui le scelte finiscono addirittura per essere precostituite dal Primo ministro e poi rese di fatto immutabili attraverso le *letters of last resort*.

⁸¹ Per Pac, *Le droit de la défense nucléaire*, cit., 10, «La consuetudine derivata dalla pratica presidenziale in materia di difesa ha, in Francia, una posizione eccezionale. È quella che ha elaborato quotidianamente quel diritto speciale che è il diritto della difesa nucleare» (trad. mia).

⁸² Cfr., S. Cooke, A. Futter, *Democracy versus deterrence: Nuclear weapons and political integrity*, in *Politics*, 38, 4, 2018, 508 ss.

⁸³ Chantebout, *La dissuasion nucléaire et le pouvoir présidentiel*, cit. 29; J. Bonnemaïson, *La décision militaire*, in *Pouvoirs*, 38, 1986, 81.

⁸⁴ Nel 2016, Theresa May, da poco diventata primo ministro, nel corso di un dibattito alla Camera dei Comuni sul deterrente nucleare britannico, fu sfidata da un deputato laburista a rispondere alla domanda: «È preparata personalmente ad autorizzare un attacco nucleare in grado di uccidere centomila uomini, donne e bambini innocenti?» La *premier* rispose in modo deciso e inequivocabile: «Sì. Il punto centrale di un deterrente è che i nostri nemici devono sapere che saremmo pronti a usarlo» (trad. mia), cfr., A. McSmith, *Theresa May says she would kill 100.000 men, women and children with a nuclear bomb*, in *The Independent*, 18-07-2016.

⁸⁵ Per Cooke, Futter, *Democracy versus deterrence: Nuclear weapons and political integrity*, cit., 511, l'intera questione «non appare democraticamente risolvibile».

Del resto, anche le stesse strutture chiamate ad assistere l'autorità politica nella decisione sull'uso delle armi nucleari, ad assicurare il successivo funzionamento dell'intera catena di comando e da ultimo a garantire l'esecuzione dell'ordine sono divenute nel tempo, proprio in ragione del loro particolare assetto, un indiscusso «fattore di continuità» tendente ad opporsi «a ogni mutamento e vuoto di potere»⁸⁶, nonché a ogni iniziativa di disarmo globale che si proponga di liberare finalmente l'umanità dalla costante minaccia di un'apocalittica guerra nucleare.

Rino Casella
Dip.to di Scienze politiche
Università di Pisa
rino.casella@unipi.it

⁸⁶ Così, Giovannelli, *Aspetti della Va Repubblica da de Gaulle a Mitterrand*, cit., 265.