



M. FERRARA, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 224*.

Con un *Comunicato* diramato l'8 agosto 2019, l'Ufficio stampa del Quirinale ha reso noto che il Capo dello Stato ha promulgato la legge di conversione del decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, recante “*Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*” (il c.d. «*decreto sicurezza bis*»), e pubblicato il testo della lettera che lo stesso ha contestualmente inviato ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri con l'intento di segnalare alcuni profili problematici del provvedimento, tali da richiedere che Parlamento e Governo valutino «l'individuazione dei modi e dei tempi di un intervento normativo sulla disciplina in questione». Nella missiva, il Presidente della Repubblica, nel rilevare *inter alia* la sproporzione e l'irragionevolezza delle sanzioni amministrative previste in caso di violazione del divieto di ingresso di navi nelle acque territoriali, ha ritenuto opportuno ricordare che la limitazione o il divieto di ingresso debbano essere disposti «nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia», tra cui quelli discendenti dalla *Convenzione di Montego Bay*, che obbliga le navi a prestare soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo.

Questa forma pubblica di *moral suasion* presidenziale, riconducibile alla prassi delle *promulgazioni motivate*, appare nel solco della tendenza della Presidenza – riscontrabile soprattutto nei mandati più recenti – a valorizzare nell'esercizio delle proprie prerogative i vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e dagli obblighi internazionali (artt. 10, 11 e 117, comma I, Cost.). Di tale *trend* offre un inquadramento sistematico ed esaustivo, sia in punto di teoria che di prassi, la monografia di Marta Ferrara dal titolo *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale* (Editoriale Scientifica, 2019), pubblicata alcuni mesi prima che occorresse il caso richiamato. Punto di approdo di un'indagine indirizzata alla definizione del fondamento, dell'estensione e

* Contributo sottoposto a *peer review*

delle modalità di esercizio dell'attività presidenziale nella dimensione ultrastatale, quest'opera ha l'indiscutibile merito di aver adeguatamente approfondito un tema lungamente trascurato dalla dottrina costituzionalistica, nonché quello di averne tracciato le coordinate metodologiche e interpretative fondamentali, con le quali dovranno necessariamente confrontarsi i futuri contributi scientifici sull'argomento.

Nella prima parte del volume, muovendo dalla constatazione che, sullo sfondo dei processi di integrazione interordinamentale descritti dalla nozione di *costituzionalismo multilivello*, «la ricerca della conformità giuridica del sistema domestico ai piani sovraordinati» (p. 25) si impone, nei limiti delle proprie attribuzioni, a tutti gli organi costituzionali, l'Autrice perviene all'enunciazione della tesi centrale del suo lavoro, la quale ci sembra apportare un contributo teorico decisivo all'avanzamento dello studio della materia. Si tratta dell'ipotesi dell'esistenza di una *funzione intercostituzionale* del Capo dello Stato, definita «un'attività complessa» (p. 37) teleologicamente orientata alla garanzia attiva del rispetto e dell'attuazione del principio di conformità sostanziale dell'ordinamento interno al quadro giuridico eurounitario e internazionale, la quale, lungi dal configurare una prerogativa autonoma, appare trasversale a tutte le attribuzioni quirinalizie. Tratteggiata la fisionomia dell'azione presidenziale di *cerniera* tra sistemi giuridici – delimitata dall'ossequio ai limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale alla penetrazione delle fonti extrastatali nell'ordinamento – Ferrara si addentra nel tentativo di rinvenirne il fondamento costituzionale. A suo condivisibile giudizio, esso risiederebbe non soltanto nella trama normativa costituita dagli artt. 10, 11 e 117, comma I, Cost., che legittima e al contempo circoscrive l'apertura del sistema domestico agli altri ordinamenti, ma anche e più specificamente nella *rappresentanza dell'unità nazionale* ex art. 87, comma I, Cost. Quest'ultima, intesa nella sua accezione sostanziale di custodia generale dell'ordine costituzionale, in virtù della sua attitudine sintetica sembra infatti potersi adattare anche al contesto multilivello, sul presupposto che il Capo dello Stato, in quanto «unico organo in grado di interpretare la continuità del sistema anche al di fuori di esso» (pp. 45-46), assume su di sé la «rappresentanza della collocazione internazionale ed europea dell'Italia all'estero dell'ordinamento» (p. 47). Quanto al *quomodo*, l'Autrice suggerisce una bipartizione delle attribuzioni eterogenee mediante le quali si estrinseca, nella prassi, la funzione presidenziale di garanzia intersistemica: da un lato, le funzioni di controllo, che comprendono sia le potestà estere *stricto sensu* sia il monitoraggio sugli atti normativi (artt. 74, comma I, e 87, comma V, Cost.); dall'altro, le funzioni di impulso, consistenti nel potere di inviare messaggi formali alle Camere (art. 87, comma II, Cost.) e in quelli *informali* di esternazione e di persuasione. Invero, Ferrara non manca di evidenziare che l'adesione del Presidente della Repubblica a un'attività di raccordo tra ordinamenti si registra anche in relazione ad altre attribuzioni, come dimostrato dalla recente prassi relativa all'esercizio della prerogativa di concessione della grazia e di commutazione delle pene (art. 87, comma XI, Cost.) e dal noto “caso Savona”,

involgente il potere presidenziale di nomina dei ministri (per la cui analisi si rinvia *ex pluribus* al volume a cura di Alessandro Morelli *Dal “contratto di governo” alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale Scientifica, 2018, recensito in *Nomos*, n. 3/2018).

Nel prosieguo della trattazione, l’Autrice riconduce l’emersione relativamente recente di una fisionomia autonoma del ruolo presidenziale nel settore ultrastatale tanto alla personale attitudine eurointernazionalista degli ultimi inquilini di Palazzo del Quirinale, quanto ai condizionamenti provenienti dal contesto storico-istituzionale in cui gli stessi hanno espletato il proprio mandato, segnato da un approfondimento dello stadio di maturazione dello *ius commune europeo* che ha avuto i suoi momenti topici nella modifica del primo comma dell’art. 117, comma I, Cost. (legge costituzionale n. 3/2001) e nell’adozione da parte del giudice costituzionale delle cc.dd. «sentenze gemelle» (nn. 347-348/2007), relative alla portata precettiva della medesima disposizione. Sulla scorta di queste opportune premesse, Ferrara colloca correttamente «la piena saldatura tra dettato costituzionale, Presidenza della Repubblica e distinguibile ruolo estero del Capo dello Stato» (p. 59) in corrispondenza del settennato di Ciampi, durante il quale si è assistito al parziale spostamento di alcune decisioni concernenti questioni di rilevanza esterna «da un’area interministeriale [...] a una interorganica, di cui anche il Quirinale è parte attiva» (p. 62), lungo i binari di un modello decisionale di tipo concertativo. Un ulteriore rafforzamento del monitoraggio presidenziale sull’osservanza dei vincoli extrastatali viene registrato in corrispondenza dei due mandati di Napolitano – artefice di un’inedita declinazione multilivello dell’esercizio di alcune prerogative formali – e soprattutto a seguito dell’assunzione della più alta carica da parte di Mattarella. Quest’ultimo, infatti, posto innanzi a una congiuntura caratterizzata dall’ingresso nell’area di Governo di forze sostenitrici di una linea politica tendenzialmente divergente rispetto al quadro giuridico eurounitario e internazionale, pare essere stato indotto di riflesso a esercitare un’intensa azione riequilibratrice, volta ad allentare le tensioni provocate dall’attuazione della stessa e a «rassicurare le istituzioni ultrastatali della perdurante adesione del sistema interno alla cornice giuridica multilivello» (p. 68).

Dopo aver propedeuticamente proposto di individuare gli obblighi presidenziali nella materia ultrastatale ripercorrendo il *reasoning* sviluppato dalla Consulta nelle sentenze gemelle, nella seconda parte dell’opera l’Autrice offre una dettagliata rassegna diacronica dei casi nei quali il modello teorico appena ricostruito si è inverato nella prassi, al fine di «tracciare con maggiore precisione la mappatura del tono intercostituzionale assunto dal Quirinale nelle diverse Presidenze» (p. 102). Nel dichiarato intento di pervenire a una ricostruzione quanto più possibile asettica dell’effettiva incidenza della funzione intercostituzionale assolta dal Capo dello Stato, Ferrara restringe lo spettro dell’indagine ai soli casi in cui l’attività presidenziale di perseguimento dell’armonia interordinamentale ha trovato espressione nell’esercizio di attribuzioni di esclusiva spettanza del Quirinale.

Pertanto, dopo aver solo brevemente accennato alle c.d. *potestà estere* del Presidente della Repubblica, qualificate dalla dottrina maggioritaria come di sostanziale spettanza dell'Esecutivo, l'Autrice analizza primariamente i casi di prassi nei quali i vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e dagli obblighi internazionali sono venuti in rilievo nel monitoraggio sugli atti normativi. Dalla rassegna, che brilla per completezza e profondità dell'analisi, emerge che, dagli albori della fase repubblicana fino agli ultimi mesi del 2018, il principio di conformità del sistema domestico ai livelli ultrastatali di tutela è stato impiegato in sede di controllo delle leggi e degli atti aventi forza di legge in un numero piuttosto modesto di episodi: quattro casi di rinvio *ex art.* 74, comma I, Cost., (Pertini, 1981; Cossiga, 1988 e 1992; Mattarella, 2017), di cui l'ultimo, esibendo una valorizzazione dei vincoli pattizi «inedita ed espresa», si differenzia nettamente dai precedenti, connotati invece «da una subalternità dei vincoli internazionali ed europei alle ragioni di costituzione economica [...], o da un mero riferimento implicito a essi» (p. 117); un caso di rinvio mancato, imputabile all'efficacia della segnalazione preventiva e informale dei profili di illegittimità (Ciampi, 2001); infine, a partire dal 2017, ben tre casi di atti normativi *criticamente osservati* dal Capo dello Stato (ai quali pare potersi sommare quello segnalato in apertura della recensione), vale a dire autorizzati, promulgati ed emanati con la contestuale formulazione di rilievi critici e dal valore pedagogico affidata a missive rivolte al Presidente del Consiglio dei Ministri. Purtuttavia, lo studio dei casi evidenzia anche come, a partire dalla XIV legislatura, e in particolar modo durante il mandato Mattarella, i parametri europei e internazionali – pur confermando una tendenziale carenza di autonomia – siano interessati da un crescente e sempre più esplicito impiego nel sindacato presidenziale sugli atti normativi: un dato che l'Autrice riconduce avvedutamente all'evoluzione qualitativa che negli ultimi anni ha investito i rapporti interordinamentali, la quale «proietta sul sindacato presidenziale nuove istanze, di raccolta di interconnessioni giuridiche esistenti come di elaborazione di più attenti meccanismi di garanzia» (p. 134).

Volgendo successivamente lo sguardo alla prassi relativa all'esercizio delle prerogative presidenziali di messaggio formale e di clemenza, l'Autrice registra a partire dai mandati di Napolitano – nei quali, non a caso, sono intervenute sia le già menzionate sentenze nn. 347-348 del 2007 sia le c.d. «seconde gemelle» (sent. nn. 311-317/2009) – una certa regolarità comportamentale all'insegna della valorizzazione del principio di conformazione dell'ordinamento agli obblighi derivanti dalla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)*. In via preliminare, Ferrara individua il fondamento di questa specifica attività intercostituzionale, orientata al perseguimento del principio di massima espansione delle garanzie in armonia con i limiti imposti dalla Costituzione, nel riconoscimento convenzionale in capo agli organi degli Stati-parte di un *ruolo sussidiario* nell'attuazione del trattato, nonché, chiaramente, nell'obbligo di osservanza dei vincoli pattizi che grava su tutti i poteri istituzionali, tenuti,

ciascuno «nel rigoroso rispetto delle proprie attribuzioni», ad attivarsi per far cessare gli effetti normativi lesivi della CEDU (Corte cost., sent. n. 210/2013). Quindi, prende in esame un caso di indirizzamento in senso intercostituzionale del potere di messaggio formale, occorso quando Napolitano, a seguito della condanna inflitta all'Italia dalla Corte di Strasburgo con la sentenza *Torreggiani e altri c. Italia* (sez. II., 2013), si è rivolto alle Camere con l'intento di stimolarle a risolvere l'emergenza del sovraffollamento carcerario, in modo da riallineare il sistema domestico alla legalità convenzionale. Parimenti, l'Autrice identifica come un atto di adempimento degli obblighi pattizi la commutazione della pena detentiva inflitta al giornalista Sallusti per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa, concessa da Napolitano anche al fine di dare impulso ad un ammodernamento di quella fattispecie, sulla scorta dei rilievi formulati dalla Corte Edu in merito all'anti-convenzionalità della sanzione prevista. Accanto a questi casi di esercizio convenzionalmente orientato delle prerogative quirinalizie, Ferrara ne menziona altri nei quali provvedimenti di clemenza – quelli concessi da Napolitano e Mattarella a favore degli agenti statunitensi coinvolti nel “caso Abu Omar” – sono stati al contrario adottati in aperto contrasto con gli obblighi CEDU, a causa dell'imporsi della «ragione di Stato sull'accertamento delle responsabilità per violazione del divieto assoluto di trattamenti e pene inumane e degradanti» (p. 185). In proposito, riteniamo estremamente valido il giudizio formulato dall'Autrice, secondo cui questi episodi, pur collocandosi nel solco della legalità costituzionale – giacché la posizione subcostituzionale della CEDU ne giustifica la ritrazione a fronte di prevalenti esigenze costituzionalmente tutelate – nondimeno rendono evidente quanto l'allontanamento dell'esercizio della prerogativa dal perseguimento del principio di intercostituzionalità incrementi il rischio di «uno slittamento della garanzia attiva verso l'area di politica estera riservata all'Esecutivo, con tutte le intuibili conseguenze in termini di irresponsabilità (artt. 89 e 90 cost.) che ne derivano» (p. 188).

A conclusione di questa pregevole operazione di mappatura del ruolo che il Capo dello Stato si è riservato quale «*garante dell'ordinamento tra gli ordinamenti*» (p. 189), l'Autrice ipotizza un potenziamento di questa traduzione specifica della più generale funzione di indirizzo politico-costituzionale teorizzata da Barile, intuendo la probabile emersione di nuovi casi di deviazione del sistema domestico dal quadro giuridico eurounitario e internazionale. All'indomani delle dimissioni del Governo Conte I e della formazione di un nuovo Esecutivo sostenuto da una maggioranza parlamentare solo parzialmente diversa dalla precedente (settembre 2019), occorrerà tuttavia verificare la potenziale idoneità degli ultimi sviluppi politico-istituzionali a provocare un'inversione delle tendenze registrate nei primi quindici mesi della XVIII legislatura. Resta ad ogni modo valida la rilevazione finale della peculiare attitudine dell'intercostituzionalità ad amplificare «il disallineamento esistente tra i poteri presidenziali e la loro sanzionabilità, lasciando emergere il contrasto tra un crescente attivismo del Capo dello Stato nella

ricerca di una convergenza giuridico-assiologica con i livelli europei e internazionali e la staticità formale della irresponsabilità politico-funzionale a lui costituzionalmente riconosciuta» (p. 193).

Andrea Fiorentino