



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2022

**La prassi del “primo” Mattarella
nei rapporti sovranazionali
e internazionali**

di Arianna Carminati e Nadia Maccabiani

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA PRASSI DEL “PRIMO” MATTARELLA NEI RAPPORTI SOVRANAZIONALI E INTERNAZIONALI*

di Arianna Carminati

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi Brescia

di Nadia Maccabiani

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi Brescia

SOMMARIO: 1. IL “POTERE ESTERO” PRESIDENZIALE E LA SUA *VIS ESPANSIVA*; 2. L’EUROPEISMO PRESIDENZIALE: 2.1. LE RICHIESTE ALL’UE DI “FARE DI PIÙ”; 2.2. DALLE PAROLE AGLI ATTI (FORMALI E INFORMALI) SUL RISPETTO DEI PARAMETRI EUROPEI DI STABILITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA; 3. I RAPPORTI INTERNAZIONALI E LA STIPULA DEI TRATTATI: 3.1. L’ATTIVISMO PRESIDENZIALE A GARANZIA DELLE STORICHE ALLEANZE INTERNAZIONALI; 3.2. IL SILENZIO SUGLI ACCORDI “INFORMALI” IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE; 4. EUROPEISMO, ATLANTISMO E MULTILATERALISMO.

1. Il “potere estero” presidenziale e la sua *vis expansiva*

Le relazioni internazionali che interessano il nostro Paese sono storicamente contrassegnate dalla centralità dell’organo Governo¹, il

* Il presente scritto è il risultato di un percorso di riflessione comune delle due Autrici ed opera condivisa da entrambe. Tuttavia, mentre la stesura materiale dei §§ 1 e 4 è comune, la stesura materiale dei §§ 2, 2.1 e 2.2 è opera di Nadia Maccabiani e quella dei §§ 3, 3.1, 3.2 è opera di Arianna Carminati.

¹ Va osservato che l’art. 2, terzo comma, lett. h) della l. n. 400 del 1988 prevede che siano sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei ministri «le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare», ed assume pertanto come presupposto che si tratti di una sicura competenza governativa. Sulla dislocazione effettiva del potere di indirizzo in materia di politica estera all’interno del Governo, che oscilla tra la prevalenza dell’organo monocratico ovvero dell’organo collegiale, a seconda del grado di omogeneità della compagine governativa, della personalità di chi riveste il ruolo di Presidente del Consiglio e della situazione politica, interna e inter-

cui potere di indirizzo politico è delimitato dalla Costituzione repubblicana sia dal punto di vista assiologico-sostanziale² sia dal punto di vista organizzativo-procedurale, attraverso regole dirette a consentire (almeno) il controllo democratico delle Assemblee elettive sulle decisioni di politica estera di maggiore rilievo³.

All'interno di questa dinamica di indirizzo politico inter-istituzionale si inserisce il Presidente della Repubblica, formalmente coinvolto nelle relazioni internazionali in virtù sia dell'ottavo comma dell'art. 87 Cost., secondo il quale il capo dello Stato «accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere», sia per la sua qualità di sommo rappresentante del nostro Paese nei confronti degli altri soggetti della comunità internazionale⁴. Il capo dello Stato in quest'ambito non ha mai assunto però un ruolo soltanto notarile.

Al contrario, come da tempo osserva la dottrina, «nessun Presidente della Repubblica si è astenuto dal compiere interventi sulle linee di

nazionale, cfr. F. LEOTTA, G. A. FERRO, *Government and political external: decisional processes and responsibility in G8 and Nato. The role of the President of the Council in light of the current normative framework and of the application practice*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, p. 4 ss.

² Vale a dire determinando «gli indirizzi di fondo che la Repubblica avrebbe dovuto seguire in questo ambito (principi assiologico-sostanziali)», così A.J. GOLIA, *La fortezza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, parte II, p. 55, il quale osserva che la Costituzione del 1948 ha impresso un significativo mutamento nell'approccio alla materia della politica estera rispetto all'assetto vigente nei periodi statutario, fascista, e transitorio.

³ A.J. GOLIA, *La fortezza che resiste*, cit., p. 55. Il controllo parlamentare si esercita attraverso le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali che, ai sensi dell'art. 80 Cost., devono necessariamente riguardare gli accordi «di natura politica, o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o che importino variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

⁴ In generale, il diritto internazionale riconosce ai capi di Stato, «fino a prova della sussistenza di disposizioni e situazioni di fatto contrarie», la potestà di manifestare la volontà dello Stato nella comunità internazionale (C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano 1960, p. 244). In effetti, ai sensi dell'art. 7, par. II, lett. a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, si presume la legittimazione del capo dello Stato e la conseguente legittimità degli atti compiuti dal titolare della carica presidenziale in nome del Paese di appartenenza (M. FERRARA, *Capo dello stato vincoli europei e obblighi internazionali*, Napoli, 2019, p. 47, nt. 94; A. WATTS, *Heads of State* (voce), sub B. *International Functions, Attributes, and Powers of Heads of State*, in *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, 2010, consultabile in *opil.ouplaw.com*).

politica estera dell’Italia»⁵ traendo legittimazione, oltre che dalle specifiche competenze costituzionali sopra menzionate⁶, anche e soprattutto dalla qualifica di «capo dello Stato» e di rappresentante dell’unità nazionale⁷, e inoltre avvalendosi del complesso delle attività, formali e informali, pubbliche e riservate, che compongono la “cassetta degli attrezzi” presidenziale⁸.

⁵ G. SCACCIA, *Il settennato di Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 101. Analogamente secondo L. PALADIN, *Presidente della Repubblica* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXV, Milano, 1986, p. 224, non è dubitabile che il capo dello Stato costituisca tuttora un organo essenziale delle relazioni internazionali «tanto che i suoi rapporti con l’amministrazione degli affari esteri, che anche nel periodo repubblicano ha continuato a tenerlo costantemente informato, sembrano essere più intensi e più frequenti di quelli relativi a qualsiasi altro Ministero (fatta forse eccezione per la grazia e la giustizia)». Si tratta di un «terreno di elezione per l’azione dei Presidenti che si sono succeduti nel corso dei decenni» (G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, p. 332). Addirittura, quelli della politica estera e della difesa sono settori nei quali «il Presidente appare avere sempre avuto potenzialmente mano libera in base a sue discrezionali valutazioni» per G. DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Rivista AIC*, 1/2012, p. 2.

⁶ Fra le competenze costituzionali «strettamente estere» spettanti al Presidente della Repubblica, accanto a quelle di cui all’ottavo comma dell’art. 87 Cost., vengono ricomprese anche «il controllo nelle sedi di *autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di ratifica* e successiva promulgazione, laddove il trattato abbia a oggetto una delle materie di cui all’art. 80 cost.» e «*le funzioni cerimoniali*, cui afferiscono le attività collaterali di accoglienza e invio di messaggi ai capi di Stato in visita ufficiale» (M. FERRARA, *Capo dello stato vincoli europei e obblighi internazionali*, cit., p. 49 s.).

⁷ Osserva M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 2 che «Tutto ruota attorno alla cruciale qualificazione, offerta dall’art. 87 Cost., del Presidente come “capo dello Stato” e “rappresentante dell’unità nazionale”», due espressioni ritenute disarmoniche e da conciliare, poiché assegnano al Presidente il compito di trovare il migliore punto di equilibrio tra l’esigenza democratica di assecondare l’emersione e l’autonoma ricomposizione del conflitto sociale e politico, da un lato, e l’esigenza sistemica di assicurare la tenuta e la continuità dell’ordinamento e delle sue istituzioni, dall’altro lato.

⁸ Lo «strumentario della politica estera» del capo dello Stato è più ampio dei poteri che gli sono formalmente attribuiti (G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale*, cit., p. 332). Sull’impatto anche “internazionale” che assumono le esternazioni presidenziali si v. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 4, il quale distingue la *moral suasion*, in quanto «comunicazione privata a destinatario determinato (istituzionale o non)», dalle esternazioni «rivolte – sempre più spesso e in definitiva – all’opinione pubblica, perché quando il Presidente della Repubblica esterna parla al Paese e – molto

Nel corso del tempo, per di più, si è assistito ad un “crescendo” del peso internazionale rivendicato dagli (e riconosciuto agli) inquilini del Quirinale. In effetti, già con Pertini si registrava un incremento di attenzione per la politica estera, in ragione del profilarsi di mutamenti nelle relazioni internazionali, in particolare nei rapporti Usa-Urss⁹. È stato però giustamente sottolineato che l'impronta presidenziale sulla politica estera – e (specialmente) su quella europea – si è fatta particolarmente incisiva e insistente a partire dalla presidenza Ciampi¹⁰ che segna su questo fronte una svolta, del resto contestuale all'esplicita costituzionalizzazione dei vincoli internazionali e comunitari operata dalla riforma dell'articolo 117, primo comma, Cost.¹¹. L'attivismo presidenziale nelle relazioni internazionali si è poi consolidato con la presidenza Napolitano assumendo, peraltro, una valenza in parte diversa perché, come si fa notare, a differenza di Ciampi, «questo Presidente è apparso agli occhi della comunità internazionale come il vero responsabile della politica estera italiana, in virtù dei rapporti che ha direttamente intrattenuto con i capi di Stato stranieri»¹².

Questo è, in sintesi, il lascito ereditato dal Presidente Mattarella il quale, per le ragioni che si proveranno ad esporre, ha complessivamen-

di più nell'epoca della “globalizzazione” – alla comunità internazionale». In generale, sul potere di esternazione, si v. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, 2012.

⁹ M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2005, p. 283: «Durante il suo mandato, Pertini ha esternato prevalentemente su questioni riguardanti la Politica estera e la Difesa e ordine pubblico, contrariamente ai suoi successori che si sono dedicati in misura preponderante a problemi inerenti la Politica delle istituzioni».

¹⁰ M. FERRARA, *L'influenza presidenziale sull'indirizzo estero nel settennato di Mattarella. Una retrospettiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2021, p. 885 ss.

¹¹ «Gli artt. 10, 11 e 117, co. I Cost. concorrono infatti a ridefinire in senso estensivo il ruolo presidenziale di custodia dell'ordinamento, al punto che è possibile individuare un nesso proporzionale tra l'incremento dei livelli di protezione dei diritti e gli obblighi di garanzia del Capo dello Stato» (M. FERRARA, *Capo dello stato vincoli europei e obblighi internazionali*, cit., p. 189).

¹² M. MANETTI, *Capo dello Stato* (voce), in *Enciclopedia del diritto, Annali X*, Milano, 2017, p. 160. Considerazioni analoghe in V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, p. 127 ss., i quali sottolineano la circostanza che Napolitano si è relazionato non solo con i suoi omologhi stranieri, ossia i capi di Stato delle democrazie parlamentari, ma anche con i capi di governo. Le sue prese di posizione e le sue dichiarazioni sono state considerate «come espressione delle linee politiche del nostro paese, sullo stesso piano di quelle del governo» (*ivi*, p. 129).

te mantenuto inalterato lo spazio di azione del Quirinale – in specie rispetto al Governo – che si erano conquistati i suoi più diretti predecessori reinterprestando però a sua volta il “potere estero” presidenziale in una chiave per certi versi relativamente nuova.

L’inclinazione dell’attuale Presidente della Repubblica per la politica estera trova anzi tutto “strutturale” conferma nei rapporti “qualificati” che si sono instaurati tra il Quirinale e il Ministero degli Affari Esteri, sia a livello di vertice politico sia a livello di apparato burocratico. Da qui la particolare attenzione dimostrata da Mattarella, già in sede di formazione del Governo, riguardo la scelta del Ministro degli Affari Esteri fra personalità che non gli fossero “sgradite” o che a lui fossero persino indirettamente riconducibili. Si può inquadrare in questa cornice, in effetti, la nomina di Enzo Moavero Milanesi, figura di tecnico “vicino” al Quirinale, in occasione del difficile varo del primo Governo Conte¹³, secondo una dinamica che per certi versi ricorda quella che a suo tempo portò a designare Renato Ruggiero alla guida della Farnesina nel secondo Governo Berlusconi¹⁴. E se la successiva nomina di Luigi Di Maio agli Affari Esteri del Governo Conte II non reca evidentemente lo stesso *imprinting* presidenziale, essa ha comunque favorito – dopo le divergenze che si erano registrate proprio nel settore delle relazioni internazionali tra il Quirinale e il *leader* del Movimento 5 stelle durante il Governo Conte I¹⁵ – una maggiore consonanza tra l’indirizzo politico assunto dal Ministro e dal suo gruppo parlamentare con la linea propiziata da Mattarella in campo europeo e

¹³ La scelta di nominare Enzo Moavero Milanesi (in precedenza Ministro degli Affari europei dei Governi Monti e Letta) nel ruolo di Ministro degli Esteri del Governo Conte I fu, infatti, propiziata dal Presidente Mattarella e, a quanto pare, fu “concessa” dai *leader* delle due forze politiche della maggioranza giallo-verde per compensare lo “strappo” con il Quirinale legato al “caso Savona” (S. SANTONI, *Governo Movimento 5 stelle – Lega: chi sono i ministri*, in *panorama.it*, 1 giugno 2018):

¹⁴ A quanto pare, Ciampi addirittura impose la nomina di Ruggiero a Ministro degli Esteri «in quanto persona nota e apprezzata negli ambienti internazionali e garante della continuità della politica europea dell’Italia», sia pure in accordo con Berlusconi, a sua volta preoccupato di contenere «le pretese dei membri della coalizione più fortemente antieuropeisti o euroscettici» (per queste considerazioni v. M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 12/2007, p. 199).

¹⁵ Si allude specialmente alla vicenda del sostegno prestato da Di Maio, in qualità di Ministro del lavoro, alla protesta dei c.d. gilet gialli, nonché alla posizione euroscettica e di critica al Patto atlantico espresse inizialmente dal Movimento 5 stelle (si v. oltre § 3.1).

internazionale. Così come la riconferma dello stesso Di Maio alla Farnesina nel successivo Governo Draghi ha consolidato questo processo di ravvicinamento, del resto ulteriormente consacrato dalla particolare genesi di un Esecutivo nato “sotto tutela” del capo dello Stato¹⁶.

Accanto alla costante interlocuzione col vertice politico del Dicastero, il capo dello Stato, per sua stessa ammissione¹⁷, ha inoltre potuto contare sulla collaborazione dei tecnici ministeriali e della rete diplomatico-consolare (la cui nomina del resto dipende, ancorché solo formalmente, da un atto presidenziale), in aggiunta al proprio *staff* di supporto, composto dagli uffici e dai servizi quirinalizi competenti in materia diplomatica e militare, oltre che di quelli dotati di competenza trasversale in relazione agli affari giuridici e le relazioni costituzionali¹⁸.

Ad ulteriore suggello del canale privilegiato che congiunge Quiri-

¹⁶ Parafrasando C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2021, p. 173 ss. Ricorda che Mattarella, nel conferire l'incarico a Draghi, aveva circoscritto il potere di proposta per la formazione della lista dei Ministri alla indicazione di figure di “alto profilo” che avrebbero potuto includere, oltre a esponenti “tecnici”, anche alcuni esponenti politici, G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2021, p. 35. Sulla scelta dei Ministri del Governo Draghi v. anche N. LUPO, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021, p. 139 ss. Sul ruolo del Quirinale nella formazione del Governo Draghi si v. ancora N. LUPO, *Ancora sui “governi tecnici”, alla luce della formazione del Governo Draghi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2021, p. 495 ss.; G.G. CARBONI, *Il Governo Draghi: continuità e novità della forma di governo italiana*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2022, p. 195 ss.; A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, p. 22 ss.; A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consultaonline*, n. 2/2021, p. 379 ss.

¹⁷ In occasione dell' Intervento del Presidente della Repubblica alla XIV conferenza degli Ambasciatori e delle Ambasciatrici d'Italia, 20 dicembre 2021, Mattarella rammenta che «l'attività internazionale che li ha caratterizzati non sarebbe stata possibile senza l'efficiente supporto del Ministero degli Esteri, nonché dell'intera rete diplomatico-consolare» nello specifico non «sarebbe stato possibile porre in essere e sviluppare positive interlocuzioni e condizioni collaborative senza la disponibilità, il sostegno, le indicazioni» da loro fornite.

¹⁸ Per una descrizione della struttura dell'apparato amministrativo presidenziale, cfr. M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 85 ss., laddove sottolinea l'articolazione “a due bracci” di tale apparato servente: da un lato, quello deputato a funzioni consiliari, di consulenza e assistenza tecnica; dall'altro lato, quello di gestione burocratica delle varie attività presidenziali.

nale e Farnesina, depono la citazione del Presidente Mattarella in occasione della commemorazione del Presidente Carlo Azeglio Ciampi. In questa sede si è infatti soffermato sulla lettera che il suo predecessore aveva indirizzato al Presidente del Consiglio Amato e, successivamente, a Berlusconi, nella quale chiedeva di essere informato *prima* che decisioni di politica internazionale venissero assunte in sede governativa, per poter esprimere anticipatamente «giudizi, esortazioni e valutazioni»¹⁹. Tale pretesa, condivisa da Mattarella, poggia sulla constatazione che «il settore della politica estera è quello nel quale maggiormente si avverte un'essenziale esigenza di continuità, per assicurare la quale il presidente della Repubblica, in quanto capo dello Stato, ha una responsabilità specifica. La politica estera, pur non essendo evidentemente svincolata dalla funzione di indirizzo politico che compete al Governo nella sua collegialità, per taluni aspetti la trascende nella misura in cui non è soggetta alle mutazioni che, in altri settori, caratterizzano il succedersi degli esecutivi»²⁰. La stabilità della carica presidenziale – per di più ulteriormente accentuata a seguito del concretizzarsi della possibilità di rielezione – ha reso in effetti il capo dello Stato un punto di riferimento costante per gli interlocutori internazionali, specie a fronte della tuttora accentuata instabilità dei nostri esecutivi, che si è sperimentata anche nel corso del primo settennato di Mattarella²¹.

Di più. Se, dal punto di vista organizzativo, non si è (finora) concretizzato il disegno di Ciampi che avrebbe voluto istituire una sede

¹⁹ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al convegno “Ricordare Carlo Azeglio Ciampi, uomo di governo e Capo dello Stato”, 15 gennaio 2020. Per una ricostruzione dettagliata del contenuto delle lettere del Presidente Ciampi ai Presidenti del Consiglio Amato (prima) e Berlusconi (poi), cfr. R. BELLANDI, *Il ruolo del Quirinale nella politica estera e di difesa durante il settennato di Ciampi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2012, p. 881. Di questo scambio di lettere dà conto anche l'ambasciatore Antonio Puri Purini, che fu consigliere diplomatico di Ciampi (cfr. A. PURI PURINI, *Dal Colle più alto. Al Quirinale, con Ciampi negli anni in cui tutto cambiò*, Milano, 2012, p. 35).

²⁰ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al convegno “Ricordare Carlo Azeglio Ciampi, uomo di governo e Capo dello Stato”, 15 gennaio 2020.

²¹ In prossimità del suo viaggio in Russia, sulla stampa si commentava che Mattarella, come Napolitano, fosse «il punto di riferimento delle cancellerie occidentali in Italia, l'unica garanzia di stabilità in un sistema politico polverizzato, un capo di Stato che pensa in chiave europea, un esperto di difesa e intelligence che ha il filo diretto con gli Stati Uniti e oggi sarà il primo *leader* occidentale a incontrare Putin dopo il bombardamento americano in Siria» (M. SECHI, *La partita internazionale di Papa Francesco e Mattarella*, in *ilfoglio.it*, 10 aprile 2017).

formale di raccordo col Governo per la discussione delle questioni di politica estera, analoga al Consiglio supremo di difesa; è tuttavia vero che proprio il Consiglio supremo di difesa – nel quale siede anche il Ministro degli affari esteri – è stato comunque più volte investito di argomenti che esulano dalla politica militare in senso stretto, con ordini del giorno inclusivi della discussione delle linee strategiche di politica internazionale ed europea sulle quali dunque il capo dello Stato ha voluto periodicamente confrontarsi in via ufficiale col Governo (oltre che in forma riservata)²².

Questa è, in sintesi, la cornice che circonda e qualifica la *vis expansiva* del “potere estero” presidenziale e che i successivi paragrafi cercheranno di contestualizzare in riferimento alla prassi seguita dal Presidente Mattarella nel corso del suo primo mandato, sia per quanto riguarda il profilo sovranazionale (§ 2) che internazionale (§ 3).

2. L'europesmo presidenziale

Quanto agli ambiti di intervento del Quirinale in relazione al “potere estero” occorre prendere in esame, in primo luogo, il versante della politica europea che occupa, naturalmente, gran parte della politica internazionale del nostro Paese e dunque inevitabilmente impegna tutte le nostre istituzioni coinvolte a diverso titolo nel processo di integrazione. L'estrinsecazione della prassi incrementale del capo dello Stato in materia di politica europea si è realizzata non solo e non tanto nell'esercizio di poteri presidenziali «formali e formalizzati»²³, ma soprattutto attraverso discorsi, indirizzi, colloqui e appelli congiunti ad altri capi di Stato e di Governo²⁴, spesso amplificati in ragione della

²² Sull'allargamento delle questioni di competenza del Consiglio che, ai sensi della legge n. 25/1997 di riforma dell'amministrazione della difesa e delle forze armate, comprendono anche la *sicurezza* oltre alla difesa, si v. G. DE VERGOTTINI, *Il crescente uso della forza: riflessi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 10. Sul ruolo del Consiglio supremo di difesa nella definizione degli equilibri istituzionali in materia di sicurezza, difesa e relazioni internazionali si v. F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale*, Milano, 2013, p. 235 ss.; R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, 2011, p. 219.

²³ G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, p. 391.

²⁴ Oltre agli interventi in varie occasioni cerimoniali, l'occasione per esternare il

esposizione mediatica del Presidente, anche grazie al sito *web* del Quirinale²⁵, con conseguente ritorno in termini di *leadership*, nazionale, sovranazionale ed internazionale, del medesimo²⁶. Passando in rassegna le dichiarazioni presidenziali sono peraltro numerose le circostanze nelle quali Mattarella non si è limitato a denunciare le mancanze dell’Unione ma si è spinto anche ad indicare la direzione verso la quale andare, con prese di posizione spesso assimilabili a quelle di un *leader* politico²⁷; o, per converso, a richiamare le istituzioni nazionali al rispetto dei vincoli europei, contribuendo a consolidare la percezione di un indirizzo “europeista” immune dai cambiamenti dovuti alle mutevoli maggioranze di Governo. Non stupisce, pertanto, che il passaggio dell’elezione presidenziale sia diventato di grande interesse anche per i partner europei, quasi quanto la formazione dei nostri Esecutivi e dei loro vertici, e che l’ipotesi della riconferma di Mattarella al Quirinale sia risultata gradita alle cancellerie europee e sia stata favorevolmente accolta dagli attori istituzionali di Bruxelles²⁸.

In estrema sintesi, la cifra della Presidenza Mattarella è icasticamen-

pensiero presidenziale riguardo all’Unione Europea è offerta dagli incontri bilaterali con capi di Stato e di Governo, le interviste, nonché l’appello congiunto al voto per le elezioni europee del maggio 2019 firmato dai capi di 21 Paesi dell’Unione Europea.

²⁵ G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica e la Favola di Goethe*, in www.forumcostituzionale.it, 11 gennaio 2012.

²⁶ M. GORLANI, *Il Presidente della Repubblica al centro della scena politico-istituzionale italiana*, Brescia, 2013, p. 32, rammenta, rispetto al Presidente Napolitano, la sostanziale libertà «di intrattenere rapporti internazionali e di esprimere opinioni di politica estera e comunitaria senza nessuna previa condivisione con il governo, come la partecipazione dell’Italia alla spedizione in Libia ha ampiamente testimoniato». L’A., osserva altresì (p. 37): «certo è che, rispetto alle linee evolutive del costituzionalismo moderno, incline a ridurre lo spazio di azione dei poteri non responsabili e non legittimati direttamente dal consenso popolare, la vicenda italiana propone una deviazione di non poco conto, perché continua a cercare la legittimazione del potere in istituzioni, come quella del Capo dello Stato, che traggono la loro investitura non da una diretta rappresentanza della volontà popolare, ma da altro, ovvero dall’agire in nome della Costituzione dalle relazioni internazionali, o dalla posizione che occupano nel sistema delle istituzioni».

²⁷ Si può dunque ribadire che anche con Mattarella «la gestione duale (Governo-Quirinale) della politica comunitaria tende, pertanto, a porsi come un dato istituzionale permanente» (G. SCACCIA, *Il settennato di Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, cit., p. 102).

²⁸ D. CARRETTA, *L’Ue “tifa” un Mattarella bis e Draghi a Palazzo Chigi fino al 2023*, in ilfoglio.it, 23 gennaio 2022; A. MAURO, *Draghi-Mattarella, l’immobilismo italiano per una volta piace a tutti: Ue, Usa e mercati*, in buffingtonpost.it, 29 gennaio

te rinvenibile nella seguente “idea” di Europa: «la necessità di unificare l’Europa è evidente. Gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza. Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma. Solo l’unione può farli durare. Il problema non è fra l’indipendenza e l’unione; è fra l’esistere e lo scomparire»²⁹. Queste parole, sebbene pronunciate oltre sessant’anni prima, da un altro Presidente, senz’altro europeista, ben si prestano a tracciare il filo rosso che unisce l’attuale Presidenza con le due precedenti e che le accomuna tutte nell’idea di Federazione europea scolpita da Einaudi nel secondo dopoguerra³⁰. L’impegno solidale e fattivo è quindi, secondo quanto confermato dagli interventi del Presidente Mattarella, multilivello³¹: del livello nazionale come del livello europeo, per una Unione “sempre più stretta” tra popoli europei. Nei due successivi paragrafi si prendono pertanto in esame le posizioni presidenziali, nell’un senso e nell’altro.

2.1. Le richieste all’UE di “fare di più”

Sono molteplici le occasioni e i discorsi ufficiali nei quali Mattarella ha insistito sul significato intrinseco dell’appartenenza all’Unione, sui rischi che – in via endogena ed esogena – la minacciano, e sulle lacune che necessitano di essere colmate affinché il processo di integrazione possa proseguire, rafforzarsi e completarsi. Se tra le minacce esogene vanno rammentate le «grandi sfide» globali da gestire, quali il terrorismo, la crisi economico-finanziaria, l’emergenza sanitaria ed i fenomeni migratori³², tra quelle endogene spicca la «narrativa sovranista» e populista³³, in grado di portare a conseguenze “disgregative”, come la vicenda della *Brexit* insegna.

2022; *Mattarella-Quirinale e Draghi-Palazzo Chigi, l’Europa tira sospiro di sollievo. «La migliore garanzia per il Pnrr», in ilmessaggero.it*, 29 gennaio 2022.

²⁹ L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, Roma, 1956, p. 89.

³⁰ In relazione all’onda lunga del pensiero europeista einaudiano sulla Presidenza Ciampi, cfr. A. QUADRIO CURZIO *Economisti ed economia. Per un’Italia europea: paradigmi tra il XVIII e il XX secolo*, Bologna, 2007, p. 189.

³¹ Icastico, in merito, l’intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della XIV conferenza degli Ambasciatori e delle Ambasciatrici d’Italia, 20 dicembre 2021.

³² Cfr. Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla XIII Conferenza degli Ambasciatori e delle Ambasciatrici, 24 luglio 2019.

³³ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all’apertura della conferenza “The State of the Union 2018, solidarietà in Europa”.

La decisione referendaria provocata dal Governo Cameron, infatti, non ha solo dimostrato che l’adesione all’Unione non è un dato irreversibile, ma altresì che l’uso populistico degli strumenti di democrazia diretta può sortire effetti impreveduti dei quali le istituzioni di governo devono poi farsi carico³⁴. L’assenza, nel sistema britannico, di una figura di garanzia e di mediazione assimilabile a quella del Presidente della Repubblica italiano ha peraltro complicato la gestione da parte del Regno Unito delle trattative per definire con l’Europa l’accordo di recesso³⁵ che, come noto, hanno determinato un’inedita conflittualità interna fra il Parlamento di *Westminster* e il Governo, e hanno provocato una serie di ricambi della classe politica dirigente chiamata a interloquire con le istituzioni europee. A tal proposito, è significativo notare che, mentre la Regina Elisabetta necessariamente taceva³⁶, Mattarella invece, proprio sul *referendum* inglese, riteneva di poter intervenire a pochi giorni dal voto di giugno 2016 per invitare al rispetto della decisione popolare, ma anche per rilanciare il progetto comune europeo, al contempo provando a smorzare gli entusiasmi dei partiti “sovranisti” italiani. Il nostro Presidente della Repubblica indicava la necessità di assumere una «efficace iniziativa politica che

³⁴ M. BARBERIS, *Brexit, Trump e governo giallo-verde. Tre esempi di populismo digitale*, in *Lo Stato*, n. 12/2019, pp. 11 ss.; A. CANTARO, *Governare per “decreto”. Il “caso Brexit”, e non solo*, in *Federalismi.it*, n. 8/2017; G.G. CARBONE, *Il modello Westminster tra elezioni e referendum*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017. Riflette sul percorso procedurale che potrebbe essere posto in essere per produrre l’uscita dell’Italia dall’organizzazione europea R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018, p. 813 ss.

³⁵ F.F. PAGANO, *Le cronache della Brexit: il Parlamento, il Governo, il Monarca (e le Corti) nella fase di “transizione” dell’ordinamento costituzionale del Regno Unito*, in *Federalismi.it*, n. 20/2019, p. 15 ss.; G. CARVALE, *La prorogation dei Comuni e le reazioni di Westminster*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019.

³⁶ C. MARCONI, *Elisabetta, la regina che non può dire di no al buzzurro biondo (ma è molto stufa)*, in *ilfoglio.it*, 29 agosto 2019; *The Guardian view on the Queen and Brexit: a crisis in the making*, in *Theguardian.com*, 25 gennaio 2019. Alla vigilia del voto referendario il quotidiano inglese *The Sun* aveva fatto trapelare la notizia che la Corona fosse favorevole alla Brexit (titolando la prima pagina del 9 marzo 2016: «Queen backs Brexit. EU going in wrong direction, she says»), ma era subito giunta la smentita della Casa reale che, nel messaggio di un portavoce ufficiale, ribadiva: «the Queen remains politically neutral, as she has for 63 years» aggiungendo la considerazione: «The referendum is a matter for the British people to decide» (M. FOSTER, *Why British monarch stays above politics*, in *edition.cnn.com*, 9 marzo 2016). In generale, sul ruolo della Corona nel sistema *Westminster* si v. R. BLACKBURN, *King and Country: The Politics of the Monarchy in Britain Today*, Methuen Publishing Ltd, 2006.

rilanci l'Unione in conformità alle sue ragioni fondanti»³⁷, con l'Italia candidata a giocare un ruolo da protagonista per completare «l'edificio [...] incompiuto» e scongiurare altre crisi. Allo stesso modo, di fronte al dilungarsi delle trattative tra le istituzioni europee e il Governo di Londra, il capo dello Stato italiano si esprimeva apertamente per una loro sollecita definizione³⁸.

Nel corso degli anni, per rispondere a questa e ad altre “minacce” al processo di integrazione europea³⁹, Mattarella si è premurato di tracciare, attraverso i suoi interventi, le coordinate di un nutrito “programma europeista” che mette in evidenza alcuni punti ricorrenti sui quali ha particolarmente insistito. Nello specifico, ferma la richiesta, trasversale alle singole tematiche, di «un più forte profilo politico, di cui l'Unione è da tempo alla ricerca e che appare oggi più che mai indispensabile»⁴⁰, le «questioni incompiute», da inserire nell'agenda delle istituzioni europee, includono, secondo il Presidente Mattarella:

1) il rafforzamento della rappresentanza democratica nelle istituzioni europee: se la designazione dei candidati a Presidente della Commissione «ha rappresentato un effettivo salto di qualità... occorre consolidare questa tendenza facendo avvicinare sempre più i nostri cittadini alla politica europea, favorendo la nascita di un “sistema parlamentare” nel quale si sviluppino ancora maggiori sinergie fra Parlamenti nazionali e Parlamento Europeo. Occorre superare la configurazione di una

³⁷ M. MOLINARI, *Intervista a Mattarella: “Europa, è l'ora della concretezza. Così l'Italia può fare la differenza”*, in *lastampa.it*, 28 giugno 2016, pubblicata anche sul *sito* del Quirinale. Si v. anche S. BUZZANCA, *Brexit: Renzi va all'Eliseo, Salvini esulta e chiede un referendum. Mattarella: rispettiamo esito con rammarico*, in *larepubblica.it*, 24 giugno 2016. A distanza di qualche tempo, il capo dello Stato si spingeva a valutare con soddisfazione il fatto che dopo la *Brexit*, a dispetto dei pronostici di alcuni leader politici, il movimento anti europeista si fosse indebolito (G. SPINA, *Mattarella: “Choc di Brexit ha indebolito i movimenti populistici anti europeisti”*, in *ilgiornale.it*, 9 maggio 2017).

³⁸ *Brexit, Mattarella. “Londra chiarisca le proprie posizioni”*, in *italiaoggi.it*, 18 gennaio 2019.

³⁹ Il Presidente Mattarella esprimeva il proprio «rammarico» per la decisione del Regno Unito di uscire dall'Unione e ricordava, in ogni caso, che quest'ultima non deve essere concepita come un mero «comitato d'affari che ha soltanto un'importante dimensione economica», v. Dichiarazioni alla stampa del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della Visita Ufficiale nella Repubblica Federale di Germania, 18 gennaio 2019.

⁴⁰ Brindisi del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Pranzo di Stato in occasione della visita di Stato in Francia, 5 luglio 2021.

loro artificiale divisione, che sembra voler separare l’irripetibile e preziosa unione tra cittadinanza nazionale e quella europea»⁴¹;

2) la politica migratoria e dell’asilo: «I flussi migratori vanno regolati e governati, affinché siano rispettosi delle comunità di accoglienza e dei migranti, cancellando l’odioso traffico che criminali senza scrupoli hanno imbastito sulla loro pelle»⁴². Allo scopo si impone «un rafforzamento della collaborazione fra Paesi membri per la salvaguardia e la gestione della frontiera esterna comune e, in un secondo tempo, la creazione di istituzioni comuni in grado di gestire i flussi migratori... È necessario... che l’Europa, nel suo complesso, aggiorni le proprie regole per fronteggiare un fenomeno che è diverso, per natura ed entità, rispetto al momento in cui le regole sull’asilo furono scritte. Gli accordi di Dublino fotografano una realtà, un passato che non c’è più. Per questo sono superati: superati dalla realtà che è un giudice inflessibile. L’esigenza è quella di definire nuove regole improntate a principi di umanità e sicurezza, di solidarietà e responsabilità, e comunque adeguate alla realtà nuova che abbiamo di fronte. La scelta, in definitiva – e non solo in ambito migratorio – è tra un’Unione che affronta i fenomeni cercando di regolarli e un’Europa che subisce gli eventi senza essere capace di governarli, con il conseguente aumento degli squilibri interni e della sfiducia tra i Paesi membri»⁴³. In sintesi, seguendo la denuncia del Presidente Mattarella, benché l’UE abbia dato vita ad una Agenzia comune per la gestione dei confini esterni (Frontex), non ha mai qualificato la politica migratoria come «una materia realmente comunitaria» ed «è singolare» che quanto si sia riusciti a fare in comune a fronte del Covid, peraltro in un ambito che «non è materia comunitaria... non si sia fatto ancora realmente... per la migrazione. Questa carenza, questa omissione, questa lacuna, non è all’altezza delle aspirazioni, del ruolo,

⁴¹ Intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, in occasione dell’udienza con la Conferenza dei Presidenti del Parlamento Europeo, 24 marzo 2017.

⁴² Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Sorbona “Francia, Italia, Europa. Il nostro futuro”, 5 luglio 2021. Il Presidente censura il fatto che «Alla pandemia abbiamo saputo dare una risposta comune, alla crisi economica altrettanto. Alle migrazioni, ovvero al tema che in grande misura oggi interpella i nostri valori, al tema che più di altri mette in gioco la nostra capacità geopolitica e la nostra visione del mondo, non siamo ancora riusciti a dare una risposta adeguata, efficace e comune».

⁴³ Intervento del Presidente Mattarella alla seduta solenne del Parlamento europeo, 25 novembre 2015.

della responsabilità dell'Unione europea»⁴⁴. È da notare che la richiesta di comunitarizzazione delle politiche migratorie da parte del capo dello Stato è stata pienamente condivisa da parte dei Governi che si sono avvicendati nel corso del suo primo mandato, alle prese con la necessità di gestire i flussi migratori che seguono la rotta del Mediterraneo centrale. In attesa di una riforma del regolamento di Dublino auspicata anche dal Presidente Mattarella, le forze di governo hanno provato a difendere i confini italiani, "porte di ingresso" verso l'Europa, con la politica della c.d. esternalizzazione delle frontiere e con quella dei "porti chiusi" sulle quali (come si dirà oltre § 3.2), il capo dello Stato ha invece "eloquentemente" taciuto;

3) la politica estera e di difesa comune: «Occorre dotare l'Unione degli strumenti di politica estera e difesa comune. Sono fermamente convinto dell'importanza del rapporto transatlantico, dell'Alleanza Atlantica, della Nato, pilastro fondamentale per l'Italia e per l'Europa. Ma proprio quel rapporto transatlantico chiede oggi che l'Unione europea abbia una maggiore capacità di presenza di politica estera e di

⁴⁴ Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella risponde ad alcune domande di giovani partecipanti al 40° seminario per la formazione federalista europea in occasione dell'80° anniversario del Manifesto di Ventotene, 29 agosto 2021. Sempre in materia migratoria, e nella stessa occasione, il Presidente Mattarella si è dichiarato «sorpreso dalla posizione di alcuni movimenti politici e di alcuni esponenti nei vari Paesi d'Europa, dell'Unione rigorosi nel chiedere il rispetto dei diritti umani a Paesi lontani, ma distratti di fronte alle condizioni e alle sofferenze dei migranti. E non di qualunque tipo di migranti, ma migranti per persecuzioni, per fame, perché i mutamenti climatici hanno sconvolto il loro territorio... Questo non è all'altezza del ruolo storico, dei valori dell'Europa verso l'Unione. In questa materia l'Unione deve avere finalmente una voce unica, deve sviluppare, in maniera maggiore di quanto non sia avvenuto fin qui, un dialogo collaborativo con altre parti del mondo, particolarmente con l'Africa per governare insieme questo fenomeno». Egli ha altresì parlato della necessità di «meccanismi automatici di distribuzione dei migranti e dei rimpatri posti a carico dell'Unione», in particolare, ha argomentato «l'Unione dovrebbe adottare e assumere in sé l'onere dei rimpatri perché è in grado di farlo con maggiore efficacia di quanto non possono fare i singoli Paesi, rimpatriando, con rispetto della loro condizione e dei diritti umani, coloro che non hanno titolo per l'asilo e non vanno mantenuti nei Paesi europei» (cfr. Dichiarazioni alla stampa del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della Visita di Stato del Presidente della Repubblica Federale di Germania, Frank-Walter Steinmeier, 19 settembre 2019). In modo ancor più specifico, il Presidente Mattarella ha avanzato l'esigenza di «regole comuni per distinguere chi fugge da guerre o persecuzioni e ha, quindi, diritto all'asilo, e altri migranti che vanno invece rimpatriati» (cfr. Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, 31 dicembre 2015).

difesa. Perché lo squilibrio tra la capacità d’Europa sugli altri campi e questo è troppo alto»⁴⁵;

4) l’allargamento dell’Unione ai Paesi dei Balcani Occidentali, supportandone, in via preliminare, il dialogo, i rapporti di collaborazione «nella prospettiva del loro avvicinamento all’Unione europea»⁴⁶ con l’obiettivo finale della loro «integrazione»⁴⁷;

5) l’integrazione dell’architettura dell’Unione Economica e Monetaria mediante «un’azione di politica economica che stimoli i mercati interni attraverso l’aumento degli investimenti» con un quadro finanziario pluriennale all’altezza delle nuove sfide⁴⁸ ed un bilancio comune in espansione grazie «ad ulteriori risorse proprie»⁴⁹. Ponendo quindi le basi per una politica fiscale comune, «non certo per trasformarci in una “unione del debito” ma per affiancare alla politica monetaria sovranazionale, gestita dalla Banca Centrale Europea, uno strumento altrettanto efficace per consolidare la crescita e ridurre le disegualianze tra i Paesi e al loro interno»⁵⁰;

⁴⁵ Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella risponde ad alcune domande di giovani partecipanti al 40° seminario per la formazione federalista europea in occasione dell’80° anniversario del Manifesto di Ventotene, 29 agosto 2021.

⁴⁶ Dichiarazioni alla stampa del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Presidente della Romania, Klaus Iohannis, in visita di Stato, 15 ottobre 2018.

⁴⁷ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Sorbona “Francia, Italia, Europa. Il nostro futuro”, 5 luglio 2021. In precedente occasione il Presidente Mattarella aveva sottolineato la necessità di «allargare l’area di stabilità e condivisione dei nostri principi» e denunciato il fatto che “invece, spesso stiamo procedendo con passo esitante nei confronti dell’allargamento ai Balcani Occidentali, laddove la prospettiva europea appare l’unica in grado di scongiurare tanto pericolosi ritorni al passato quanto la creazione di sfere di influenza esterne, fonte di instabilità per tutta l’Unione, perché basate su impianti valoriali radicalmente diversi dal nostro» (cfr. Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all’apertura della conferenza “The State of the Union 2018, solidarietà in Europa”, 10 maggio 2018).

⁴⁸ Dichiarazioni alla stampa del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della Visita di Stato del Presidente della Repubblica Federale di Germania, Frank-Walter Steinmeier, 19 settembre 2019.

⁴⁹ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all’apertura della conferenza “The State of the Union 2018, solidarietà in Europa”, 10 maggio 2018.

⁵⁰ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Sorbona “Francia, Italia, Europa. Il nostro futuro”, 5 luglio 2021: «Auspichiamo che – nel segno di un rafforzamento dell’Unione – il concetto di politica fiscale europea si sviluppi e si consolidi».

6) il completamento dell'Unione bancaria: «l'Unione non può avere una moneta unica, una banca centrale e non avere un vero sistema bancario unico, una vera unione bancaria e un vero sistema finanziario, unico, organico, ben organizzato. So che vi sono tanti problemi, ma questa è una condizione vitale, altrimenti quello che abbiamo costruito in questi decenni rischia di essere compromesso nei suoi risultati, nella sua funzionalità, da quello che manca»⁵¹;

7) l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali proclamato a Göteborg⁵²;

8) regole comuni su grandi temi quali il cambiamento climatico, la tutela dell'ambiente, la lotta al terrorismo, la tassazione delle grandi imprese, la rivoluzione digitale, la tutela della *privacy*⁵³, la *cybersecurity*⁵⁴. Con particolare riguardo a quest'ultime tematiche, «la sovranità, la

⁵¹ Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella risponde ad alcune domande di giovani partecipanti al 40° seminario per la formazione federalista europea in occasione dell'80° anniversario del Manifesto di Ventotene, 29 agosto 2021.

⁵² Intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, all'Università di Lund: «Svezia, Italia, Europa: Insieme per il futuro», 15 novembre 2018: «È responsabilità comune far sì che l'attuazione dei principi elaborati a Göteborg sia parte dell'agenda che animerà il dibattito in vista dell'ormai vicino avvio del prossimo ciclo istituzionale, con l'appuntamento elettorale per il Parlamento europeo».

⁵³ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla XIII Conferenza degli Ambasciatori e delle Ambasciatrici, 24 luglio 2019. Con specifico riguardo al processo di trasformazione digitale, il Presidente Mattarella osserva: «In un'economia nella quale una buona fetta di valore aggiunto è fornita dalla quantità di dati che si riescono ad accumulare e scambiare, la modalità di gestione degli stessi diventa espressione diretta di un preciso impianto valoriale e di una nuova stagione di tutela e di difesa dei diritti umani. L'Europa, patria dei diritti e della libertà, deve rimanere all'avanguardia in questi processi. Lo abbiamo fatto – con grande anticipo e lungimiranza nel 2016 – attraverso il Regolamento generale sulla protezione dei dati personali. Lo stiamo facendo ora con l'adozione dei regolamenti sui servizi e i mercati digitali. Dobbiamo dotarci, tuttavia, di una visione più ampia, per rendere effettiva questa azione. Accanto al ruolo di “potenza normativa”, l'Europa deve dotarsi di una strategia digitale efficace anche sul piano industriale, per poter essere davvero garante dell'applicazione dei principi elaborati e introdotti nella normativa comunitaria, perché venga offerta una pluralità di scelte di qualità ai propri cittadini e per restare al passo con le altre grandi piattaforme globali, al momento in grandissima parte non europee» (cfr. Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al XIV Incontro delle Fondazioni Cotec, 17 novembre 2021).

⁵⁴ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla seconda sessione di lavoro della XIV Riunione informale dei Capi di Stato del Gruppo Arraiolos, dal titolo “Il futuro dell'Europa 100 anni dopo”, 14 settembre 2018.

sovranità europea – una “nostra” sovranità – in campo tecnologico e digitale è, a questo riguardo, determinante»⁵⁵;

9) il «rafforzamento di uno spazio europeo della ricerca e dell’innovazione»⁵⁶ e, ancor più nel dettaglio, «forse è giunto il momento per chiedere che le istituzioni europee inseriscano nella loro agenda..., anche il tema della dimensione universitaria. Appare maturo il tempo di un diritto universitario europeo, inserito se necessario nei Trattati, così da porre il nostro continente all’avanguardia nel fornire un supplemento di garanzie, se occorre anche speciali e temporanee, agli studenti e ai docenti delle università»⁵⁷.

Sulla scorta delle denunciate lacune e della conseguente necessità di provvedere, il capo dello Stato ha individuato, in particolare, nella Conferenza sul Futuro dell’Unione un’occasione «storica, da non perdere» per realizzare un effettivo accrescimento della sovranità condivisa ed adeguarvi le modalità di azione⁵⁸.

2.2. Dalle parole agli atti (formali e informali) sul rispetto dei parametri europei di stabilità economico-finanziaria

La funzione di “garanzia europea” del capo dello Stato, attraverso il richiamo, rivolto alle forze politiche e/o al Governo, al rispetto degli impegni assunti con l’adesione della Repubblica italiana all’UE, ha assunto una speciale pregnanza durante le ultime Presidenze con riferimento, in particolare, alla questione del rispetto dei “parametri” della stabilità economico-finanziaria che da Maastricht sono andati implementandosi con il Patto di Stabilità e Crescita prima, e con il *six pack*, il *Two Pack* e il c.d. *Fiscal Compact* poi⁵⁹. Prendendo le mosse

⁵⁵ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al XIV Incontro delle Fondazioni Cotec, 17 novembre 2021.

⁵⁶ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell’XI Simposio Cotec Europa, 10 febbraio 2017.

⁵⁷ *Lectio Doctoralis* del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia di conferimento della laurea honoris causa in “Relazioni internazionali ed europee” – “Le università, fondamenta dell’idea di Europa, motori del suo futuro”, 4 ottobre 2021.

⁵⁸ Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella risponde ad alcune domande di giovani partecipanti al 40° seminario per la formazione federalista europea in occasione dell’80° anniversario del Manifesto di Ventotene, 29 agosto 2021.

⁵⁹ Il fatto che le condizioni interne agli Stati membri dell’UE in termini di stabilità/instabilità politica e/o economico-finanziaria possano formare oggetto di attenzio-

dalla più generica ed omnicomprensiva richiesta del Presidente Scalfaro indirizzata, nel 1994, a Berlusconi, allora incaricato di formare il governo, di rispettare la politica europea nella nomina dei ministri⁶⁰, il richiamo ai vincoli “europei” si specializza in chiave economico finanziaria nelle successive Presidenze e, oltre al potere di esternazione, – solitamente – si formalizza in due tipiche occasioni “istituzionali”: il momento dell’approvazione della legge di bilancio ed il procedimento di formazione dell’Esecutivo.

Durante la presidenza Napolitano, troviamo chiaramente il marchio di queste evidenze nel percorso che ha portato alle dimissioni del Governo Berlusconi nel 2011 ed alla conseguente nomina del Governo Monti. Non a caso, il capo dello Stato, ha rassicurato l’Europa e i mercati sulle imminenti dimissioni del primo, ha espresso apprezzamenti per il fatto che la manovra di bilancio fosse stata “opportunamente emendata” tendendo in debita considerazione le indicazioni della Commissione europea; ha inoltre introdotto il secondo (Governo Monti) presentandolo come un Esecutivo in grado di far recuperare la “fiducia” dell’Europa e dei mercati⁶¹. Analogo *imprinting* si ritrova poi sia nell’attenzione e sollecitudine con la quale il Presidente Napolitano ha seguito la modifica costituzionale dell’art. 81 Cost. in merito alla regola del pareggio di bilancio, secondo quanto richiesto (seppure non necessariamente attraverso vincolo di rango costituzionale) dal Trattato sul *Fiscal Compact*⁶², sia nei plurimi interventi volti ad incalzare sul tema del risanamento del bilancio e della riduzione della spesa pubblica⁶³.

Durante la Presidenza Mattarella non mancano episodi similari⁶⁴.

ne ed ingerenza da parte delle istituzioni europee, è ritenuto «fenomeno assolutamente fisiologico» e non di «indebita ingerenza» in quanto direttamente discendente «dalle caratteristiche del sistema istituzionale dell’Unione europea», da N. LUPO, *I «governi tecnici». Gli Esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., p. 97.

⁶⁰ V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, cit., p. 140.

⁶¹ G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 402 ss. Del resto, come evidenziato da N. LUPO, *I «governi tecnici»*, cit., p. 96, l’influenza dell’Europa si intreccia e sovrappone a quella dei mercati.

⁶² V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, cit., p. 142.

⁶³ In tal senso depongono, *ex plurimis*, l’intervento del 30 aprile 2011, le dichiarazioni rilasciate alla stampa al termine dei colloqui con il Presidente Wulff, in data 7 luglio 2011 e la nota del 12 agosto 2011.

⁶⁴ Come sottolineato da M. FERRARA, *La Presidenza Mattarella tra politica estera e garanzia inter-ordinamentale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, p. 390: «Il peso

Tanto vale per il c.d. caso Savona⁶⁵, con specifico riguardo all’appello alla “fedeltà” verso l’Unione Economica e Monetaria, alla conservazione della “fiducia” degli investitori internazionali, nonché alla necessità di evitare incrementi dello *spread* e quindi del debito pubblico⁶⁶. Tanto vale per le vicende successive all’esito delle elezioni parlamentari del 2018, quando il Presidente Mattarella si dice preoccupato per l’acuirsi della forte instabilità dei mercati legata alla incertezza politica nazionale⁶⁷, richiama quindi l’esigenza di assicurare il rispetto da parte dell’Italia di «scadenze importanti» nell’Unione europea⁶⁸ e paventa il timore che elezioni anticipate in autunno possano comportare la difficoltà di approvare la manovra di bilancio nei termini, con conseguente scatenarsi della speculazione sui mercati finanziari⁶⁹. Analogamente, in occasione della autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio 2019, il Capo dello Stato si appella «al Governo, nel comune intento di tutelare gli interessi fondamentali dell’Italia, con l’obiettivo di una legge di bilancio che difenda il risparmio degli italiani, rafforzi la fiducia delle famiglie, delle imprese e degli operatori

specifico del settennato in corso in ambito estero sembra dunque potersi identificare nel monitoraggio presidenziale costante sulla conformità del sistema interno ai livelli normativi extrastatali cui l’Italia partecipa (artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost.)».

⁶⁵ Per una dettagliata ricostruzione della vicenda, così come per l’evidenza dell’analogia dell’accaduto con numerosi precedenti, differenziandosi unicamente per la portata mediatica fatta assumere al “diniego” presidenziale, cfr. C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018, pp. 5 ss. Riflette criticamente sul passaggio della motivazione che fa riferimento alle «reazioni dei mercati finanziari e delle borse» con la quale Mattarella ha reso pubblica la propria decisione di non procedere alla nomina del Prof. Savona nel ruolo di Ministro dell’Economia V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell’indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 676.

⁶⁶ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Professor Giuseppe Conte, 27 maggio 2018.

⁶⁷ Intervento Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i Rappresentanti delle Istituzioni, delle Forze Politiche e della società civile, 19 dicembre 2018.

⁶⁸ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 12 e 13 aprile 2018 per la formazione del nuovo Governo.

⁶⁹ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo. Del resto, l’incarico al dott. Carlo Cottarelli mirava anche all’esigenza di “sedare il nervosismo dei mercati finanziari”, come sottolineato da C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., p. 7.

economici e ponga l'Italia al riparo dall'instabilità finanziaria», richiamando – allo scopo – l'attenzione governativa sulle osservazioni e richieste avanzate dalla Commissione europea e sentendosi in dovere di «sollecitare il Governo a sviluppare – anche nel corso dell'esame parlamentare – il confronto e un dialogo costruttivo con le istituzioni europee»⁷⁰. Promulga, poi, in tempi strettissimi, tale legge, seppur approvata con sensibile compressione del dibattito parlamentare⁷¹ oltre che senza adeguato confronto con le parti sociali, motivando la “fretta” con la necessità di scongiurare «la apertura di una procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea per il mancato rispetto di norme liberamente sottoscritte», così da garantire «la fiducia e... stabilità»⁷². Come a dire: sulla compressione del ruolo del Parlamento prevale la “scriminante” europea⁷³ nella quale si iscrive quella dei mercati finanziari⁷⁴. In coerenza con tali presupposti, nel 2021, a fronte del sostegno assicurato dalle forze politiche al Governo Draghi, manifesta il proprio apprezzamento per il realizzarsi delle condizioni volte non solo ad affrontare l'emergenza sanitaria ma altresì a non dissipare «le grandi risorse predisposte dall'Unione Europea»⁷⁵ attraverso l'adozione dei programmi delle riforme richiesti per l'attuazione della «straordinaria opportunità del *Next Generation*»⁷⁶.

⁷⁰ Lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri in merito al disegno di legge di Bilancio, pubblicata sul sito del Quirinale in data 01 novembre 2018.

⁷¹ Come noto la vicenda dell'approvazione di tale legge di bilancio sfociava in un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sollevato da parlamentari (senatori) a tutela delle proprie prerogative, risolto dalla Corte costituzionale con la ordinanza n. 17 del 2019.

⁷² Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, 31 dicembre 2018.

⁷³ Parla di “discriminante esterna” C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte II, p. 63, in quanto «Il Presidente della Repubblica, quale Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, è chiamato a garantire il corretto svolgimento dei rapporti tra lo Stato italiano, l'Unione europea e il contesto internazionale. Di qui l'incessante ampliamento del ruolo eurounitario del Presidente della Repubblica e la sua incalzante propensione a porsi e agire nella peculiare veste di garante, non solo della Costituzione, ma anche dei Trattati Ue. Insomma, un vero e proprio custode dell'ortodossia di Maastricht».

⁷⁴ N. LUPO, I «governi tecnici». *Gli Esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, cit., p. 96.

⁷⁵ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni, 29 gennaio 2021.

⁷⁶ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del-

L’ “assunzione pubblica di responsabilità” del Presidente della Repubblica verso il rispetto, da parte degli Esecutivi, dei vincoli di finanza pubblica europea⁷⁷ non si traduce tuttavia in una adesione passiva e acritica alla rigida razionalità dei parametri economico-finanziari. Al riguardo, già Napolitano aveva sollevato dubbi sull’intransigenza della *austerità* europea, chiedendo un approccio che favorisse politiche economiche espansive⁷⁸. Il Presidente Mattarella ne ha seguito ed approfondito ulteriormente l’indirizzo. A suo avviso, fermo restando che non deve venire meno l’impegno della Repubblica italiana nella riduzione del debito pubblico «obiettivo ineludibile se intendiamo rendere la ripresa stabile e duratura»⁷⁹, l’Unione, dal canto suo, è chiamata dal Capo dello Stato a rendere i vincoli di finanza pubblica meno miopi, maggiormente attenti alle contingenze e alle conseguenti esigenze di una politica economica espansiva oltre che agli aspetti sociali proclamati a Göteborg, di cui viene richiesta adeguata implementazione⁸⁰.

Nello specifico il Presidente Mattarella denuncia come alla crisi finanziaria del 2008-2011 l’Europa abbia risposto seguendo una logica meramente emergenziale «senza solidarietà e senza una visione chiara del proprio futuro. Gli interessi egoistici prevalsero. Vecchi canoni politici ed economici mostrarono tutta la loro inadeguatezza»⁸¹. Avanza

la cerimonia per lo scambio degli auguri con i Rappresentanti delle Istituzioni, delle Forze Politiche e della Società Civile, 20 dicembre 2021. Del resto, come sottolineato in dottrina (C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, cit., p. 48) «i governi tecnocratici sono esecutivi che operano sotto la diretta tutela dell’Unione europea» e, più nello specifico, «anche la formazione del Governo Draghi è frutto dell’intreccio, venutosi rapidamente innescando a ridosso del 2021, tra *impasse* politico, emergenza (sanitaria) e *pressing* UE. Di qui l’istanza, manifestata con risolutezza dal Capo dello Stato, di una più salda e “competente” guida nel governo del Paese». Per una descrizione della investitura del Governo Draghi come soluzione «ecumenica» ma non per questo priva di risvolti politicamente divisivi, cfr. A. D’ANDREA, *Decisioni neutrali che neutrali non sono. L’investitura del nuovo Governo*, in *lacostituzione.info*, 14 marzo 2021.

⁷⁷ V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, cit., p. 144.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 250.

⁷⁹ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell’incontro con i magistrati di nuova nomina della Corte dei conti, 23 novembre 2021. In questa occasione il Capo dello Stato sottolinea altresì che «La crescita del debito pubblico richiede un supplemento di responsabilità nella gestione della finanza pubblica e un utilizzo delle risorse mirato alla crescita economica».

⁸⁰ Il riferimento è al Pilastro Europeo dei diritti sociali, proclamato congiuntamente dalle istituzioni europee a Göteborg nel novembre 2017.

⁸¹ Messaggio di fine anno del Presidente Sergio Mattarella, 31 dicembre 2020.

quindi istanza per un «necessario riesame delle regole del Patto di Stabilità», per «contribuire a una nuova fase, rilanciando gli investimenti in infrastrutture, reti, innovazione, educazione e ricerca» e rafforzando il coordinamento delle politiche economiche, utile ad accompagnare trasformazioni produttive e del lavoro⁸². In questo senso l'economia «deve essere parte di una visione politica... La regolamentazione dei mercati, le norme sulla moneta, le regole della concorrenza, non possono che essere concepite, infatti, come funzionali, strumentali alla libertà e alla crescita, al conseguimento di un obiettivo politico generale, quello del miglioramento del benessere complessivo della società, e non come un punto di arrivo. I grandi avanzamenti conseguiti sul piano dell'economia, della moneta e della finanza, devono essere accompagnati in modo coerente dal parallelo sviluppo di un pilastro sociale, in modo da rendere evidenti, nei confronti dell'opinione pubblica europea, la loro strumentalità rispetto al “disegno grande”»⁸³. Con ancora maggiore puntualità, il Presidente Mattarella non esita a riprendere (sia pure in via indiretta) i vertici della BCE, invitando l'Unione ad assumere «nel comune interesse, iniziative di solidarietà e non mosse che possono ostacolare l'azione» dei singoli Paesi, tanto più in un momento di particolare difficoltà quale quello conseguente all'emergenza sanitaria⁸⁴.

⁸² Messaggio del Presidente Mattarella in occasione della 45^{ma} edizione del *Forum The European House* – Ambrosetti, 7 settembre 2019.

⁸³ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'apertura della conferenza “The State of the Union 2018, solidarietà in Europa”, 10 maggio 2018. Ma già a pochi mesi dall'insediamento, questa visione di denuncia verso le mancanze dell'Unione era chiara: «l'Unione e i suoi Stati membri mostrano affaticamento, crescenti difficoltà nell'affrontare e risolvere, insieme, le crisi che li hanno colpiti. È valso per la crisi finanziaria internazionale che non ha lasciato indenni i debiti sovrani degli Stati; è valso per la pesante crisi che ha depresso le economie di molti Stati dell'Unione, con gravi ripercussioni sul piano della coesione sociale. In questi anni passati recenti l'esigenza di sapere guardare lontano non ci ha sempre saputo guidare... Occorre passare dalla logica emergenziale che ha caratterizzato l'approccio alle crisi in questi anni a una visione di lungo periodo, che consenta all'Unione di elaborare politiche in grado di stimolare crescita, creare lavoro, ridurre stabilmente le disegualianze. Questa è la strada per garantire ai nostri cittadini una prospettiva di progresso economico e sociale» (cfr. Intervento del Presidente Mattarella alla seduta solenne del Parlamento Europeo, 25 novembre 2015).

⁸⁴ Nota del Presidente Sergio Mattarella 12 marzo 2020. La nota era pubblicata in risposta (indiretta) all'intervento del Presidente della BCE (Christine Lagarde) che in un'intervista, quasi a volersi smarcare dal precedente inaugurato dal Presidente Mario

A fronte di simili limiti dell’UEM, il Presidente Mattarella giunge infine ad apprezzare e valorizzare il «salto di qualità» realizzato durante la pandemia quando, per la prima volta, uno strumento di sostegno finanziario ha trovato fondamento nel principio di mutualizzazione del debito a livello europeo, «primo concreto esempio di una politica fiscale comune capace di contrastare la crisi»⁸⁵. In questi termini, sottolinea il Presidente, l’UE ha «compiuto una svolta... gravosamente maturata sin dalle prime fasi della diffusione pandemica e poi culminata con il *Next Generation EU*. Ha mutato alcuni dei paradigmi che avevano condizionato le politiche continentali nelle precedenti crisi degli anni Duemila, penalizzando fortemente i Paesi più deboli. È stata per l’Unione Europea una lezione che ha sollecitato una visione lungimirante: far diventare questo Piano di ripartenza la spina dorsale di una nuova, più solida e più equa, integrazione del Continente. Si tratta di un salto di qualità, capace di rafforzare ulteriormente i legami già esistenti tra i popoli e gli Stati dell’Unione»⁸⁶. In questo modo, l’UE ha evitato il ripetersi di «errori compiuti nelle precedenti crisi globali», avendo piuttosto «messo in campo risorse finanziarie ingenti e... sospeso quei vincoli che avrebbero avuto pesanti effetti regressivi», per aprire invece a «un ciclo di politiche espansive»⁸⁷.

In definitiva, se gli impegni per la stabilità economico-monetaria e di bilancio devono continuare a guidare composizione ed operato degli Esecutivi, sotto la vigile “tutela” del Capo dello Stato, questi non si esime dall’invocarne una correzione, negli aspetti di maggiore rigidità, accogliendo con favore ogni azione europea che si collochi più nella prospettiva di un solidale *risk sharing*, che di un rigido approccio di *risk reduction*, nel coordinamento euro-unitario della politica economica e fiscale degli Stati membri.

Draghi con la nota frase «whatever it takes», sottolineava come il ruolo della BCE non fosse quello di ridurre gli *spread*, come a dire che non sarebbe intervenuta a sostegno dei Paesi, quali l’Italia, economicamente più deboli (in merito alla vicenda cfr. *ilpost.it*).

⁸⁵ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla Sorbona “Francia, Italia, Europa. Il nostro futuro”, 5 luglio 2021.

⁸⁶ *Lectio Doctoralis* del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia di conferimento della laurea honoris causa in “Relazioni internazionali ed europee” – “Le università, fondamenta dell’idea di Europa, motori del suo futuro”, 4 ottobre 2021.

⁸⁷ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i Rappresentanti delle Istituzioni, delle Forze Politiche e della Società Civile, 20 dicembre 2021.

3. I rapporti internazionali e la stipula dei trattati

La presenza di Mattarella sulla scena internazionale si è fortemente avvertita anche al di fuori del perimetro dell'Unione.

L'azione del capo dello Stato si è per lo più sostanziata in incontri diplomatici (visite ufficiali all'estero e ricevimento dei rappresentanti di altri Paesi) che hanno spesso preceduto o accompagnato la trattazione da parte dei decisori politici di questioni di rilievo o la definizione di nuovi accordi internazionali. Questi interventi sono stati normalmente condotti in sintonia con gli indirizzi governativi, con lo scopo di rafforzare la posizione italiana nella comunità internazionale e di rassicurare gli interlocutori stranieri circa l'affidabilità nel tempo degli impegni assunti dal nostro Paese – elemento del quale, come già accennato nel primo paragrafo, il capo dello Stato si può fare maggiormente garante – al di là dei sempre possibili rivolgimenti politici, peraltro tipici del nostro sistema parlamentare.

Talvolta, tuttavia, il Presidente Mattarella ha ritenuto di potersi muovere con maggiore autonomia rispetto al Governo in carica, fino a sostenere una propria linea di indirizzo in materia di politica estera alla quale le forze politiche si sono poi, nolenti o volenti, di fatto adeguate. Di seguito si prenderanno in considerazione, in particolare, gli episodi più emblematici di questo spiccato attivismo presidenziale che hanno riguardato i rapporti con due Paesi storicamente alleati: gli Stati Uniti e la Francia.

D'altro canto, si darà anche conto di una prassi presidenziale di tutt'altro segno riguardante, in particolare, la collaborazione instaurata tra l'Italia e alcuni Stati africani allo scopo di gestire e contenere i fenomeni migratori verso il nostro Paese. Su questo fronte, infatti, il Presidente Mattarella ha mantenuto una posizione assai defilata e, secondo quanto si avrà modo di osservare, per certi versi reticente, tanto da intaccare il suo stesso potere formale di ratifica dei trattati internazionali.

3.1. L'attivismo presidenziale a garanzia delle storiche alleanze internazionali

Il nostro Paese, in questi anni, ha mantenuto fermi i suoi tradizionali riferimenti all'interno della comunità internazionale che si sostanziano, oltre che nell'europesismo, nella fedeltà al patto atlantico e nella stretta collaborazione con alcuni Paesi della Nato, a partire dagli Stati

Uniti. Durante il primo settennato di Mattarella si sono però avvertiti alcuni segnali di possibile parziale discontinuità, subito neutralizzati dal capo dello Stato che è riuscito nell'intento – apertamente ricompreso, secondo lo stesso Mattarella, fra i suoi compiti di garanzia istituzionale – di riportare la politica estera italiana all'interno delle coordinate che da sempre la caratterizzano.

Si può senz'altro leggere in questa chiave la strategia diplomatica e comunicativa impiegata dal Presidente della Repubblica per tenere fede all'impegno assunto dal nostro Paese, nell'ambito della Nato, di acquistare 90 unità di aerei Joint Strike Fighter – F35. Si tratta, come noto, di una decisione maturata a partire dalla fine degli anni '90 del secolo scorso⁸⁸ e che, dopo alterne vicende, è tuttora in fase di realizzazione. Nel corso della XVII legislatura il Parlamento provò a chiedere una revisione del programma di difesa attraverso l'approvazione di alcune mozioni di indirizzo che impegnavano il Governo ad un suo riesame complessivo, per chiarirne criticità e costi, con l'obiettivo finale di dimezzare il budget finanziario originariamente previsto⁸⁹. In modo del tutto inedito, l'iniziativa parlamentare incontrò già allora il

⁸⁸ Le principali tappe del programma Joint Strike Fighter – F35 sono ricostruite nel dossier n° 92 del Servizio studi della Camera dei deputati, 21 novembre 2019.

⁸⁹ Nei mesi di giugno e luglio 2013 la Camera dei deputati e il Senato approvavano due mozioni (n. 1-00125 e n. 1-00107) che impegnavano il Governo a non procedere nelle acquisizioni previste dal programma F 35 senza prima sentire il Parlamento; successivamente, nel settembre 2014, sulla base del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva licenziato dalla Commissione di difesa della Camera sui sistemi d'arma destinati alla difesa, la Camera dei deputati approvava una mozione (n. 1-00586) che impegnavo il Governo «a riesaminare l'intero programma F-35 per chiarirne criticità e costi con l'obiettivo finale di dimezzare il budget finanziario originariamente previsto, così come indicato dal documento approvato dalla Commissione parlamentare difesa della Camera dei deputati a conclusione dell'indagine conoscitiva sui sistemi d'arma, in vista del Consiglio europeo del dicembre 2013, tenendo conto dei ritorni economici e di carattere industriale da esso derivanti». Nei commenti giornalistici si evidenziava il “braccio di ferro” tra il Parlamento, da un lato, e il Governo insieme col Quirinale, dall'altro lato, che si contendevano la competenza a decidere sull'attuazione del programma militare. Cfr. E. PIOVESANA, *F35, sì a mozione Pd: Camera dimezza i fondi per i caccia: da 13 a 6,5 miliardi*, in *ilfattoquotidiano.it*, 24 settembre 2014, che osserva: «con questa decisione il Parlamento prende in contropiede la Difesa riappropriandosi di quel potere decisionale sul programma F35 – e sugli altri programmi militari – che lo scorso marzo il Governo, su pressione dell'ambasciata americana e d'intesa con Quirinale e vertici delle forze armate, avevano limitato, attribuendolo esclusivamente ai tecnici militari del ministero della Pinotti, chiamati a decidere in autonomia su F35 e altre spese militari nell'ambito di un Libro Bianco da presentare a fine anno».

suo maggiore ostacolo non tanto nell'organo controllato – il Governo – quanto piuttosto nella figura del capo dello Stato Giorgio Napolitano⁹⁰. L'allora Presidente, nel luglio 2013, si era espresso attraverso un comunicato del Consiglio supremo di difesa appositamente convocato sostenendo che il potere di indagine del Parlamento non avrebbe potuto «tradursi in un diritto di veto su decisioni operative e provvedimenti tecnici che, per loro natura, rientrano tra le responsabilità costituzionali dell'Esecutivo»⁹¹. In questo modo, contro il dissenso parlamentare, si era creato un "asse" tra il Quirinale e gli Esecutivi dell'"era Napolitano" che erano in effetti decisi a proseguire nel programma di acquisti dei velivoli militari. Dal canto suo, invece, il Presidente Mattarella, all'inizio della XVIII legislatura, si è trovato a dover interloquire con nuovi attori istituzionali assai restii sul punto e presenti anche dentro al Governo. Nonostante ciò, come il suo predecessore, Mattarella ha comunque operato allo scopo di garantire, in *primis* verso l'alleato USA (dove ha sede l'azienda produttrice degli F-35⁹²), l'integrale esecuzione del piano. Lo ha fatto con interventi più sfumati, nei toni, ma ugualmente decisi nel perseguire l'obiettivo di far fronte all'impegno internazionale. Così, mentre il Governo Conte I stava considerando la possibilità quanto meno di dilazionare gli ordini e i pagamenti dei

⁹⁰ Lo sottolinea M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., p. 160, osservando che «il controllo che spetta alle Camere a termini della Costituzione, che esse hanno rivendicato attraverso apposite disposizioni normative, e che sono riuscite sia pure episodicamente a realizzare, viene non solo ostacolato (come è sempre successo, ad opera del Governo), ma contestato nel suo fondamento, con l'autorevole avallo del Capo dello Stato».

⁹¹ Cfr. il Comunicato del 3 luglio 2013 consultabile sul *portale storico* della Presidenza della Repubblica. La presa di posizione del CSD era duramente criticata dal *leader* del M5S Beppe Grillo, che dal suo blog denunciava l'inconsistenza del Parlamento e l'esorbitanza del Presidente della Repubblica (cfr. G. SANTAMARIA, *F35, Grillo attacca ancora e slitta l'incontro al Colle*, in *Avvenire.it*, 5 luglio 2013. In dottrina si v. R. BELLANDI, *Gli F-35 tra Governo, Parlamento e Consiglio supremo di difesa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014, p. 409, secondo il quale il capo dello Stato, utilizzando lo strumento del CSD, ha agito in suppletiva del Presidente del Consiglio (incapace di assumere un ruolo direttivo e di imporre una posizione unitaria alla maggioranza) per confermare le acquisizioni di F-35 decise nel 2012, e si è persino sostituito alla Corte costituzionale spingendosi a puntualizzare le rispettive competenze di Governo e Parlamento nella politica degli armamenti.

⁹² Si tratta dell'impresa statunitense Lockheed Martin. Per l'Italia il ritorno tecnologico-industriale del programma è legato essenzialmente alla identificazione dell'azienda aeronautica Leonardo (con capitale a prevalente partecipazione pubblica) sita in Cameri (Novara) come unica Final Assembly and Check Out (FACO) in Europa.

cacciabombardieri USA, il Presidente della Repubblica riuniva appositamente il Consiglio supremo di difesa, all’esito del quale licenziava un comunicato dove si sottolineava, viceversa, «il carattere di continuità, anche finanziaria, che deve necessariamente caratterizzare i programmi di ammodernamento che si sviluppano su orizzonti temporali particolarmente lunghi»⁹³. La posizione del capo dello Stato sul punto era resa ancora più esplicita in occasione di una sua visita ufficiale negli Stati Uniti, a ottobre 2019, quando Mattarella rassicurava il Presidente Trump sugli sforzi finanziari fatti dal nostro Paese nell’ambito della Nato e faceva riferimento all’impiego degli F35 da parte delle forze militari italiane, sottolineando l’importanza di poter disporre di quei mezzi «per assicurare sicurezza e pace»⁹⁴. In quegli stessi giorni, del resto, il Governo Conte II e la nuova maggioranza parlamentare si “riallineavano” al Quirinale, anche a seguito dell’avvicinarsi alla guida del Ministero della Difesa di un esponente del PD (Lorenzo Guerini) in sostituzione della più “scettica” Ministra Trenta che si era espressa a favore di una possibile revisione del programma Joint Strike Fighter – F35.

L’altro caso che testimonia il particolare attivismo presidenziale in campo internazionale ha riguardato la gestione dei rapporti tra il nostro Paese e la Francia, sotto la guida del Presidente Macron. All’inizio del 2019 la tradizionale amicizia che lega i due Paesi confinanti era stata messa in crisi dall’iniziativa del vicepresidente Di Maio, Ministro del lavoro nel Governo Conte I, di dare sostegno al c.d. movimento francese dei gilet gialli che protestavano contro alcune decisioni assunte dal Governo francese in campo economico. Gli interventi dell’esponente dell’Esecutivo italiano – che dichiarava di apprezzare la richiesta di partecipazione “dal basso” di quel movimento contro una politica definita «sorda alle esigenze dei cittadini», e decideva anche di incontrare oltralpe i manifestanti – venivano stigmatizzate come indebite intro-

⁹³ Comunicato del 7 marzo 2019. Il tema veniva ripreso anche nella successiva seduta del 25 giugno 2019 e nel relativo comunicato era messo in evidenza che «i programmi di investimento devono essere caratterizzati da decisioni coerenti nel tempo, ampiamente condivise con i Paesi alleati e con il comparto industriale e aderenti al ruolo dell’Italia nel contesto internazionale» (cfr. Comunicato del 25 giugno 2019). Per un resoconto giornalistico si v. A. PANNULLO, *Trump vuole dall’Italia i 55 milioni per gli F35. E Mattarella lo appoggia: dateglieli*, in *ilsecoloditalia.it*, 11 marzo 2019.

⁹⁴ Si v. il testo delle Dichiarazioni di Mattarella alla stampa rese a Washington al termine del colloquio con il Presidente USA il 16 ottobre 2019.

missioni da parte delle autorità francesi che reagivano duramente fino al punto di richiamare il proprio ambasciatore in Italia.

Il Presidente Mattarella provava a rimediare, in un primo momento, utilizzando la *moral suasion* e affidando al Ministro degli Esteri Moavero Milanesi il compito di ricucire i rapporti con l'Eliseo⁹⁵, ma era poi chiamato direttamente in causa dal Presidente Macron⁹⁶. I siti istituzionali di entrambi gli organi riferivano in via ufficiale la notizia di un lungo colloquio telefonico intercorso tra i capi di Stato dei due Paesi⁹⁷ che avevano dialogato “alla pari”, a dispetto del diverso contesto ordinamentale nel quale risultano collocati⁹⁸. Le rassicurazioni di Mattarella, che si incaricava di esprimere la posizione del nostro Paese nonostante non fosse stata concordata col Governo, venivano “prese

⁹⁵ M. BREDÀ, *Crisi con la Francia, Mattarella e la tessitura affidata a Moavero*, in *corriere.it*, 7 febbraio 2019, N. LILLO, U. MAGRI, P. MASTROLILLI, *Scontro Italia-Francia, Mattarella striglia il governo: “Serve rispetto, ricucire subito”*, in *lastampa.it*, 8 febbraio 2019, dove si osserva che la grande popolarità goduta dal capo dello Stato (secondo i sondaggi, in quel periodo, attestata «tra il 55 e il 60 per cento, all'incirca quanto l'intera coalizione di governo») gli consentiva di agire in supplenza del Governo e induceva i *leader* politici della maggioranza a non contrapporsi alla sua azione.

⁹⁶ T. CIRIACO, A. GINORI, *Macron ora guarda a Mattarella. E Di Maio rivedrà il duro dei gilet gialli*, in *ilfattoquotidiano.it*, 9 febbraio 2019.

⁹⁷ Colloquio telefonico tra il Presidente Macron e Il Presidente Mattarella, 12 febbraio 2019. Nella nota si legge: «Il Presidente della Repubblica si è intrattenuto oggi al telefono con il Presidente della Repubblica italiana, Sergio Mattarella, a seguito del richiamo per consultazioni dell'Ambasciatore di Francia in Italia. Essi hanno riaffermato l'importanza, per ciascuno dei due Paesi, della relazione franco-italiana, che si alimenta di legami storici, economici, culturali e umani eccezionali. Essi hanno ricordato che la Francia e l'Italia, che hanno costruito insieme l'Europa, hanno una responsabilità particolare per operare di concerto alla difesa e al rilancio dell'Unione Europea».

⁹⁸ I resoconti giornalistici davano conto della preferenza accordata al nostro capo dello Stato, anziché al Governo italiano, da parte dell'interlocutore estero. Si v. F. BEI, *Macron scavalca il governo e chiama Mattarella: Presidente, ci affidiamo a lei*, in *lastampa.it*, 13 febbraio 2019; A. GINORI, *Francia, telefonata Macron-Mattarella: riaffermata importanza dei rapporti*, in *repubblica.it*, 12 febbraio 2019, ove si sottolinea la circostanza che «Dietro le quinte, l'Eliseo aveva spinto nelle ultime ore per un ruolo da garante del Quirinale. Fino a qualche settimana fa, l'Eliseo ripeteva che l'interlocutore di Macron era Giuseppe Conte. Ma gli attacchi di Matteo Salvini e poi dei 5S, con un premier impotente nel frenare l'escalation, hanno convinto Parigi che solo Mattarella poteva in qualche modo essere l'arbitro della partita in corso». E conclude: «Dopo lo scontro diplomatico, inedito nella storia delle relazioni bilaterali dal dopoguerra, è Mattarella a mettere tutto il suo peso istituzionale per avviare il percorso che dovrà portare alla normalizzazione dei rapporti tra Roma e Parigi».

sul serio” dall’alleato francese che, di lì a poco, ristabiliva i consueti rapporti diplomatici con l’Italia.

Dopo quell’episodio, il filo diretto tra il Quirinale e l’Eliseo non si interrompeva⁹⁹ e Mattarella, in particolare, assumeva la regia delle trattative che portavano alla stipulazione di un patto bilaterale di cooperazione rafforzata Italia-Francia in diverse materie (specialmente nei campi della difesa, della sicurezza, delle politiche migratorie e dell’industria aerospaziale¹⁰⁰). L’accordo veniva pacificamente intestato al Presidente della Repubblica da parte di tutti gli attori istituzionali e degli organi di stampa, benché per l’Italia esso sia stato sottoscritto dal solo Presidente del Consiglio Draghi, mentre la posizione francese si è perfezionata con la triplice firma del Presidente della Repubblica, del Primo ministro e del Ministro degli Affari esteri. In effetti, la paternità dell’atto in favore del Presidente Mattarella appare ai più indiscussa ed è stata evidenziata anche attraverso alcuni passaggi formali: il fatto che l’accordo sia stato sottoscritto nel palazzo del Quirinale, alla presenza di Mattarella¹⁰¹; le dichiarazioni rese in quella sede da parte di Mario Draghi che rivolgeva un ringraziamento alle «personalità politiche e

⁹⁹ In occasione del suo rientro in Italia, l’ambasciatore francese veniva ricevuto dal Quirinale e trasmetteva a Mattarella l’invito di Macron a recarsi in visita all’Eliseo. Si v. il comunicato del 15 febbraio 2019 che rende noto che «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto al Quirinale l’Ambasciatore di Francia in Italia, Christian Masset, che gli ha consegnato una lettera del Presidente della Repubblica Francese, Emmanuel Macron, di invito a compiere una visita di Stato in Francia. Il Presidente Mattarella, nel ringraziare, ha cordialmente accettato l’invito». Nei mesi seguenti si svolgevano in effetti alcuni incontri in Francia (B. TEDALDI, *Il viaggio di Mattarella a Parigi per ricucire con la Francia*, in *agi.it*, 1 maggio 2019) e in Italia (Comunicato del 18 settembre 2019: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto oggi al Quirinale il Presidente della Repubblica Francese, Emmanuel Macron») mentre la visita ufficiale era rinviata, a causa della crisi pandemica, a luglio 2021, pochi mesi prima della stipula del Trattato di cooperazione bilaterale. Nelle dichiarazioni rese al termine della visita Mattarella affermava, con riguardo alla definizione dei contenuti del Trattato: «Noi siamo impegnati – entrambi – nella definizione del contenuto del nuovo Trattato e speriamo di condurlo a compimento velocemente per esprimere questa partnership così forte», alludendo espressamente ad un suo coinvolgimento diretto nella fase dei negoziati (cfr. Dichiarazioni alla stampa del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della visita di Stato nella Repubblica Francese, 5 luglio 2021).

¹⁰⁰ Il testo dell’Accordo è disponibile sul sito del Governo all’indirizzo [Trattato-del-Quirinale.pdf](#).

¹⁰¹ V. il testo del comunicato del 26 novembre 2021: Al Quirinale la firma del “Trattato per una cooperazione bilaterale rafforzata”.

istituzionali che hanno promosso questo accordo, primo fra tutti il Presidente della Repubblica Mattarella»¹⁰²; la circostanza che l'accordo bilaterale sia comunemente denominato "Trattato del Quirinale", con indicazione ufficiale ma condivisa a livello istituzionale. Il capo dello Stato non si è affatto sottratto a questa esposizione; al contrario, egli è parso in qualche modo rivendicare l'intera operazione come un proprio personale successo.

Si è trattato, invero, di un coinvolgimento preventivo e anomalo rispetto allo schema previsto dalla Costituzione, in base al quale l'autorevolezza del Presidente della Repubblica dovrebbe emergere solo con l'atto di ratifica e dovrebbe di regola servire a conferire solennità meramente formale ad una decisione politica che resta integralmente in capo alle istituzioni democraticamente legittimate. In questa circostanza, viceversa, la Presidenza ha voluto far pesare fin da principio la propria forza carismatica agendo come un organo di indirizzo già nella fase delle trattative, di fatto supplendo il Governo e ancor più annullando ogni potere di interlocuzione del Parlamento, la cui autorizzazione alla ratifica rappresenta, date le circostanze, un passaggio del tutto scontato¹⁰³.

È facile inoltre prevedere che Mattarella manterrà un'attenzione particolare anche in fase di esecuzione dell'accordo la cui efficacia – si osserva – dipenderà dal livello di minore o maggiore istituzionalizzazione delle relazioni tra Italia e Francia e dalla capacità degli attori politici di percorrere la strada della cooperazione rafforzata bilaterale senza rinunciare al tradizionale multilateralismo italiano¹⁰⁴.

3.2. *Il silenzio sugli accordi "informali" in materia di immigrazione*

In netta controtendenza rispetto all'attivismo presidenziale di cui si è dato conto in campo estero si pone, viceversa, l'atteggiamento inerte che anche questo Presidente ha mantenuto verso la prassi della

¹⁰² Cfr. la trascrizione dell'intervento di Draghi nella conferenza stampa del 26 novembre 2021 con il Presidente Macron, pubblicata sul *sito* del Governo.

¹⁰³ Il procedimento parlamentare per l'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica dell'accordo per la cooperazione bilaterale Italia-Francia si è già concluso alla Camera dei deputati, nel maggio 2022, senza interventi emendativi e attende l'ultimo passaggio in Aula da parte del Senato (cfr. A.S. n. 2632).

¹⁰⁴ Cfr. J.P. DARNIS, *Il Trattato del Quirinale può rilanciare l'Italia in Europa*, in *Lwiss School of Government – Policy Brief*, n. 39/2021.

conclusione, da parte del Governo, di accordi in forma semplificata. Si tratta di un *tertium genus* di trattati internazionali che si è affermato da lungo tempo accanto alle due ipotesi, costituzionalmente previste, degli accordi internazionali sottoposti alla ratifica del Presidente della Repubblica, con ovvero senza la previa autorizzazione legislativa parlamentare (in base all’art. 80 Cost.). Nonostante i dubbi della dottrina sulla legittimità costituzionale di patti siglati dai soli plenipotenziari governativi¹⁰⁵, tale prassi è andata intensificandosi e si è talvolta estesa anche agli ambiti – dal confine invero incerto, specie con riguardo alla individuazione dei trattati aventi natura politica – compresi nell’art. 80 Cost.¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Il diritto internazionale riconosce, invero, gli accordi stipulati in forma non solenne (e dunque non soggetti a ratifica), e considera normalmente irrilevante la violazione delle procedure stabilite dal diritto interno per impegnare la volontà dello Stato, fatta salva l’ipotesi della violazione manifesta e concernente una norma di importanza fondamentale del proprio diritto interno (si v. l’art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969). In argomento cfr. T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 330 e F. PERRINI, *Sviluppi attuali in materia di stipulazione di accordi in forma semplificata nell’ordinamento italiano*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n.1/2020, p. 71. Dubitano in ogni caso della compatibilità costituzionale degli accordi informali, anche se relativi a materie estranee all’ambito di applicazione dell’art. 80 Cost., F. GHERA, *Art. 80*, in A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1570; E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, 2003, p. 147. Per una disamina della dottrina relativa alla prassi degli accordi informali cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, p. 215 ss.; F.M. PALOMBINO, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, in *Riv. dir. int.*, n. 3/2018, p. 871 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009.

¹⁰⁶ Mentre la dottrina in prevalenza ritiene compatibili col dettato costituzionale gli accordi informali aventi carattere amministrativo relativi ad aspetti di minore importanza – anche tenendo conto della discussione che accompagnò in Assemblea Costituente la redazione degli articoli in questione (cfr. A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1984, p. 446 ss.), nonché in base al dato comparativo (cfr. L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, vol. 3, 2013, p. 1030 ss.) –, essa al contempo per lo più esclude che si possa ovviare all’autorizzazione parlamentare e alla ratifica presidenziale nelle materie di cui all’art. 80 Cost. Ma si v. la tesi (formulata da R. MONACO, *La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale*, in *Riv. Dir. Int.*, 1968, p. 641 ss. e poi avallata, negli anni ’70, dalla giurisprudenza della

Negli anni più recenti questo *modus operandi* ha spesso riguardato la materia dell'immigrazione con riferimento, in particolare, alle politiche di contrasto all'immigrazione clandestina mediante il trattenimento dei migranti nei Paesi extraeuropei di confine, o mediante il respingimento e l'espulsione degli immigrati irregolari che abbiano attraversato le nostre frontiere. Tali politiche sono state poste in essere dai Governi italiani – in linea con gli indirizzi europei¹⁰⁷ – grazie ad una

Corte di cassazione) che sostiene che, in virtù del tradizionale potere di iniziativa del Governo nelle relazioni con gli altri Stati, si sia formata una consuetudine integrativa della Costituzione che lascerebbe l'Esecutivo libero di scegliere quale forma dare e quale procedura seguire per la conclusione di tutti gli accordi internazionali. Questa tesi è stata da ultimo ripresa anche da F.M. PALOMBINO, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, cit., p. 874, il quale insiste sull'acquiescenza prestata dagli organi costituzionali che hanno rinunciato a far valere le proprie competenze (ossia il Parlamento e il Presidente della Repubblica) per sostenere che si sarebbe addirittura formata «una consuetudine facoltizzante e *modificativa* della Costituzione (ossia *contra constitutionem*)», secondo la quale il Governo sarebbe autorizzato a stipulare patti internazionali in forma semplificata senza alcun limite *ratione materiae*, e cioè a decidere di volta in volta se sottoporre o meno l'accordo ad autorizzazione parlamentare. Sono contrari a riconoscere una consuetudine operante in questo senso S. MARCHISIO, *Sulla competenza del governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, in *Riv. Dir. Int.*, n. 3/1975, p. 533 ss. e A. CASSESE, *L'VIII comma dell'art. 87*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, p. 230, secondo il quale, per di più, anche se non ricorrono le ipotesi dell'art. 80 Cost. (e dunque anche quando non sia necessaria l'autorizzazione parlamentare) «ragioni di correttezza politico-costituzionale dovrebbero indurre il Governo a preferire la procedura della firma-ratifica» del capo dello Stato in tutti i casi nei quali il trattato presenta profili delicati o rilevanti sul piano politico. Propende invece per la tesi della “convenzione costituzionale”, che varrebbe a legittimare l'azione governativa, e dunque a rendere legittimi gli accordi non ratificati, solo quando non fosse contestata dagli organi costituzionali che avrebbero titolo per intervenire, M. FRANCHINI, *I poteri del Governo nella conclusione di accordi internazionali*, in *Riv. Trim. dir. Pub.*, n. 1/1980, p. 36 ss.

¹⁰⁷ Cfr. C. FAVILLI, *Nel mondo dei “non accordi”. Protetti sì, purché altrove*, in *Questione giustizia*, n. 1/2020, p. 143 ss., che riflette, criticamente, sul cambio di strategia avvenuto anche a livello europeo a partire dalla adozione della Dichiarazione Ue-Turchia del 18 marzo 2016, ossia un accordo di cooperazione che è divenuto il modello per una nuova politica di immigrazione e asilo, già praticata dagli Stati membri, basata sulla c.d. “protezione altrove”. Da notare che la cooperazione con la Turchia, che poggia anche su cospicui finanziamenti europei in favore di quel Paese, è regolata da un patto estraneo alle forme tipiche dell'art. 218 TFUE e caratterizzato da una «cornice giuridica evanescente, sfuggente, ispirata alla massima flessibilità e informalità pur di raggiungere il risultato» (*ivi*, p. 147). Procedendo in questo modo è stato possibile escludere un coinvolgimento diretto del Parlamento europeo e dei parlamenti nazio-

discussa collaborazione con i Paesi di origine o di transito dei migranti e dei richiedenti asilo¹⁰⁸ che si basa su accordi variamente denominati, ma comunque di regola assunti al di fuori delle procedure costituzionalmente previste.

Si tratta inoltre in molti casi di accordi che non vengono pubblicati – come invece sarebbe richiesto dalla legge n. 839 del 1984 recante le «Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana»¹⁰⁹ –, né trasmessi al Parla-

nali, riducendo «al minimo i condizionamenti dati dal rispetto delle norme superiori, in particolare quelle sui diritti umani, i diritti di tutti» (*ivi*, p. 150). Si fa dunque notare che la tipologia dei “non-accordi” si affianca e si sostituisce agli accordi tradizionali in tema di riammissione conclusi dall’Unione e dagli Stati membri, i quali appaiono in generale uno “strumento ormai obsoleto” (*Ibidem*). Sulla Dichiarazione Ue-Turchia si v. anche M. MARCHEGIANI, L. MAROTTI, *Analyse juridique de l’Accord UE-Turquie autour de trois axes: forme, contenu, effectivité*, in *L’Observateur des Nations Unies*, n. 41/2016, p. 49 ss.; A. ALGOSTINO, *Delocalizzazione della tortura e ‘tortura di Stato’: tra accordi di riammissione, esternalizzazione delle frontiere e chiusura dei porti*, in F. PEROCCO (a cura di), *Tortura e migrazioni*, Venezia, 2019, p. 98.

¹⁰⁸ Occorre notare che, con gli accordi di cooperazione per la gestione dei flussi migratori stretti coi Paesi di origine o di transito dei migranti e dei richiedenti asilo, è mutato il quadro delle politiche poste in essere a livello internazionale, un tempo «costituito prevalentemente da accordi, soprattutto bilaterali, che garantivano un trattamento più favorevole ai cittadini di certi Stati e da accordi multilaterali in materia di trattamento minimo dei lavoratori conclusi nell’ambito dell’Organizzazione internazionale del lavoro» (C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in *Riv. Dir. Int.*, n. 1/2005, p. 161). Gli accordi più recenti (a partire dalla metà degli anni 2000), invece, anche laddove contengano il riconoscimento di alcune posizioni di vantaggio – derivanti dagli investimenti in programmi per lo sviluppo a sostegno delle economie dei Paesi cooperanti –, sono comunque finalizzati alla cooperazione con altri Stati ai fini del trattenimento, del respingimento e della riammissione delle persone migranti. In questi casi l’utilizzo da parte dei Governi italiani di strumenti e procedure alternativi a quelli costituzionalmente previsti per impegnare il nostro Paese sul piano internazionale, pertanto, pone problemi non solo in relazione agli artt. 80 e 87 Cost., ma anche rispetto all’art. 10, comma 2, Cost. che richiede la regolazione per legge della condizione giuridica dello straniero, in conformità «delle norme e dei trattati internazionali» validamente stipulati, e dunque conclusi con la «piena partecipazione del Parlamento» (per queste considerazioni cfr. C. FAVILLI, *Ibidem*).

¹⁰⁹ Si v. gli artt. 1, c. 1, lett. f) e 4 della l. n. 839 del 1984, ai sensi dei quali «gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, *ivi compresi quelli in forma semplificata*» (corsivo aggiunto) sono inseriti nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana, e sono inoltre pubblicati nel supplemento trimestrale della Gazzetta ufficiale «tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed altri atti

mento¹¹⁰, e che talvolta non sono nemmeno assoggettati a quella forma di pubblicità non ufficiale che consiste nell’inserimento nella sezione ATRIO (Archivio dei trattati internazionali *online*) del sito del Ministero degli affari Esteri¹¹¹. Ne consegue che i contenuti, o persino la stessa esistenza di questi atti, non sono facilmente conoscibili anche quando non si tratti di documenti giuridicamente qualificati come segreti¹¹².

comunque denominati». Si può tuttavia notare che l’esplicito riferimento agli accordi in forma semplificata non è stato ripreso nell’art. 13 del D.P.R. n. 1092 del 1985 recante il testo unico delle disposizioni sulla promulgazione e pubblicazione degli atti normativi, dove le due disposizioni citate della l. n. 839 sono state trasfuse. Il primo comma dell’art. 13 del D.P.R. n. 1092 stabilisce, invece, che «Nella prima parte della Gazzetta Ufficiale si pubblicano nel testo integrale gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, quando non si debba provvedere alla loro ratifica previa autorizzazione legislativa oppure alla loro esecuzione mediante decreto del Presidente della Repubblica». Alla riformulazione non dà peso la dottrina che ricava proprio dai riferimenti della l. n. 839 agli accordi in forma semplificata l’implicito riconoscimento della loro legittimità (in questo senso si v. F. PERRINI, *Sviluppi attuali in materia di stipulazione di accordi in forma semplificata nell’ordinamento italiano*, cit., p. 73 e V. PUPO, *Le istanze di accesso civico come strumento di trasparenza democratica in tema di accordi internazionali in forma semplificata*, in *Dir. Imm. Citt.*, n. 2/2019, p. 221).

¹¹⁰ L’obbligo del Governo di comunicare alle Presidenze delle Assemblee parlamentari, entro un mese dalla sua conclusione in forma non solenne, l’atto che impegna il nostro Paese sul piano internazionale, è parimenti previsto dall’art. 4 della l. n. 839 del 1984 e dall’art. 13, comma 2, del D.P.R. 1092 del 1985.

¹¹¹ La dottrina parla perciò di accordi in forma “ultrasemplificata”, in quanto sarebbero eluse persino le regole sulla trasparenza necessarie al controllo democratico (C. FAVILLI, *Presentazione*, in *Dir. Imm. Citt.*, n. 2/2016, p. 15).

¹¹² Ossia accordi sui quali sia stato formalmente apposto il segreto, il che però dovrebbe accadere – si fa notare – solo in casi eccezionali «cioè solo se a seguito del bilanciamento tra il principio democratico e i principi di difesa e di sicurezza dello Stato, di cui agli artt. 1, 11 e 52 Cost., il fine ultimo da raggiungere è la protezione dell’ordinamento o, comunque, la difesa dei suoi interessi vitali» (S. SASSI, *Il puzzle costituzionale del treaty-making power in Italia*, in *Riv. AIC*, n. 2/2014, p. 6). La possibilità di segretare gli accordi e ogni documento a protezione delle relazioni con gli altri Stati è prevista dall’art. 39, comma 1, della l. n. 124 del 2007 che ne delinea la procedura (si v. V. PUPO, *Le istanze di accesso*, cit., p. 222). In mancanza di tali formalità (che comunque consentono al Parlamento e alla Corte costituzionale di sorvegliare sull’uso del segreto da parte del Governo), la segretezza “di fatto” degli accordi li priverebbe sul piano internazionale del carattere obbligatorio, riducendoli alla stregua di *gentlemen’s agreements* secondo P. FOIS, *Il Trattato segreto nel sistema degli accordi internazionali*, in *Riv. Dir. Int.*, n. 4/1990, p. 809 ss. che perviene a tali conclusioni dopo un’attenta ricostruzione della dottrina e della prassi internazionali. In argomento, criticamente, si v. anche i contributi pubblicati in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto. Profili storico-diplomatici e regime giuridico*, Padova, 1990.

Rientrano in queste ipotesi alcuni discussi accordi, autonomamente conclusi dal Governo italiano con autorità estere durante il primo settennato del Presidente Mattarella, che hanno attratto l’attenzione della società civile e – diversamente da ciò che di norma accade¹¹³ — hanno suscitato la reazione del Parlamento, quanto meno da parte di quelle (minoritarie) forze politiche contrarie alla gestione dei flussi migratori mediante la c.d. esternalizzazione delle frontiere¹¹⁴. Meritano di essere ricordati¹¹⁵, in particolare – anche per i risvolti giurisprudenziali che li hanno interessati – l’accordo di cooperazione siglato tra l’Italia e la Repubblica del Niger il 26 ottobre 2017 e il Memorandum d’intesa con la Libia del 2 febbraio 2017, entrambi sottoscritti dal Governo Gentiloni (su impulso dell’allora ministro degli dell’Interno Marco Minniti¹¹⁶) e

¹¹³ Per una dettagliata ricostruzione della prassi parlamentare maturata fino alla X legislatura relativamente all’esame degli accordi in materia militare, si v. G. BRUNELLI, *Strumenti e forme del controllo sugli accordi militari nella prassi parlamentare*, G. BATTAGLINI, L. CARLASSARE (a cura di), *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Padova, 1997, p. 19 ss.

¹¹⁴ L’espressione “esternalizzazione delle frontiere”, presa a prestito dalle scienze economiche, è entrata nell’uso comune della scienza giuridica (in specie di quella internazionalistica) per descrivere quei processi attraverso i quali gli Stati di destinazione dei flussi migratori ne realizzano extra-territorialmente la gestione (si v. A. RICCARDI, *Esternalizzazione delle frontiere italiane in Libia e Niger: una prospettiva di diritto internazionale*, in *Questione giustizia*, n. 1/2020, p. 163).

¹¹⁵ Oltre ai due casi menzionati nel testo si deve citare anche il Memorandum d’intesa sulla gestione delle frontiere e sui rimpatri siglato a Roma nell’agosto 2016 tra il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell’Interno italiano e la Polizia Nazionale del Ministero dell’Interno sudanese. Pochi giorni dopo la firma dell’accordo (il cui testo è stato reso noto dal nostro Governo solo dietro richiesta della Commissione straordinaria diritti umani del Senato) le autorità italiane disposero il rimpatrio forzato e collettivo di un gruppo di cittadini sudanesi richiedenti protezione internazionale nel nostro Paese. Tale vicenda, sulla quale non si registrano prese di posizione da parte del Presidente Mattarella, è ora al vaglio della Corte EDU per un ricorso già dichiarato ammissibile dal giudice europeo (si v. *W.A. and Others v. Italy*, application n. 18787/17). Per un caso analogo risolto con la condanna del Paese che ha eseguito il rimpatrio si v. la sentenza del 27 ottobre 2020, Corte EDU, *M.A. v. Belgium*, app. n. 19656/18. Sottolinea la circostanza che, in spregio ad ogni requisito formale, la cooperazione internazionale viene regolata da un atto meramente amministrativo, siglato dalle forze di polizia (in particolare, per l’Italia, dal Capo della Polizia Franco Gabrielli) A. ALGOSTINO, *L’esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, cit., p. 154. Sul documento si v. anche F. NEGOZIO, *I (non) accordi di rimpatrio. Profili giuridici del memorandum d’intesa Italia-Sudan*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3/2018, p. 333 ss.

¹¹⁶ Riconduce tale strategia ad una linea politica in ogni caso condivisa da tutto

diretti, il primo, al rafforzamento delle autorità di confine incaricate di sorvegliare la frontiera Libia-Niger (bloccando “sul nascere” le migrazioni dall’Africa sub-sahariana) e, il secondo, ad intercettare e a ricondurre in Libia le imbarcazioni cariche di migranti raccolti in questo tratto del Mediterraneo¹¹⁷.

In particolare, mediante l’accordo con il Governo nigeriano – che le autorità italiane per ragioni di sicurezza avevano ritenuto di non pubblicare e di non trasmettere al Parlamento – si è attivata una collaborazione nel settore della difesa militare che contempla persino la fornitura di armamenti alla Repubblica centrafricana, andando perciò a toccare una materia assai delicata sulla quale il nostro Paese, con la legge n. 185 del 1990, si è da tempo dotato di una disciplina rigorosa. Per effetto di questo trattato bilaterale, invero, sono state di fatto allentate le maglie della legge del 1990 e è stato esteso al Niger il regime più favorevole degli scambi che interessano l’industria bellica, in vigore per i Paesi della Nato o dell’UE, compresi quelli posti in essere tramite società private autorizzate.

È da notare che proprio Mattarella si oppose a questo genere di deroghe quando, nel 2005, intervenne in qualità di deputato nel procedimento parlamentare di autorizzazione alla ratifica di un accordo di tenore analogo a quello col Niger, stretto fra l’Italia e l’Algeria: in quella occasione egli sottolineò i rischi sottesi alle politiche di cooperazione bilaterale nel settore della difesa che prevedono la fornitura di armi a Paesi retti da regimi instabili e non democratici¹¹⁸.

il PD guidato dall’allora segretario Matteo Renzi, R. ALIBONI, *Il cemento libico*, in E. GRECO, *L’Italia al bivio. Rapporto sulla politica estera italiana*, Roma, 2018, p. 136.

¹¹⁷ C.L. CECCHINI, G. CRESCINI, S. FACHILE, *L’inefficacia delle politiche umanitarie di rimozione degli “effetti collaterali” nell’ambito dell’esternalizzazione con particolare attenzione al resettlement. La necessità di vie legali effettive e vincolanti*, in *Dir. Imm. Citt.*, n. 2/2018, p. 23, che evidenziano come si tratti per di più di accordi assai onerosi, in termini finanziari, per il nostro Paese.

¹¹⁸ Camera dei deputati, XIV legislatura, seduta n. 619 del 3 maggio 2005, Resoconto stenografico dell’Assemblea, p. 52. La presa di posizione del Presidente Mattarella, in veste di deputato, viene ricordata anche da V. PUPO, *op. cit.*, p. 230, nt. 61. L’esperienza che Mattarella ha maturato come parlamentare in materia di politica estera e europea per il fatto di essere stato componente della Commissione Affari esteri comunitari della Camera dei deputati dal 2001 al 2008, a cavallo tra la XIV e la XV legislatura, ha comunque contato nel corso del suo primo settennato di Presidenza caratterizzato da una «personale attenzione rivolta alle questioni multilivello» (lo evidenzia M. FERRARA, *Capo dello Stato*, cit., p. 54).

A distanza di qualche anno, viceversa, nel (diverso) ruolo di Presidente della Repubblica, Mattarella non ha ritenuto di dover intervenire, ricorrendo alla *moral suasion* o all'esercizio del potere presidenziale di esternazione, per far valere le ragioni che aveva sostenuto come parlamentare e, soprattutto, nella sua nuova veste istituzionale non si è attivato, almeno non ufficialmente, per imporre al Governo il rispetto delle procedure previste a tutela di un esercizio equilibrato e trasparente dei rapporti internazionali: dall'assolvimento degli obblighi di pubblicità, in specie verso il Parlamento, alla tempestiva richiesta di autorizzazione parlamentare alla ratifica di un accordo sicuramente ricompreso nell'art. 80 Cost.. Eppure il capo dello Stato avrebbe avuto la possibilità di interloquire col Governo relativamente a tutti questi profili e di farlo in modo formale e istituzionalizzato quando, in occasione della riunione del Consiglio supremo di difesa del 6 aprile 2017, si discusse proprio dell'accordo bilaterale raggiunto con il Niger (nonché, come si dirà a breve, di quello con la Libia)¹¹⁹. Nel comunicato che dà conto di quella riunione, invece, non si segnala alcun rilievo critico sul punto da parte di Mattarella mentre, al contrario, si riporta che il Consiglio, nella sua interezza, ha «espresso apprezzamento per l'accordo bilaterale raggiunto con il Niger»¹²⁰.

L'inerzia presidenziale, per di più, si è protratta nonostante l'iniziativa intrapresa da alcune associazioni attive nella difesa dei diritti delle persone migranti, che hanno rivendicato in via giudiziale il diritto ad accedere al testo del documento sottoscritto dal Governo italiano. Solo sulla spinta del pronunciamento del giudice amministrativo che

¹¹⁹ Il Consiglio supremo di difesa, a prescindere da come lo si voglia inquadrare (si v. R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, cit., p. 228), è comunque pacificamente considerato (almeno) un canale istituzionalizzato di informazioni per il capo dello Stato che lo presiede (lo sottolinea F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale*, cit., p. 235) dove pertanto il Presidente, anche di fronte a Governi forti e maggioranze coese, ha l'occasione (sia pure non esclusiva) di controllare, di «ammonire e consigliare il governo al fine di garantire il rispetto della Costituzione» (R. BELLANDI, *op. ult. cit.*, p. 227).

¹²⁰ Cfr. il Comunicato del 6 aprile 2017. Il Comunicato emesso dopo la successiva riunione del CSD del 5 ottobre 2017, tornando sul tema delle politiche migratorie, ribadiva il convinto apprezzamento dell'organo presieduto dal capo dello Stato per le iniziative intraprese e i provvedimenti adottati dal Governo in quanto avrebbero consentito di far ottenere al nostro Paese «significativi successi» grazie alle politiche di intervento «nei Paesi di origine e di transito, a partire da quelli del Nord Africa».

ha accolto questi ricorsi¹²¹ (e quasi in supplenza dell'impulso presidenziale che, come si è detto, è del tutto mancato), il Governo Conte I, succeduto all'Esecutivo Gentiloni, ha infine deciso di presentare alle Camere il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'accordo con il Niger¹²², sanando almeno formalmente i vizi procedurali di un trattato invero già da alcuni anni attuato e finanziato¹²³.

¹²¹ T.A.R. Lazio, Sez. III *ter*, sent. 16 novembre 2018 n. 11125. A commento si v. E. OLIVITO, *Accordi in forma (semi)semplificata, istanze di accesso civico e vulnus alla Costituzione*, in *Questione giustizia*, 2019. Il giudice amministrativo ha però rigettato il ricorso contro il diniego ministeriale alla richiesta di accesso civico generalizzato alle lettere che i Governi dei due Paesi si erano scambiati prima di concludere l'accordo, le quali costituiscono probabilmente la base giuridica per l'invio di contingenti militari italiani in Niger. Sottopone a critica l'atteggiamento deferente del giudice rispetto alle blande motivazioni rese dalla diplomazia italiana per respingere la richiesta di accesso dei ricorrenti F.V. VIRZÌ, *L'effettività dell'accesso civico generalizzato: il caso degli accordi in forma semplificata*, in *Giornale di dir. Amm.*, n. 5/2019, p. 641 ss.

¹²² Dopo un rapido *iter*, nel quale solo alla Camera dei deputati si sono levate alcune voci di dissenso (cfr. Camera dei deputati, XVIII legislatura, seduta n. 161 del 11 aprile 2019, Resoconto stenografico dell'Assemblea, p. 24, l'intervento dell'on. Laura Boldrini per il gruppo LEU), la ratifica è stata autorizzata dal Parlamento con la legge n. 80 del 2019. La convergenza della quasi totalità delle forze politiche sul provvedimento, oltre a confermare la consueta inconsistenza dell'esame parlamentare persino sui trattati di maggiore rilievo (aspetto che a sua volta contribuisce a giustificare la prassi degli accordi in forma semplificata e la sua diffusione generalizzata), si spiega in questo caso anche per il fatto che, nonostante il cambio di maggioranza, i Governi che si sono via via succeduti hanno comunque condiviso la medesima linea politica e hanno continuato a dare attuazione (anche finanziariamente) all'accordo nigeriano.

¹²³ Notizie sull'esistenza dell'accordo erano apparse da tempo sulla stampa, che dava conto di cospicui finanziamenti destinati al Paese sub-sahariano e, indirettamente, a livello istituzionale se ne era trattato in occasione della richiesta di autorizzazione per l'invio di militari in Niger che il Governo aveva presentato alle Camere nel dicembre 2017 in applicazione della l. n. 145 del 2016 (si v. G. PASCALE, *"Esternalizzazione" delle frontiere in chiave antimigratoria e responsabilità internazionale dell'Italia e dell'UE per complicità nelle gross violations dei diritti umani commesse in Libia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 418, nt. 20). L'autorizzazione parlamentare alla ratifica disposta con la legge n. 161 del 2019 è intervenuta, dunque, a valle di una decisione già produttiva di effetti, riducendosi ad una "approvazione" meramente formale, come osservato da E. OLIVITO, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata: iniziativa legislativa parlamentare ed esternalizzazione delle politiche migratorie*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2018, p. 472 la quale sottolinea la circostanza che l'intervento *ex post* del Parlamento non solo non ha soddisfatto le esigenze garantistiche sottese all'art. 80 Cost. ma ha di fatto costretto le Camere a legittimare l'azione governativa, sollevando al contempo il Governo dalle sue responsabilità. Il punto è stato affrontato anche dalla Corte costituzionale (sent. n. 295 del 1984) che ha chiarito che: «l'autorizzazione, qual è configurata nella Carta fondamentale, emana dal Parla-

Il secondo episodio ha riguardato il Memorandum d’intesa del 2017 «sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all’immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana». Esso è l’ultimo di una serie di accordi (assoggettati a ratifica) e di intese (stipulate in forma semplice) che il nostro Paese ha pattuito con il Governo di Tripoli, a partire dal 2000, per impedire gli sbarchi di migranti sulle coste italiane anche attuando – a seguito del Protocollo riservato del 4 febbraio 2009 voluto dal Governo Berlusconi – respingimenti collettivi verso la Libia delle persone soccorse in mare¹²⁴. Si tratta di una politica che sembrava dover essere superata dopo la sentenza *Hirsi c. Italia*¹²⁵ con la quale la Corte europea dei diritti dell’uomo ha condannato il nostro Paese valutando che i respingimenti verso la Libia (considerata Paese “non sicuro”) violano il principio di *non refoulement* ed espongono i migranti al rischio di subire torture o trattamenti disumani o degradanti¹²⁶.

Ciò nonostante, la medesima politica è stata sostanzialmente confermata, anche dopo la fine del regime di Gheddafi, proprio in forza del Memorandum del 2 febbraio 2017 stretto dal Governo Gentiloni col nuovo Governo di Riconciliazione nazionale dello Stato della Li-

mento necessariamente *prima* che il trattato sia ratificato. La Costituzione vuole che le Camere valutino *in anticipo* il testo del trattato, al fine di rimuovere, in quanto organi autorizzanti, il limite che, secondo le previsioni degli artt. 80 e 87, circonda l’esercizio del potere di ratifica» (corsivi aggiunti). Si deve osservare che il Presidente della Repubblica ha subito proceduto alla promulgazione della legge n. 161 del 2019, senza opporre obiezioni nemmeno con la tecnica, altre volte utilizzata dallo stesso Mattarella, della “motivazione dissenziente” o della “motivazione contraria”.

¹²⁴ G. BATTISTA, *La collaborazione italo-libica nel contrasto all’immigrazione irregolare e la politica italiana dei respingimenti in mare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, ricostruisce la storia degli accordi italo-libici a partire dall’Accordo del 2000 fino al Protocollo (non pubblicato) del 2009, anno a partire dal quale si è cominciata ad attuare la politica dei respingimenti in mare da parte delle autorità italiane verso le coste libiche.

¹²⁵ Corte EDU, Grande Chambre, 23.2.2012, *Hirsi Jamaa e al. c. Italia*. A commento v. A. LIGUORI, *La Corte europea dei diritti dell’uomo condanna l’Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, in *Riv. dir. Int.*, n. 2/2012, p. 415 ss.

¹²⁶ Si tratta di un rischio molto concreto se si considera, per esempio, che «quella decisione è stata adottata a quasi tre anni dall’episodio controverso, tanto che solamente sei dei ventiquattro ricorrenti erano ancora in contatto con i loro avvocati, mentre altri erano deceduti e di altri ancora, anche a causa della sopraggiunta guerra in Libia, si era persa ogni traccia» (lo sottolinea M. BENVENUTI, *Lo strano caso Diciotti. Diritti, rovesci e argomenti in una (brutta) pagina di diritto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, parte I, p. 37, nt. 7).

bia con a capo Fayed Mustapa Serraj. Il Memorandum, infatti, è lo strumento principale della strategia di (apparente) esternalizzazione delle frontiere italiane in Libia con la quale l'Italia (sostenuta dalle istituzioni europee) ha inteso sostituire le «pratiche (altrimenti vietate) di respingimento diretto in mare (*push-backs*) con misure di sovvenzionamento e di supporto delle operazioni di trattenimento dei migranti (*pull-backs*), subappaltate in questo caso alla Guardia costiera e alle forze della milizia libica»¹²⁷. Il documento fornisce una base giuridica alle attività di cooperazione che coinvolgono le forze militari italiane e il Centro italiano di coordinamento del soccorso marittimo, che dirige a distanza le operazioni di salvataggio in mare demandandole *in primis* alle autorità libiche¹²⁸. A dispetto dell'evidente importanza dell'accordo, tuttavia, il Parlamento italiano è stato privato di ogni possibilità di controllare le decisioni governative, essendo stata ancora una volta prescelta dai nostri Esecutivi la via delle trattative informali e riservate.

E di nuovo, anche in questo caso non si sono registrate reazioni da parte del capo dello Stato che non ha fatto trapelare osservazioni, né di merito né di metodo. Tale silenzio assume particolare risalto se si considera l'iniziativa di un gruppo di deputati di sollevare un conflitto di attribuzioni contro il Governo per contestare davanti alla Corte costituzionale la lesione delle competenze parlamentari in relazione al potere di autorizzazione di cui all'art. 80 Cost. e alla riserva di legge di cui all'art. 10, secondo comma, Cost. Al di là dell'esito del conflitto – giudicato inammissibile dalla Corte¹²⁹ e del resto, secondo certa dottrina, impostato sulla erronea premessa che l'iniziativa legislativa del procedimento di autorizzazione alla ratifica dei trattati sia riservata soltanto all'Esecutivo¹³⁰ – mi pare che la mancanza di tutela costitu-

¹²⁷ E. OLIVITO, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata*, cit., p. 506. Nello stesso senso anche G. PASCALE, "Esternalizzazione" delle frontiere in chiave antimigratoria, cit., p. 418 ss.

¹²⁸ A. FAZZINI, *Il caso S.S. and Others v. Italy nel quadro dell'esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo*, in *Dir. Imm. Citt.*, n. 2/2020, p. 88; F.V. PALEOLOGO, *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno*, in *Questione giustizia*, n. 2/2018, p. 215 ss.

¹²⁹ Corte cost., ord. n. 163 del 2018. A commento della decisione si v. A.J. GOLIA, *La fortezza che resiste*, cit., e A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *forumcostituzionale.it*, 2018.

¹³⁰ E. OLIVITO, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata*, cit., p. 451.

zionale delle richiamate prerogative parlamentari possa farsi anzi tutto ricadere sul Presidente della Repubblica.

I ricorrenti non hanno invece ritenuto di interpellare Mattarella né in via politica, dal momento che non hanno fatto appello alla sua opera di mediazione, né in via giurisdizionale, poiché il capo dello Stato non è stato chiamato in causa davanti alla Corte costituzionale.

A tal proposito, si deve in effetti registrare come da parte di tutti gli attori istituzionali, *in primis* lo stesso capo dello Stato, vi sia scarsa considerazione del potere presidenziale di ratifica e della sua portata garantista, secondo una lettura al ribasso che andrebbe però rivista. Invero, la competenza prevista dall’ottavo comma dell’art. 87 Cost. assume un senso proprio in quanto dà titolo al Presidente della Repubblica per esercitare il suo ruolo di garanzia sulle iniziative governative, e gli consente di addentrarsi in un terreno difficilmente accessibile alle altre istituzioni. Tale attribuzione lo autorizza dunque a chiedere conto anzi tutto di quegli impegni che l’Esecutivo vorrebbe assumere sul piano internazionale in modo del tutto autonomo e riservato¹³¹. E del resto, anche nel caso del memorandum con la Libia, Mattarella avrebbe avuto l’occasione istituzionale per discutere col Governo, in seno al Consiglio supremo di difesa, della legittimità di tale accordo. Il punto venne esplicitamente trattato nella già citata riunione del Consiglio del 6 aprile 2017, come si evince dal testo del comunicato del Quirinale che riporta: «il Consiglio ha pienamente condiviso l’iniziativa italiana di sottoscrivere un memorandum di intesa con il Consiglio Presidenziale del Governo di Tripoli nonché specifici accordi con le diverse entità interne al tessuto tribale libico per meglio controllare i confini meridionali del Paese e i flussi migratori»¹³². Se ne deve concludere che Mattarella non fece rilievi in quella sede mentre, al contrario, parrebbe aver almeno tacitamente avallato la delicata politica di accordi bilaterali intrapresa dal Governo¹³³.

¹³¹ Cfr. A. CASSESE, *L’VIII comma dell’art. 87*, cit., p. 226 ss.

¹³² Comunicato del 6 aprile 2017 (consultabile sul [sito istituzionale della Presidenza della Repubblica](#)).

¹³³ La mancata opposizione del capo dello Stato ad un provvedimento governativo in seno al Consiglio supremo di difesa rende ragionevolmente certo il Governo «del fatto che il Presidente della Repubblica e le gerarchie militari non faranno opposizione all’attuazione e all’esecuzione del provvedimento» (F. FURLAN, op. cit., p. 257). A quanto pare, il memorandum con la Libia al termine del primo triennio di validità è stato automaticamente rinnovato, nel febbraio 2020, benché il Governo Conte II aves-

A distanza di qualche anno, tuttavia, con il caso della nave “Ubaldo Diciotti” accaduto nel luglio 2018, il capo dello Stato è stato quasi “costretto” ad occuparsi delle ricadute prodotte dall’accordo di cooperazione con la Libia. La vicenda ha attratto l’attenzione della stampa, dell’opinione pubblica e delle istituzioni a seguito del divieto di attracco nel porto di Trapani ordinato dall’allora Ministro dell’Interno Matteo Salvini¹³⁴ ad una nave della Guardia costiera italiana (la “Diciotti”) per impedire lo sbarco di 67 migranti che erano stati soccorsi in acque libiche da una nave mercantile italiana (la “Vos-Thalassa”) e poi trasferiti sulla “Diciotti”. Tale vicenda si collegava all’attuazione del suddetto accordo perché, secondo quanto previsto nel memorandum, l’equipaggio del mercantile aveva inizialmente ricevuto istruzioni di riportare i naufraghi in Libia sia da parte della guardia costiera libica, sia da parte del Centro italiano di soccorso marittimo¹³⁵. Soltanto a seguito della convulsa reazione dei passeggeri soccorsi, che si rifiutavano di essere consegnati alle autorità libiche, l’imbarcazione aveva successivamente fatto rotta verso le coste italiane e aveva affidato i migranti alla nostra nave guardia costiera. Giunta in prossimità di Trapani, tuttavia, la “Diciotti” era stata costretta a restare al largo per alcuni giorni col suo carico di persone, ottenendo il via libera all’attracco solo dopo un deciso intervento di Mattarella. Secondo quanto dichiarato dagli esponenti del Governo, infatti, di fronte al protrarsi della situazione, il Presidente della Repubblica si era rivolto al Presidente del Consiglio

se annunciato la volontà di rivedere i contenuti dell’accordo. Lo riporta E. FRASCA, *Il controllo democratico sulle operazioni di ricerca e soccorso in mare nel Mediterraneo centrale: il potenziale dell’istituto dell’accesso civico generalizzato nell’ordinamento interno e in quello europeo*, in *Federalismi.it*, n. 23/2020, p. 79, nt. 38.

¹³⁴ Il Ministro non ha mai assunto, tuttavia, un formale provvedimento amministrativo di chiusura dei porti, come fa notare M. MAGRI, *Obbligo di soccorso in mare, funzioni della Guardia costiera e respingimenti “delegati”: sui poteri del Ministro dell’interno*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2019, p. 150 e nt. 2. L’A. riflette criticamente sulle direttive impartite dai nostri Governi alle ONG che operano nel Mediterraneo che impongono alle navi di rivolgersi prioritariamente alle autorità competenti nelle zone SAR straniera (ossia quelle zone nelle quali, secondo Convenzioni internazionali, i paesi rivieraschi stabiliscono la propria competenza a soccorrere le persone in mare), evitando di dirigersi nella zona di competenza italiana.

¹³⁵ Per una ricostruzione della vicenda si v. C. RUGGIERO, *Dalla criminalizzazione alla giustificazione delle attività di ricerca e soccorso in mare. Le tendenze interpretative più recenti alla luce dei casi Vos Thalassa e Rackete*, in *Dir. Imm. Citt.*, n. 1/2020, p. 191 ss. e L. MASERA, *La legittima difesa dei migranti e l’illegittimità dei respingimenti verso la Libia (caso Vos-Thalassa)*, in *Diritto penale contemporaneo online*, 2019.

Conte e aveva chiesto di sbloccare la vicenda che – oltre ad essere considerata assai grave dal punto di vista del diritto internazionale, nonché sul piano costituzionale e del rispetto dei diritti fondamentali – stava provocando un acceso conflitto all’interno dell’Esecutivo e avrebbe altresì potuto comportare l’intervento dell’autorità giudiziaria¹³⁶. Anche per queste ragioni, la richiesta del Quirinale era stata accolta di buon grado da Conte ed era stata resa pubblica da alcuni ministri del M5S al fine di utilizzarla come argomento definitivo per superare le obiezioni dell’alleato leghista¹³⁷.

A distanza di poco più di un mese, il Quirinale era costretto nuovamente ad “intercedere” col Governo per consentire lo sbarco in un porto italiano di un altro gruppo di migranti provenienti dalla Libia ma, questa volta, direttamente soccorsi dalla “Diciotti” in acque maltesi. L’attività di mediazione svolta da Mattarella era stata circondata, nella circostanza, da maggior riserbo, a quanto pare dietro la richiesta dello stesso Presidente che voleva evitare un suo coinvolgimento pubblico e di essere strumentalizzato da una parte della maggioranza su temi così delicati e divisivi¹³⁸. Del resto, nel secondo “caso Diciotti” la questione politica messa in risalto dal Ministro Salvini per vietare l’attracco (anche a costo di sacrificare la libertà e la sicurezza delle persone trattenute a bordo della nave italiana), non riguardava direttamente l’applicazione del memorandum con la Libia, ma si incentrava piuttosto sulle difficili relazioni con un altro Paese europeo (Malta) e sul problema del riparto delle responsabilità nell’accoglienza degli

¹³⁶ M. BREDÀ, *Nave Diciotti, la scelta obbligata di Mattarella: doveva risolvere al più presto il conflitto tra poteri*, in *corriere.it*, 13 luglio 2018; L. PALMERINI, *L’avviso di Mattarella a Salvini: basta conflitti tra poteri dello Stato*, in *ilsole24ore.com*, 14 luglio 2018.

¹³⁷ A. GAGLIARDI, *Nave Diciotti. Interviene Mattarella. «Stupore» di Salvini. Di Maio: «Rispettare la decisione del Colle»*, in *ilsole24ore.com*, 12 luglio 2018; A. ZINITI, *L’intervento di Mattarella sblocca l’impasse: al via lo sbarco della Diciotti. Il Viminale: «Stupore»*, in *repubblica.it*, 12 luglio 2018. Il secondo “caso Diciotti” (v. *infra*) darà in effetti luogo ad un procedimento penale per sequestro di persona nei confronti del Ministro Salvini e alla conseguente richiesta di autorizzazione a procedere rivolta dall’autorità giudiziaria al Senato in forza dell’art. 96 Cost. (in argomento si v. L. MASERA, *Immunità della politica e diritti fondamentali. I limiti all’irresponsabilità penale dei ministri*, Torino, 2020, p. 1 ss.; A. MORELLI, *Principio di legalità vs. «preminente interesse pubblico»? Il caso Diciotti e le sue conseguenze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018, p. 898 ss.).

¹³⁸ M. FERRARA, *Capo dello stato vincoli europei e obblighi internazionali*, cit., p. 67.

immigrati all'interno dell'Unione¹³⁹. Preoccupazioni che, al fondo, si ritrovano anche in molte dichiarazioni del Presidente della Repubblica (v. *supra* § 2.1) e alle quali Mattarella era subito tornato a dare pubblico rilievo in successive occasioni¹⁴⁰.

Va invece notato che nemmeno a seguito di questi episodi il Presidente Mattarella ha ritenuto di dover indirizzare le sue attribuzioni e la sua capacità di influenza (nei confronti degli organi di governo e dell'opinione pubblica) per denunciare e per opporsi ad altri aspetti delle politiche di gestione dei flussi migratori, e in specie di quelle che si collocano "a monte" della strategia dei "porti chiusi" in attuazione di accordi illegittimi per forma e per contenuto¹⁴¹. Da questo punto di vista, la narrazione di un Presidente che si fa (certo opportunamente) "paladino" dei diritti delle persone che arrivano sulle nostre coste, rendendosi perciò visibili agli occhi degli italiani, coglie una parte soltanto di una realtà più complessa che, per essere affrontata in modo davvero efficace e coerente, richiederebbe invero anche da parte del capo dello Stato un deciso cambio di paradigma.

¹³⁹ V. NUTI, *Nave "Diciotti" ancora in stand-by, Salvini: intervenga UE o migranti in Libia*, in *ilsole24ore.com*, 19 agosto 2018; L. ROMANO, *Diciotti, scontro Italia-Malta*, in *ilgiornale.it*, 19 agosto 2018.

¹⁴⁰ Come accadeva, ad esempio, durante l'incontro con il Presidente della Repubblica tedesco Steinmeier, che era seguito da dichiarazioni alla stampa nelle quali Mattarella auspicava «che i Paesi che avvertono la responsabilità comune di fronte a un fenomeno epocale come quello delle migrazioni trovino soluzioni, sperando che siano condivise dall'intera Unione Europea, ma che comunque consentano dei meccanismi automatici di distribuzione dei migranti e dei rimpatri posti a carico dell'Unione». (cfr. *quirinale.it* e N. SCAVO, *Migranti. La mossa di Mattarella: «I rimpatri spettano alla UE»*, in *Avvenire.it*, 20 settembre 2019).

¹⁴¹ Si v. le argomentazioni contenute nella sentenza del Gip Trapani, 23 maggio 2019, che assolve per "legittima difesa" i migranti soccorsi dalla nave *Vos Thalassa* dalle imputazioni relative alle minacce e ai tentativi di aggressione diretti ai danni del comandante del rimorchiatore. La scriminante poggia sul fatto che il rimpatrio in Libia, in quanto Paese "non sicuro", avrebbe comportato per gli imputati il rischio di subire gravi lesioni dei loro diritti fondamentali. Nel giungere a queste conclusioni il giudice di primo grado ha preso in considerazione la natura e l'efficacia del Memorandum d'intesa Italia-Libia e lo ha ritenuto costituzionalmente illegittimo (a commento si v. L. MASERA, *La legittima difesa dei migranti e l'illegittimità dei respingimenti verso la Libia (caso Vos-Thalassa)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019). La decisione del Tribunale è stata riformata in appello ma poi definitivamente confermata dalla Corte di cassazione (C. Cassazione, Sez. VI pen., sent. n. 15869 del 16 dicembre 2021).

4. Europeismo, atlantismo e multilateralismo

Dall’analisi degli interventi (esternazioni e atti) e di alcuni “non interventi” (silenziosi, seppure eloquenti) del Presidente Mattarella nelle relazioni sovranazionali e internazionali affiorano tre parole d’ordine: europeismo, multilateralismo e atlantismo. Questi obbiettivi si sostengono vicendevolmente lungo il filo rosso della garanzia della continuità della responsabilità istituzionale nel prestare fede agli impegni presi, sia nei confronti dell’UE che dell’alleato atlantico. In questo modo ne esce rafforzato l’indirizzo inaugurato dal Presidente Ciampi sulla natura sostanziale della funzione di rappresentanza nazionale verso l’esterno, in ragione della stabilità della carica presidenziale rispetto all’avvicinarsi degli esecutivi. L’impressione che se ne ricava è che il capo dello Stato sia in effetti sempre più percepito a livello internazionale come un’istituzione in grado di condizionare sostanzialmente, se non proprio di determinare, la politica nazionale dell’Italia sulla scena europea, compresi i rapporti di cooperazione bilaterale, e nel contesto mondiale.

Se questo è un primo punto di evidenza nella “politica estera” del Presidente, apparentemente meno evidente risulta la posizione in materia migratoria, dove i “non interventi”, che lasciano inappagata la necessità di presidio istituzionale dei diritti umani e che inibiscono talune competenze costituzionali, tradiscono il sotteso imbarazzo dell’istituzione presidenziale che, quasi a volersi proteggere dall’esposizione in materie tanto delicate quanto complesse e necessariamente trans-territoriali, alza la chiamata in responsabilità verso l’Unione europea che non può esimersi dal rafforzare la gestione e salvaguardia della frontiera esterna comune. Questi i presupposti della duplice “strategia” presidenziale: sul fronte interno, il capo dello Stato si attiene ad un atteggiamento di massima prudenza, al punto da non rendere note prese di posizione, pur a fronte della esplicita trattazione delle questioni nel Consiglio supremo di difesa per limitarsi unicamente ad interventi imposti dall’esposizione mediatica delle vicende (i.e. caso Diciotti); sul fronte esterno, a questo significativo silenzio (tanto più significativo in ragione della “levatura” costituzionale degli interessi coinvolti), fa da *pendant* l’eloquenza della insistita chiamata in solidale sussidiarietà dell’Unione europea sull’*affaire* migratorio che coinvolge (e travolge) *in primis* i paesi UE “di frontiera” (tra cui l’Italia).

E qui si chiude il cerchio dell’europeismo presidenziale: l’UE deve

fare di più su vari fronti (come emerge dal § 2.2), inclusa la politica di vicinato e la politica estera, diventando essa stessa protagonista di un multilateralismo e atlantismo che non possono essere lasciati *in toto* alle cangianti maggioranze parlamentari nazionali. Per questo consolidamento, all'insegna della continuità-stabilità, il Presidente Mattarella ha fattivamente operato, spronando il livello europeo a completare l'integrazione e, per converso, sul fronte interno, in attesa di una completa assunzione di responsabilità dell'UE, ha fin qui "stressato" tutte le sue competenze, formali e informali, per garantire che l'Italia non venga meno agli impegni presi, persino quando essi si riferiscano a strategie politiche non obbligatorie secondo il dettato costituzionale e dunque in linea di principio rivedibili da parte degli organi di indirizzo.

* * *

ABSTRACT

ITA

La prassi sviluppata lungo il corso della (prima) presidenza Mattarella consolida il lascito dei suoi immediati predecessori in materia di "potere estero", sia per il livello sopranazionale che internazionale. Nello specifico, i suoi numerosi interventi, analogamente ai mancati interventi (silenziosi seppur eloquenti) confermano l'assunzione di un ruolo di continuità nella rappresentanza – sul fronte esterno – dell'indirizzo istituzionale che trascendere il mutevole indirizzo politico governativo lungo una traiettoria declinabile in tre parole chiave: europeismo, multilateralismo e atlantismo.

EN

The practice developed all along the (first) Mattarella presidency consolidates the legacy of his immediate predecessors in the field of "foreign affairs", in respect of both, the supranational and international level. More specifically, his numerous interventions, similarly to his lack of interventions (silent but eloquent), confirm a representative role on the external front aimed at guaranteeing institutional continuity beyond any change in government policy, along a trajectory summarized by three key words: Europeanism, multilateralism and Atlanticism.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)