

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2019

LE ISTANZE DI ACCESSO CIVICO COME STRUMENTO DI TRASPARENZA DEMOCRATICA IN TEMA DI ACCORDI INTERNAZIONALI IN FORMA SEMPLIFICATA

di Valentina Pupo

***Abstract:** Nell'articolo si esamina la vicenda dell'istanza di accesso civico all'accordo Italia/Niger, che ha messo in luce come questo strumento giuridico possa essere funzionale a portare a conoscenza della collettività il contenuto di accordi internazionali in forma semplificata, che, secondo una prassi consolidata, ma in aperto contrasto con la Costituzione, sono conclusi dal Governo in mancanza della preventiva autorizzazione legislativa alla ratifica, prevista dall'art. 80 Cost. in specifiche materie. L'accesso civico si rivela, dunque, un utile mezzo per consentire un controllo democratico sulla politica estera del Governo, a fronte dell'acquiescenza delle Camere a veder mortificate le proprie prerogative in materia, pur non potendo sostituirsi ad esso. È, pertanto, auspicabile un recupero della centralità del sindacato parlamentare sulle più rilevanti decisioni che impegnano lo Stato italiano al livello internazionale.*

***Abstract:** The paper examines the case of the civic access request to the agreement between Italy and Niger and how this legal remedy can be useful to share with the community the content of international agreements in simplified form. These agreements, according to a common practice that conflicts with Constitution, are signed by Government without the prior legislative authorization to ratify, required by art. 80 of the Constitution in particular issues. Therefore, civic access is important in order to allow a democratic control on Government's foreign policy, given that the Parliament allows its own prerogatives to be mortified. However, this instrument cannot replace parliamentary scrutiny. For this reason, it would be desirable that parliamentary oversight on the most important international decisions regains its central role.*

LE ISTANZE DI ACCESSO CIVICO COME STRUMENTO DI TRASPARENZA DEMOCRATICA IN TEMA DI ACCORDI INTERNAZIONALI IN FORMA SEMPLIFICATA

di Valentina Pupo*

SOMMARIO: 1. La vicenda dell'accesso civico all'accordo Italia-Niger. – 2. La prassi della conclusione di accordi in forma semplificata in violazione dell'art. 80 Cost. – 3. Il ruolo del Parlamento nell'attività di controllo sul potere estero del Governo. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. La vicenda dell'accesso civico all'accordo Italia-Niger

Con la sentenza n. 11125 del 16 novembre 2018, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. terza-ter, ha deciso in merito al ricorso presentato dall'Associazione per gli Studi giuridici sull'Immigrazione (ASGI) contro il rigetto di un'istanza di accesso civico rivolta al Ministero degli affari esteri e della Cooperazione internazionale, proposta al fine di rendere conoscibile all'opinione pubblica il testo di un accordo di cooperazione in materia di difesa, siglato dallo Stato italiano e dalla Repubblica del Niger il 26 ottobre 2017, nonché il contenuto di due lettere inviate dal Governo nigerino a quello italiano, rispettivamente l'1 novembre 2017 e il 15 gennaio 2018.

Il ricorso promosso dall'ASGI è stato motivato dalla circostanza che il contenuto dell'intesa non fosse stato reso noto in alcun modo, pur trattandosi di un accordo in forma semplificata per il quale, ai sensi dell'art. 4, co. 1, della legge n. 839/1984, esiste uno specifico obbligo di pubblicazione in Gazzetta ufficiale e di comunicazione alle Presidenze delle Camere¹, e pur avendo l'accordo stesso rappresentato, nonostante sui relativi contenuti fosse stato completamente bypassato il controllo parlamentare, la base giuridica

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi “Magna Græcia” di Catanzaro – Centro di Ricerca “Diritto costituzionale e Istituzioni politiche”.

1. L'accordo avrebbe dovuto essere trasmesso, a cura del Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi del Ministero degli affari esteri, per la pubblicazione trimestrale nell'apposito supplemento della Gazzetta ufficiale, e altresì comunicato alle Presidenze delle Camere, secondo il disposto dell'art. 4, co. 1, legge n. 839/1984, così come previsto per tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere (i trattati, le convenzioni, gli scambi di note, ecc., comunque essi siano denominati). Il Ministero degli affari esteri, inoltre, non ne aveva pubblicato il testo neppure sul proprio sito, nell'Archivio dei trattati internazionali *online* (ATRIO).

per l'avvio di una missione militare di cooperazione e supporto in Niger, a partire dal gennaio 2018, di recente rifinanziata, praticamente «al buio»², dal Parlamento³.

L'accordo, difatti, secondo una prassi ormai invalsa, ma contraria a Costituzione, è stato concluso dal Governo in forma semplificata, vale a dire senza la necessaria, preventiva autorizzazione legislativa alla ratifica da parte del Parlamento, prevista in base al disposto dell'art. 80 Cost., tra gli altri, per i trattati aventi "natura politica", venendo, così, sottratto al controllo delle Camere, pur comportando impegni immediati per lo Stato italiano. D'altra parte, può constatarsi come sia sempre più frequente la conclusione in questa forma di accordi bilaterali con Paesi terzi, nel quadro delle politiche di controllo delle frontiere esterne e dei flussi migratori e, più in generale, della politica estera e di difesa, senza alcun coinvolgimento, o con il coinvolgimento solo in tempi successivi, delle Camere⁴.

La significativa novità scaturita dalla decisione in oggetto consiste nel fatto che, per la prima volta, sia stato riconosciuto ai cittadini il diritto di essere messi al corrente del contenuto di un accordo concluso in forma semplificata dall'Esecutivo, valorizzando, in questo modo, i necessari profili di trasparenza e di controllo democratico sull'attività del Governo, sovente elusi tramite il ricorso alla modalità di stipulazione intergovernativa, che

2. Di «esternalizzazione al buio della gestione dei flussi migratori», in relazione ad accordi di cooperazione internazionale conclusi dal Governo senza il necessario, preventivo intervento autorizzatorio del Parlamento, ai sensi dell'art. 80 Cost., scrive E. Olivito, *Accordi in forma semplificata, istanze di accesso civico e vulnus alla Costituzione*, in *Questione giustizia*, www.questionegiustizia.it, 5 febbraio 2019, p. 1 ss.

3. Con le risoluzioni del Senato della Repubblica (Doc. XXIV, n. 93) del 15 gennaio 2018 e della Camera dei Deputati (A.C. 6/00392) del 17 gennaio 2018, il Parlamento ha approvato la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2017 in merito alla partecipazione dell'Italia a missioni internazionali da avviare nell'anno 2018, tra le quali figura la missione prevista dall'Accordo di cooperazione in materia di difesa siglato con la Repubblica del Niger il 26 ottobre 2017. Con la risoluzione in Assemblea A.C. 6/00039, del 19 dicembre 2018, la Camera ha approvato, in base alla risoluzione delle Commissioni III e IV riunite (Doc. XVI, n. 1), la Relazione analitica del Consiglio dei ministri «*sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, anche al fine della relativa proroga, deliberata il 28 novembre 2018*», relativa al periodo dal 1° ottobre al 31 dicembre 2018, presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta. Al Senato, l'analoga risoluzione delle Commissioni 3^a e 4^a riunite, *relativa alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali nel periodo 1° ottobre-31 dicembre 2018, è stata annunciata nella seduta n. 92 del 21 febbraio 2019, ma non è ancora stata approvata alcuna risoluzione dell'Assemblea sul punto.*

4. Sul punto, cfr. *infra* § 3. Tra gli esempi più recenti, è questa la forma prescelta per il «*Memorandum d'intesa 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*», siglato il 2 febbraio 2017, da cui sono scaturiti anche diversi ricorsi per conflitto di attribuzione promossi da alcuni parlamentari contro il Governo per la lamentata violazione delle prerogative parlamentari, derivante dalla mancata presentazione del disegno di legge governativo di autorizzazione alla ratifica del trattato. I ricorsi riuniti sono stati dichiarati inammissibili dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 163/2018. In merito, cfr. E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata: iniziativa legislativa parlamentare ed esternalizzazione delle politiche migratorie*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2018, p. 435 ss.; R. Bin, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 20 luglio 2018.

pretermette la partecipazione delle assemblee parlamentari. La decisione, d'altro canto, non era da ritenere del tutto scontata, considerato che, in circostanze precedenti, ricorsi volti a far riconoscere il diritto di accesso civico generalizzato ai contenuti e allo stato di attuazione e di finanziamento di analoghe forme di intesa non erano stati accolti dai giudici amministrativi, come, ad esempio, nel recente caso del ricorso avverso il diniego di accesso alle informazioni inerenti lo stato di attuazione del *Memorandum* d'intesa Italia-Libia del 2 febbraio 2017⁵.

Il legale rappresentante dell'ASGI, in un primo tempo, aveva presentato al Ministero degli affari esteri una richiesta di accesso civico generalizzato alle lettere e al contenuto del trattato Italia/Niger, che, contrariamente agli obblighi di legge, non erano stati oggetto di pubblicazione, ricevendo in risposta un diniego da parte del Ministero, sia in prima istanza che in sede di riesame⁶. Nel primo caso⁷, la Direzione generale per la Mondializzazione e le Questioni globali – Ufficio V (Africa occidentale e Africa centrale) presso il Ministero degli esteri, d'intesa con il Ministero della difesa, ai sensi dell'art. 5-*bis*, co. 1, lett. *c*) e *d*) del d.lgs. n. 33/2013, aveva rigettato la richiesta di accesso alle lettere «stante il pregiudizio concreto che l'ostensione delle stesse sarebbe [stata] in grado di arrecare agli interessi pubblici sottesi alla difesa, alle questioni militari e alle relazioni internazionali», aggiungendo, con riferimento al testo dell'accordo, che esso sarebbe stato «liberamente consultabile, perché pubblicato in Gazzetta ufficiale, una volta concluso l'*iter* di ratifica mediante legge da parte del Parlamento». In sede di riesame⁸, il diniego di accesso era stato confermato con provvedimento del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza del Ministero degli esteri poiché, anche in considerazione delle Linee Guida FOIA, adottate dall'Autorità Anti-corrruzione⁹, era stato effettuato un «accurato bilanciamento dei diversi interessi tutelati dalla legge», in seguito ad attenta disamina degli orientamenti del governo nigerino, nonché del contesto internazionale e di sicurezza nel quale dovevano inquadarsi i documenti.

Da qui, il ricorso del legale rappresentante dell'ASGI¹⁰ per l'annullamento dei provvedimenti di diniego e per l'accertamento e la declaratoria del diritto di accesso

5. Cfr. Tar Lazio, sez. terza-ter, sent. n. 8892 del 7 agosto 2018.

6. La richiesta di accesso civico, in prima istanza, era stata presentata in data 29 gennaio 2018, mentre in seconda istanza, avverso il primo provvedimento di diniego, in data 15 marzo 2018.

7. Con provvedimento di diniego del 28 febbraio 2018.

8. Con provvedimento di diniego del 4 aprile 2018.

9. Si tratta delle *Linee Guida FOIA* (Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico), adottate dall'ANAC con determina n. 1309 del 28 dicembre 2016. Riguardo al caso in esame, il riferimento è ai paragrafi nn. 5.3, 7.3 e 7.4.

10. Nel ricorso sono intervenuti *ad adiuvandum*, con atto depositato il 27 luglio 2018, i legali rappresentanti delle associazioni CILD (Coalizione italiana per le Libertà e i Diritti civili onlus) e NAGA (Associazione volontaria di Assistenza socio sanitaria e per i Diritti dei Cittadini stranieri, Rom e Sinti-onlus), rispetto all'intervento dei quali il Tar

generalizzato ai dati e agli atti indicati nelle istanze, al fine precipuo di far concretamente valere il diritto sancito dall'art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013, previsto «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico». Com'è noto, tale disposizione, introdotta ad opera del d.lgs. n. 97/2016, ha aggiunto l'istituto dell'accesso civico c.d. *generalizzato*, mutuato dall'esperienza anglosassone del *Freedom of information act* (FOIA), al panorama italiano degli strumenti utili a favorire forme sempre più ampie di trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche. L'accesso civico generalizzato, difatti, ha la caratteristica di essere svincolato dalla necessaria legittimazione soggettiva dell'istante e da uno specifico interesse sotteso alla richiesta, sicché, al netto delle esclusioni e delle limitazioni contemplate all'art. 5-*bis* del d.lgs. n. 33/2013 a tutela di interessi considerati giuridicamente rilevanti, conferisce a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, allo scopo di favorire un più ampio e concreto controllo, da parte dei cittadini, sull'azione della pubblica amministrazione, sul perseguimento delle relative funzioni istituzionali e sull'impiego delle risorse pubbliche, incoraggiando il loro maggiore coinvolgimento e la loro reale partecipazione alle decisioni di interesse generale. Questo istituto si aggiunge alle ulteriori forme di accesso già contemplate dall'ordinamento, vale a dire l'accesso *documentale* di cui all'art. 22 della l. n. 241/1990, che risulta ristretto all'ambito prettamente procedimentale e consente ai soggetti interessati, privati o portatori di interessi pubblici o diffusi, aventi un interesse diretto, concreto ed attuale, relativo a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento cui è richiesto l'accesso, di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi; e l'accesso civico *semplice*, già introdotto dal d.lgs. n. 33/2013 (art. 5, co. 1), garantito tramite l'obbligo di pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e attraverso il diritto di accedervi in caso di omessa pubblicazione. A tal proposito, è il caso di evidenziare come, nonostante la denominazione sia quasi simile, l'accesso civico generalizzato e l'accesso civico semplice presentino una diversa connotazione, dal momento che quest'ultimo si configura principalmente come strumento funzionale alla realizzazione di una trasparenza di tipo proattivo, rafforzando l'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge a carico delle amministrazioni; mentre il primo risulta finalizzato alla realizzazione di una

ha respinto le eccezioni di inammissibilità dell'amministrazione resistente, considerando come essi abbiano fatto valere un interesse indiretto alla conoscenza degli atti oggetto dell'accesso civico, in quanto potenzialmente attinenti della politica migratoria e dei rimpatri e dunque rilevanti nel quadro delle rispettive finalità statutarie.

trasparenza di tipo reattivo, rispondente alle istanze promosse dai cittadini, al di là di loro specifici interessi qualificati e di obblighi di pubblicazione delle amministrazioni, sancendo così il riconoscimento di un vero e proprio *right to know* dei cittadini e della libertà di attingere alle informazioni amministrative¹¹.

Nel ricorso promosso dall'ASGI è stata contestata proprio la violazione degli artt. 5, co. 1, 2 e 6, e 5-*bis* del d.lgs. n. 33/2013 e, altresì, dell'art. 3 della l. n. 241/1990, per carenza di motivazione degli atti di diniego. Difatti, il ricorrente rilevava come il trattato, in virtù della stipulazione in forma semplificata, fosse già in grado di integrare un accordo vincolante tra le parti e produttivo di obblighi reciproci, pur rientrando nella categoria degli atti da concludere in forma solenne, e pertanto secondo l'ordinario *iter* parlamentare di autorizzazione alla ratifica; senza contare che, non essendo stato apposto alcun segreto di Stato, come pure sarebbe stato possibile ai sensi degli artt. 39 ss. della l. n. 124/2007, risultava violato anche l'obbligo di pubblicazione previsto dall'art. 4 della l. n. 839/1984. Inoltre, a parere del ricorrente, anche le due lettere del governo nigerino avevano determinato situazioni giuridiche vincolanti per lo Stato italiano, in base al diritto internazionale. Nell'ottica prospettata, dunque, in entrambi i casi, il diniego di ostensione avrebbe minato il previsto diritto di accesso civico a documenti, informazioni o dati, di cui le pubbliche amministrazioni abbiano omesso l'obbligatoria pubblicazione, ancor più di fronte alla consolidata prassi governativa di assumere rilevanti obblighi di cooperazione internazionale, tesi anche al contrasto dell'immigrazione illegale, senza la dovuta informazione istituzionale nei riguardi del Parlamento ed in mancanza dell'indispensabile autorizzazione legislativa alla ratifica.

Il Tar del Lazio ha accolto parzialmente il ricorso, ritenendolo fondato soltanto in merito alla richiesta di accesso al testo dell'accordo fra Italia e Niger, rilevando, sul punto, la contraddittorietà dell'argomentazione del Ministero, il quale, pur avendo ammesso

11. In merito al vasto tema dell'accesso civico, tra gli innumerevoli contributi, cfr. M. Savino, *Il Foia italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2016, p. 593 ss.; Id., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2013, p. 795 ss.; G. Gardini, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 19/2018; Id., *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 1/2017; E. D'Alterio, *La trasparenza amministrativa*, in B.G. Mattarella-E. D'Alterio (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, Edizioni del Sole24 Ore, 2017, p. 165 ss.; A. Porporato, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 12/2017; E. Carloni, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid*, n. 4/2016; S. Villamena, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 23/2016; A. Bonomo, *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2013, p. 725 ss.; A. Simonati, *La trasparenza amministrativa nella normativa italiana: un principio in evoluzione*, in D. De Pretis-M. Malo-B. Marchetti (a cura di), *Pensare il diritto pubblico. Liber amicorum per Giandomenico Falcon*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 349 ss.

l'esistenza di un obbligo di pubblicazione, da ricondurre al richiamato art. 4 della l. n. 839/1984, in maniera del tutto immotivata ne aveva differito l'accesso al momento in cui si fosse concluso l'*iter* di ratifica parlamentare ed il testo fosse stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale. È appena il caso di rilevare, in proposito, come tale differimento, in assenza dello specifico mezzo dell'accesso civico generalizzato, avrebbe finito con il tradursi in un rinvio della pubblicazione dei contenuti dell'intesa ad un momento successivo del tutto indeterminato, poiché l'*iter* parlamentare di ratifica – al netto del fatto che, in casi come questi, la prescritta autorizzazione legislativa alla ratifica avrebbe dovuto precedere l'entrata in vigore dell'accordo stesso – è cominciato soltanto dopo la pubblicazione della sentenza, tramite la presentazione alla Camera dei Deputati, da parte del Governo, il 19 dicembre 2018, del disegno di legge n. 1468, recante «*Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017*».

Peraltro, nella sentenza, il giudice amministrativo ha stigmatizzato, altresì, il fatto che il Ministero resistente, nel formulare il diniego, avesse chiamato in causa la “natura politica” dell'atto¹² per escluderne l'ostensione, confondendo indebitamente, e forse anche strumentalmente, tra *sindacabilità* nel merito degli atti politici e *accessibilità* dei documenti che li contengono: l'una esclusa in modo esplicito dall'art. 7, co. 1, ultimo periodo, cod. proc. amm.¹³; l'altra prevista espressamente dall'art. 5, co. 1, d.lgs. n. 33/2013 con riferimento a tutti i «documenti, informazioni o atti», che l'amministrazione abbia l'obbligo di pubblicare e di cui abbia, invece, omissa la pubblicazione. L'inerzia dell'amministrazione rispetto all'adempimento di questo obbligo, nonché la parallela mancanza di qualsiasi ragione di segretezza addotta, avrebbero determinato, dunque, secondo il giudice amministrativo, un pregiudizio per le istanze di trasparenza democratica sottese alla normativa in materia di accesso.

Il Tar ha, invece, ritenuto che il ricorso fosse infondato nella parte relativa all'accesso civico azionato rispetto al contenuto delle due missive inviate dal Governo nigerino. Ciò in quanto il giudice amministrativo ha considerato, in primo luogo, che le stesse non potessero essere riconducibili alla nozione di “accordo internazionale” che, in quanto tale, avrebbe dovuto soggiacere all'obbligo di pubblicazione ai sensi degli artt. 1, co. 1, lett. f), e 4 della l. n. 839/1984, dal momento che, non avendo ancora il Governo italiano fornito

12. In merito alla delicata valutazione della “politicità” di un atto, prodromica all'esclusione della sindacabilità del suo contenuto, cfr. Tar Lazio, sez. terza-ter, sent. 176 del 7 gennaio 2019 e, altresì, Corte cost., sent. 81/2012.

13. Cfr. art. 7, co. I, ultimo periodo, cod. proc. amm.: «Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico».

alcuna risposta, le lettere ricevute non avrebbero potuto integrare alcun tipo di accordo bilaterale vincolante, neppure nella forma dello “scambio di note”, che la suddetta legge sottoporrebbe ad obbligo di pubblicità (art. 4). Conseguentemente, l’istanza di accesso civico rispetto a tali missive poteva considerarsi rientrante nella previsione di cui all’art. 5, co. 2, d.lgs. n. 33/2013 che, per le richieste di accesso relative a dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni «ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione», prevede l’applicabilità «dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’art. 5-*bis*». Sono state legittime, dunque, secondo il giudice amministrativo, le ragioni ostative all’accesso fatte valere dal Ministero, attinenti alla difesa, alle questioni militari e alle relazioni internazionali (art. 5-*bis*, co. 1, lett. *c*) e *d*), d.lgs. n. 33/2013); altresì adeguata è stata la motivazione dell’atto di diniego circa l’importanza di mantenere riservate tali comunicazioni, al fine di non pregiudicare le reciproche relazioni internazionali, anche sulla base delle risultanze diplomatiche relative agli intendimenti del Governo nigerino, autore delle missive.

In conseguenza di tale parziale accoglimento, il Tar ha ordinato al Ministero degli esteri di “esibire” il testo dell’accordo internazionale Italia/Niger, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione (o, se precedente, dalla comunicazione della sentenza), ma non anche di “pubblicarlo”, come pure sarebbe stato possibile a norma dell’art. 116, co. 4, del cod. proc. amm.¹⁴, trattandosi di un atto soggetto ad obbligo di pubblicazione.

2. La prassi della conclusione di accordi in forma semplificata in violazione dell’art. 80 Cost.

Il caso dell’accesso civico all’accordo Italia/Niger offre anche l’occasione per focalizzare l’attenzione sulle modalità attraverso le quali, nel nostro ordinamento, si è consolidato l’esercizio del potere estero e, segnatamente, del *c.d. treaty making power*. Le disposizioni costituzionali, in proposito, delineano un «*puzzle*»¹⁵ che coinvolge diversi soggetti istituzionali nel procedimento di formazione degli accordi internazionali.

L’art. 87 Cost., difatti, attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di ratifica, previa, quando occorra, nei casi individuati dall’art. 80 Cost., l’autorizzazione con legge del Parlamento, la quale deve essere approvata secondo il procedimento ordinario di cui all’art. 72, co. 4, Cost. e risulta, peraltro, sottratta all’abrogazione referendaria, ai sensi

14. Cfr. art. 116, co. 4, cod. proc. amm.: «Il giudice decide con sentenza in forma semplificata; sussistendone i presupposti, ordina l’esibizione e, ove previsto, la pubblicazione dei documenti richiesti, entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni, dettando, ove occorra, le relative modalità».

15. L’espressione è di S. Sassi, *Il puzzle costituzionale del treaty making power in Italia*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n. 2/2014.

dell'art. 75 Cost. Non è rinvenibile, invece, alcuna disposizione costituzionale che attribuisca formalmente in modo esplicito al Governo il potere di assumere l'iniziativa, di condurre i negoziati e di concludere gli accordi internazionali; tale funzione, tuttavia, viene unanimemente imputata all'Esecutivo, in quanto la materia della gestione delle relazioni con gli altri Stati e la definizione delle direttrici della politica estera rientra indubbiamente negli ambiti di esercizio dell'attività di indirizzo politico¹⁶.

Lo schema definito dalla Costituzione vedrebbe, quindi, coinvolti il Governo, il Parlamento e il Presidente della Repubblica nel caso della stipulazione dei trattati previsti dall'art. 80 Cost., vale a dire quelli di natura politica, o che prevedano arbitrati o regolamenti giudiziari, o implichino variazioni del territorio, oneri alle finanze o modificazioni di leggi; mentre coinvolgerebbe l'Esecutivo e il Capo dello Stato la conclusione degli ulteriori accordi, individuabili in via residuale tra quelli che non rientrino nelle categorie delineate dall'art. 80 Cost.¹⁷. In sostanza, sarebbero stati espressamente previsti in Costituzione i controlli democratici successivi, da parte delle Camere e del Presidente della Repubblica, sull'esercizio del potere estero del Governo¹⁸.

Senonché, nella prassi internazionale, si è affermato un particolare modo di stipulazione degli accordi fra Stati che non prevede la formale ratifica. Si tratta della conclusione dei cc.dd. accordi in forma semplificata (o accordi "informali")¹⁹, che impegnano lo Stato nel momento stesso della firma da parte del solo rappresentante del Governo, senza l'intervento di ulteriori organi costituzionali. L'Italia non è estranea all'adozione di tale pratica e, anzi, come dimostrano la vicenda in commento, nonché una

16. Sul punto, la dottrina è concorde: cfr. M. Franchini, *I poteri del Governo nella conclusione degli accordi internazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1980, p. 36 ss.; G. De Vergottini, *Politica estera ed interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 3/1984, p. 493 ss.; S. Galeotti, *Brevi note in tema di "potere estero" e divisione del potere nella Costituzione italiana*, in *Iustitia*, n. 3/1987, p. 218 ss.; V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, Maggioli Editore, 1989, p. 17 ss.; E. Palazzolo, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 127 ss.

17. Cfr. A. Cassese, *Art. 80*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca-A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979, p. 167 s.

18. Cfr. G. Negri, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia*, in *La politica estera della Repubblica italiana*, a cura di M. Bonanni, Milano, Edizioni di Comunità, 1967, p. 721 ss., spec. 750 ss.; A. Cassese, *Art. 80*, cit., p. 167; S. Labriola, *Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina dell'autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali*, in *Riv. dir. intern. priv. proc.*, n. 2/1982, p. 220 ss.

19. In merito, cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 75 ss.; E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata*, cit., p. 435 ss.; F.M. Palombino, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, in *Riv. dir. intern.*, n. 3/2018, p. 870 ss.; E. Raffiotta, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, 5 novembre 2009; R. Cortese, *Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1977, p. 34 ss.; B. Allara, *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, in *Dir. intern.*, n. 1/1971, p. 100 ss.; M. Udina, *Gli accordi in forma semplificata e la Costituzione italiana*, in *Riv. dir. intern.*, 1961, p. 201 ss.

serie di dati statistici²⁰, essa è divenuta nettamente predominante e vi si è sovente fatto ricorso anche in materie che, secondo il dettato costituzionale dell'art. 80 Cost., avrebbero richiesto la preventiva autorizzazione legislativa da parte delle Camere e il successivo atto formale di ratifica del Capo dello Stato, aggirando, in tal modo, la suddetta previsione.

Le ragioni di tale diffusione attengono in particolare alle sempre pressanti esigenze di celerità nell'assunzione delle decisioni, di riservatezza e di competenze tecniche imposte dal contesto globale delle relazioni tra gli Stati, che richiedono all'Esecutivo un'autonomia decisionale che sempre più di frequente tende ad essere sottratta al sistema bicamerale dei controlli, marginalizzando il ruolo del Parlamento ed intensificando, al contrario, la centralità del Governo quale vero e proprio *dominus* della formazione degli accordi internazionali e del potere estero²¹.

In base a tali presupposti, la dottrina ha affrontato la questione e, seppur rimaste minoritarie, non sono mancate ricostruzioni tendenti a individuare un possibile fondamento costituzionale della pratica degli accordi in forma semplificata. Vi è chi ha ritenuto che tale tipo di intese fosse possibile limitatamente alle materie tecniche di settore dei singoli Dicasteri, in quanto integranti, per l'appunto, atti amministrativi settoriali e non atti di indirizzo politico del Governo, per i quali sarebbe stata, invece, necessaria la ratifica del Presidente della Repubblica²². Secondo altra opinione, in assenza di norme esplicite nell'ordinamento, si dovrebbe ritenere che la competenza a stipulare accordi in forma semplificata, non soggetti a ratifica presidenziale, spetti al Governo in virtù di una delega tacita di attribuzioni da parte del Capo dello Stato²³. Vi è, poi, la tesi che ritiene che il potere del Governo di concludere intese con modalità informali derivi da una consuetudine costituzionale facoltizzante, che conferirebbe all'Esecutivo una competenza residuale in merito alla stipulazione di accordi in tutti i settori che non ricadano fra quelli

20. Ci si riferisce, in particolare ai dati riportati da E. Raffiotta, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata*, cit., p. 20 s., che evidenziano una prassi che, come dimostra la vicenda considerata, non si è affatto ridimensionata negli anni successivi.

21. In merito alla concentrazione del potere estero in mano all'Esecutivo, cfr. W. Leisner, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 342 ss.; N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, p. 336 ss.

22. In tal senso cfr. B. Allara, *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, cit., p. 114 ss. *Contra* M. Franchini, *I poteri del Governo*, cit., p. 27 ss., che rileva come anche gli accordi tecnici di settore in seguito impegnino l'intero Governo e il Parlamento per la predisposizione delle relative norme di attuazione, sicché le esigenze di controllo sarebbero egualmente rilevanti.

23. Cfr. M. Udina, *Gli accordi in forma semplificata*, cit., p. 211; R. Quadri, *Diritto internazionale*, Napoli, Liguari, 1968, p. 162; in riferimento ai poteri del monarca, D. Donati, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, I, Torino, Utet, 1906, p. 257 ss. *Contra* V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., p. 206, che sottolinea come la Costituzione non preveda che le attribuzioni presidenziali possano essere delegate, ma preveda soltanto l'istituto della supplenza in caso di impedimenti del Capo dello Stato.

espressamente previsti dalla norma in questione²⁴, o da una consuetudine integrativa dell'art. 80 Cost., tesa a colmarne le relative lacune²⁵. Addirittura, vi è chi sostiene che, in proposito, si sia formata una consuetudine costituzionale in deroga alla Costituzione, che consentirebbe di estendere la prassi della stipulazione degli accordi in forma semplificata anche agli ambiti di cui all'art. 80 Cost.²⁶.

La dottrina più diffusa, tuttavia, è del parere che, in una delle materie previste dalla disposizione costituzionale, un trattato non possa essere concluso in forma semplificata, dal momento che verrebbe altrimenti compromesso lo scopo garantista della disposizione, «turbando gravemente l'equilibrio tra Esecutivo e Parlamento, che invece la Costituzione ha voluto accuratamente predisporre e salvaguardare»²⁷. Come emerge dal dibattito costituente²⁸, difatti, la *ratio* garantista della norma è quella di prevedere dei controlli democratici sugli indirizzi di politica estera, definiti dal Governo e dalla sua maggioranza, facendo passare tali decisioni attraverso il preventivo atto autorizzatorio del Parlamento nel suo insieme, nelle rilevanti ipotesi contemplate dall'art. 80 Cost., e attraverso il controllo più generale del Presidente della Repubblica, in sede di ratifica. Al contrario, nei casi non previsti dall'art. 80 Cost., la dottrina prevalente tenderebbe ad ammettere gli accordi in forma semplificata²⁹, tant'è che la prassi della conclusione di tale tipo di intese,

24. Cfr. S. Marchisio, *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, in *Riv. dir. intern.*, 1975, p. 551 ss.; M. Buquicchio, *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, Napoli, Jovene, 1980, p. 66 ss.

25. Cfr. R. Monaco, *La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. IV-*Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 453 ss., alla cui tesi è contrario A. Malintoppi, *La delimitazione della piattaforma continentale adriatica e l'art. 80 della Costituzione*, in *Riv. dir. intern.*, n. 4/1970, p. 508 ss., n. 3, poiché ritiene che la consuetudine in questione andrebbe, piuttosto, a modificare l'assetto delle competenze in tema di stipulazione dei trattati internazionali, rispetto a come essa è configurata dall'art. 80 Cost.

26. Cfr. F.M. Palombino, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, cit., p. 874; V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., p. 203 ss. Non condivide la tesi che fonda la competenza dell'Esecutivo a concludere accordi in forma semplificata su una consuetudine costituzionale B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 80, il quale, partendo dalla constatazione che spesso la prassi tende a superare i limiti indicati dall'art. 80, rileva che, se si facesse coincidere la consuetudine con la prassi, ne scaturirebbe un'inammissibile consuetudine *contra constitutionem*; mentre se la si limitasse alle sole materie non coperte dall'art. 80, si tralascerebbe una parte della prassi, e ciò sarebbe scorretto dal punto di vista metodologico nel caso della ricostruzione di una norma non scritta come la consuetudine.

27. A. Cassese, *Art. 80*, cit., p. 167 ss. Nello stesso senso F. Ghera, *Art. 80*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 1570 ss.; B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 79 ss.; E. Palazzolo, *Ordinamento costituzionale*, cit., p. 377 ss.; T. Treves, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 678 s.

28. Per tali ricostruzioni, cfr. F. Ghera, *Art. 80*, cit., p. 1561 ss.; A. Cassese, *Art. 80*, cit., p. 150 ss.; R. Cortese, *Gli accordi internazionali in forma semplificata*, cit., p. 78 ss.

29. Cfr. A. Cassese, *Commento all'art. 87, VIII co., Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca-A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli, 1978, p. 230; B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 76 ss.; V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., p. 209 ss.; T. Treves, *Diritto internazionale*, cit., p. 678.

dopo diverso tempo, ha trovato un riscontro legislativo con la citata legge n. 839/1984, che ne ha espressamente imposto l'obbligo di pubblicazione, assieme a tutti gli atti pattizi, quale che sia la denominazione assunta o il procedimento seguito, cui si vincola la Repubblica nelle relazioni internazionali e la loro comunicazione alle Presidenze delle Camere³⁰. Tale circostanza evidenzia, peraltro, come le esigenze di pubblicità degli atti con i quali si estrinseca il potere estero, dal punto di vista della conoscibilità dei relativi contenuti da parte di chiunque vi abbia interesse, in una prospettiva che appaghi le esigenze di partecipazione e di trasparenza del potere che costituiscono il connotato di uno Stato democratico, fossero emerse come fondamentali ancor prima che nell'ordinamento venisse introdotto l'accesso documentale, con la legge n. 241/1990.

L'indirizzo del legislatore ordinario, difatti, conferma uno dei cardini propri di un ordinamento costituzionale democratico, per cui, nei rapporti tra governanti e governati, la pubblicità e l'informazione devono rappresentare la regola fondamentale, che consenta una partecipazione effettiva e consapevole di tutti i cittadini alla vita del Paese³¹. In questa prospettiva, dunque, è evidente che non potrebbero ammettersi i trattati segreti, vale a dire quel tipo di accordi internazionali per i quali il Governo si valga dello strumento della segretezza al fine di mantenerne occulto, o comunque riservato, il contenuto e la portata, escludendo, in primo luogo, il Parlamento dall'esame e dalla relativa valutazione in una discussione pubblica. Il divieto di accordi di tal fatta si potrebbe far derivare proprio dall'applicazione più compiuta della disposizione costituzionale di cui all'art. 80 Cost., poiché altrimenti si escluderebbe ogni possibile compartecipazione e controllo delle Camere sull'esercizio del potere estero da parte dell'Esecutivo, per la conclusione di atti ai quali il

30. Cfr. Art. 1, co. 1, lett. f), e art. 4, l. n. 839/1984 «*Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*». Sul punto, cfr. altresì S. Labriola, *La pubblicazione degli atti normativi e la circolazione delle notizie sulle relazioni internazionali della Repubblica italiana*, in *Riv. dir. intern. priv. e proc.*, n. 2/1985, p. 235 ss.

31. Nei sistemi democratici, imperniati sul principio di trasparenza del potere e dei meccanismi decisionali, il ricorso al segreto, nella sua massima declinazione pubblicistica del segreto di Stato, può essere eccezionalmente ammissibile soltanto in limitatissimi casi, legalmente determinati, connessi in modo strumentale alla tutela di interessi essenziali della comunità statale e dotati di un fondamento costituzionale che ne consenta il ragionevole bilanciamento con gli ulteriori interessi che, tramite la segretezza, verrebbero sacrificati e con un corretto e bilanciato esercizio dei poteri costituzionali. In merito alla tematica dell'illegittimità del trattato segreto, qui solo tangenzialmente accennata, cfr. P. Fois (a cura di), *Trattato segreto. Profili storico-diplomatici e regime giuridico*, Atti del Convegno di Studi, Sassari-Alghero 24-26 marzo 1988, Padova, Cedam, 1990, e, in particolare, G. Zagrebelsky, *Trattato segreto e potere di controllo della Corte costituzionale* (p. 331 ss.); M. Franchini, *Trattato segreto e funzione amministrativa* (p. 301 ss.); M. Segni, *Trattato segreto e controllo parlamentare: riflessioni "de iure condendo"* (p. 337 ss.); S. Labriola, *Trattato segreto e attribuzioni degli organi costituzionali* (p. 343 ss.); G. Arena, *Intervento* (p. 376 ss.); L. Ferrari Bravo, *Intervento* (p. 367 ss.); S. Marchisio, *La natura giuridica del trattato segreto* (p. 87 ss.); G. Gaja, *Alcune riflessioni sull'obbligo di segretezza rispetto agli accordi internazionali* (p. 121 ss.); P. Fois, *L'invalidità del trattato segreto* (p. 124); C. Dell'Acqua, *Il potere estero fra segreto e politica* (p. 171 ss.).

fatto stesso della segretazione attribuisce un'innegabile valenza politica³². Ed è evidente, inoltre, come tale divieto risulti positivamente sancito proprio dalla legge n. 839/1984, che impone l'obbligo di pubblicazione e comunicazione alle Camere per tutti gli accordi ai quali la Repubblica si vincola nelle relazioni internazionali, compresi quelli in forma semplificata.

È vero, per altri versi, che la disciplina del segreto, nella sua massima declinazione pubblicistica del segreto di Stato, prevede che possano essere celati, con tale vincolo, «gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali»; ma è vero, altresì, che ciò è possibile esclusivamente in forme legalmente circoscritte, in funzione strumentale della tutela di interessi essenziali della comunità statale e costituzionalmente rilevanti, come la sicurezza nazionale e la difesa delle istituzioni repubblicane; così come è vero che, anche quando siano coinvolte esigenze di riservatezza legate alla tutela della sicurezza nazionale, nell'ordinamento esistono modalità di coinvolgimento del Parlamento e degli organi di garanzia come la Corte costituzionale³³.

D'altra parte, come dimostra la vicenda del trattato in forma semplificata in questione, occorre realisticamente riconoscere come, per un verso, il suddetto obbligo di pubblicazione venga sovente disatteso, non esistendo alcuna conseguenza per la relativa violazione; e come, per altro verso, esso non consenta, comunque, di soddisfare a pieno le aspettative democratiche che si riconnettono all'esigenza di controllare l'operato dell'Esecutivo in questo campo, sia perché la pubblicazione e la comunicazione alle Camere intervengono dopo la conclusione dell'accordo, quando ormai il Parlamento non potrebbe più proporre modifiche, ma soltanto accogliere o respingere *in toto* l'atto, sia perché è innegabile come tale forma di pubblicità non abbia scalfito la prassi per cui, di fatto, è sempre il Governo a definire in che forma concludere l'accordo internazionale³⁴.

Si deve rilevare, inoltre, come in dottrina non manchino neppure perplessità espresse in merito all'ammissibilità degli accordi in forma semplificata nei casi che ricadono al di fuori dei limiti posti dall'art. 80 Cost., e ciò in considerazione del fatto che l'art. 87, co. 8, Cost., sembrerebbe richiedere la ratifica presidenziale per la generalità dei trattati, non

32. Cfr. S. Labriola, *La pubblicazione degli atti normativi*, cit., p. 239 s.; Id., *Trattato segreto e attribuzioni degli organi costituzionali*, cit., p. 341 ss.

33. In particolare, a tal proposito, ai sensi della legge n. 124/2007, vengono in rilievo il ruolo del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, organo preposto al controllo politico delle scelte di segretazione compiute dal Governo, e quello della Corte costituzionale, preposta al controllo giurisdizionale circa il corretto impiego del segreto di Stato. Più in generale, sui rapporti tra segreto di Stato e ordinamento democratico, cfr. da ultimo E. Rinaldi, *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2016, e, volendo, V. Pupo, *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia repubblicana*, Milano, Cedam-Wolters Kluwer, 2018.

34. Sul punto, cfr. S. Sassi, *Il puzzle costituzionale*, cit., p. 5 ss.

solo per quelli stipulati in forma solenne, sia per l'importanza politica di ogni accordo internazionale che vincoli lo Stato, sia per l'esigenza che il Presidente della Repubblica, proprio al fine di evitare che l'art. 80 Cost. venga violato, accerti effettivamente che i trattati che il Governo intende concludere non richiedano l'indispensabile autorizzazione parlamentare preventiva³⁵.

3. Il ruolo del Parlamento nell'attività di controllo sul potere estero del Governo

Si è più volte accennato al fatto che nell'ordinamento repubblicano, col tempo, ha finito per imporsi una prassi di conclusione degli accordi internazionali completamente elusiva dell'art. 80 Cost. ed in aperto contrasto con esso, senza che tale circostanza, pur stigmatizzata dalla dottrina, sia mai stata in grado di suscitare particolari resistenze da parte delle Camere, le quali, di conseguenza, hanno visto retrocedere il proprio ruolo di controllo-indirizzo della politica estera, a fronte di un progressivo rafforzamento del ruolo del Governo.

Non è affatto infrequente, ad esempio, l'anomala adozione *ex post*, da parte del Parlamento, di leggi "di approvazione ed esecuzione" di accordi in forma semplificata, autonomamente stipulati dall'Esecutivo, anche in ambiti coperti dalle garanzie dell'art. 80 Cost. Si tratta di disegni di legge di cui il Governo, nella quasi totalità dei casi, assume l'iniziativa³⁶, sebbene nelle ultime legislature siano aumentati i progetti di legge di iniziativa parlamentare di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali³⁷, che in parte riequilibrano la netta asimmetria a favore del Governo delineatasi in questo ambito. Tuttavia, non può non rilevarsi come il ricorso alla prassi dell'approvazione legislativa *ex post* delle intese informali, vigenti fin dal momento della sottoscrizione, rappresenti una sorta di "sanatoria"³⁸ con cui il Governo cerca di rimediare all'incostituzionalità prodottasi

35. Cfr. F. Ghera, *Art. 80*, cit., p. 1570, che rileva come il Capo dello Stato, in tali casi, non potrebbe rifiutare di sottoscrivere la ratifica, ma certo potrebbe richiamare all'esigenza di un riesame dell'atto, che potrebbe anche far mutare orientamento rispetto ad una stipulazione in assenza della dovuta autorizzazione parlamentare.

36. Al riguardo, difatti, si è sostenuto che sussista una sorta di riserva di legge governativa, poiché il governo sarebbe meglio in grado di conoscere l'intesa che è stata conclusa e, trattandosi di una legge di autorizzazione, per ottenerla occorrerebbe la richiesta dell'organo titolare della potestà di compiere l'atto autorizzato. In tal senso, cfr. Giunta per il regolamento della Camera dei Deputati – Resoconto del 23 giugno 1998 – *Comunicazioni del Presidente sull'ammissibilità di proposte di legge d'iniziativa parlamentare recanti autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali*, su http://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/bollet/199806/0623/html/15/comunic.htm.

37. Cfr. E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, cit., p. 483 ss. e i riferimenti *ivi* richiamati; S. Sassi, *Il puzzle costituzionale*, cit., p. 11 ss.

38. In questi termini A. Cassese, *Art. 80*, cit., p. 185 ss., fortemente critico in merito alle forme di "sanatoria" elaborate dal Governo per le ipotesi in cui l'Esecutivo stesso abbia disatteso il disposto dell'art. 80 Cost., omettendo di sottoporre alle Camere trattati manifestamente rientranti nelle categorie contemplate dalla norma costituzionale. Favorevole, invece, altra parte della dottrina: cfr. M. Udina, *Gli accordi internazionali in forma semplificata e la Costituzione italiana*, in *Riv. dir. intern.*, 1961, p. 201 ss.; G. Sperduti, *Rilevanza internazionale delle disposizioni*

e rischi concretamente di avvalorare l'impropria equivalenza tra "autorizzazione preventiva" e mera "approvazione successiva" degli accordi da parte del Parlamento, dal momento che risulta evidente come le due ipotesi non siano affatto coincidenti. Le Camere, difatti, sarebbero teoricamente libere di non approvare un trattato già concluso dall'Esecutivo e produttivo di effetti, ma, in pratica, esse potrebbero incontrare forti remore a disapprovarlo³⁹. Ed invero, dal momento che la maggioranza parlamentare è quella che supporta l'Esecutivo, su una decisione altamente politica come quella in questione, che potrebbe produrre notevoli ripercussioni negative per lo Stato sul piano delle relazioni internazionali – in termini di responsabilità per inadempienza del trattato, essendo l'accordo già efficace – difficilmente la deliberazione delle Assemblee potrebbe avere tenore negativo. È evidente, dunque, la connotazione per certi versi "ricattatoria", nei confronti del Parlamento, assunta da tale prassi sanante.

costituzionali sulla stipulazione dei trattati e suoi limiti, in *Scritti di diritto internazionale in onore di Perassi*, II, Milano, Giuffrè, 1957, p. 323; R. Monaco, *La ratifica dei trattati*, cit., p. 453 ss.

39. Cfr. A. Cassese, *Art. 80*, cit., p. 188; F. Ghera, *Art. 80*, cit., p. 1571; E. Olivito, *Accordi in forma semplificata*, cit., p. 4. Un caso emblematico di accordo concluso in mancanza di autorizzazione delle Camere, successivamente "sanato" con l'emanazione di una legge di esecuzione, è stato quello relativo alla partecipazione dell'Italia all'ONU: l'Italia fece domanda di adesione il 7 maggio 1947 e venne ammessa il 4 dicembre 1955, mentre solo con la legge n. 848/1957 fu adottato l'ordine di esecuzione. Com'è stato notato, tuttavia, è vero che la richiesta di adesione fu precedente all'entrata in vigore della Costituzione, ma è, altresì, vero che, fino al 1955, essa non era ancora stata accettata, e dunque la domanda avrebbe potuto essere riformulata secondo il procedimento in seguito previsto della Costituzione (cfr. A. Cassese, *Art. 80*, cit., p. 186). È opportuno ricordare, inoltre, come nella discutibile prassi del mancato ricorso all'autorizzazione parlamentare alla ratifica rientrino anche le ipotesi che implicano il dispiegamento di truppe all'estero, nell'ambito di missioni internazionali cc.dd. di *peacekeeping* e di *peace-enforcement*. Il Parlamento è stato sovente chiamato ad intervenire *ex post*, non con ratifica, ma con leggi di conversione di decreti legge che assicuravano la copertura finanziaria alle missioni. Sul punto, la legge n. 145/2016 (*Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*) ha ora dettato una disciplina di riferimento, regolando le procedure per l'avvio di nuove missioni e per la prosecuzione di quelle in corso. Secondo quanto previsto dall'art. 1, l'ambito di applicazione è circoscritto alla partecipazione a missioni ONU o delle altre organizzazioni cui l'Italia appartiene e «all'invio di personale e di assetti, civili e militari, fuori del territorio nazionale, che avvenga secondo i termini della legalità internazionale, delle disposizioni e delle finalità costituzionali, in ottemperanza agli obblighi di alleanze o ad accordi internazionali o intergovernativi, o per eccezionali interventi umanitari» (art. 1, co. 1). Le Camere discutono le deliberazioni del Consiglio dei ministri, previamente comunicate al Presidente della Repubblica, e le approvano con apposito atto di indirizzo, definendo gli impegni del Governo, oppure negano l'autorizzazione. Come emerge dalla previsione, dunque, le missioni internazionali possono essere autorizzate con atti parlamentari di indirizzo in quanto riguardino l'ottemperanza di obblighi scaturenti da trattati ed accordi la cui stipulazione, in ogni caso, non sia contrastante con le previsioni costituzionali. Tuttavia, pare di poter affermare che la permanente prassi della conclusione di accordi in forma semplificata nelle materie di cui all'art. 80 Cost., ponga dei problemi anche con riferimento all'applicazione di tali disposizioni legislative. Ciò, ad esempio, nei casi in cui, come quello in oggetto, la missione sia stata autorizzata, finanziata e rifinanziata prima ancora che il disegno di legge di ratifica e di esecuzione *ex post* dell'accordo fosse presentato al Parlamento. L'atto parlamentare di indirizzo che autorizza una missione internazionale, difatti, non potrebbe essere considerato una sorta di "sanatoria" successiva della mancata partecipazione delle Camere alla conclusione di un trattato che richieda la previa autorizzazione legislativa alla ratifica.

Peraltro, se nel diritto internazionale, ai sensi dell'art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁴⁰, un accordo concluso in violazione di norme interne di importanza fondamentale potrebbe produrre la nullità del trattato stesso, è stato altresì sostenuto che, nel diritto interno, non possa essere data valida esecuzione agli accordi siglati in violazione dell'art. 80, poiché il vizio di formazione delle norme internazionali si trasmetterebbe a quelle interne di esecuzione, e si potrebbe, peraltro, far valere un conflitto di attribuzione a difesa delle prerogative parlamentari, così come la responsabilità civile e penale dei ministri che abbiano stipulato illegittimamente il trattato, nonché la responsabilità del Capo dello Stato, se nulla abbia fatto per dissuadere il Governo dal concludere il trattato senza la preventiva autorizzazione parlamentare⁴¹.

Buona parte della dottrina, tuttavia, tende a manifestare un'opinione contraria a questa, sul presupposto che la formazione del trattato internazionale e quella delle norme interne derivino da due procedimenti distinti e da due distinte competenze, sicché la normativa interna adottata in esecuzione di un trattato illegittimamente stipulato non inciderebbe sulla sua validità, poiché le Camere, a prescindere dall'esistenza di un trattato, potrebbero sempre adottare una legge contenente una disciplina analoga a quella che scaturirebbe dall'attuazione dell'accordo⁴². Anche la Corte costituzionale, del resto, in una sentenza risalente nel tempo, aveva escluso la violazione dell'art. 80 Cost. da parte di una legge di esecuzione di un trattato stipulato in mancanza del preventivo intervento legislativo parlamentare, precisando, però, che tale legge non avrebbe potuto rappresentare un'autorizzazione successiva del trattato, e che, pertanto, l'assenza di tale atto non avrebbe potuto dirsi "sanata" dalla legge di esecuzione successiva, poiché la lettera della Costituzione è chiara nel richiedere un'autorizzazione parlamentare precedente alla ratifica del trattato stesso⁴³.

Come accennato, un ambito in cui, secondo una prassi invalsa anche in Italia, la conclusione dei trattati segue ormai proprio la modalità degli accordi in forma semplificata, generando, peraltro, seri dubbi di compatibilità con la Costituzione, è quello degli accordi internazionali in materia di immigrazione, di riammissione e di gestione dei flussi migratori con gli Stati terzi di origine o di transito dei migranti. In questo settore, difatti, nel corso del tempo, di sono andate dipanando forme di cooperazione disciplinate da

40. Art. 46, par. 1, Conv. di Vienna: «Il fatto che il consenso di uno Stato a vincolarsi a un trattato sia stato espresso in violazione di una disposizione del suo diritto interno riguardante la competenza a concludere trattati non può essere invocato dallo Stato in questione come viziante il suo consenso, a meno che questa violazione non sia stata manifesta e non riguardi una norma del suo diritto interno di importanza fondamentale».

41. Cfr. F. Ghera, *Art. 80*, cit., p. 1571 ss.; A. Cassese, *Art. 80*, cit., p. 178 ss.

42. Cfr. V. Lippolis, *La Costituzione italiana*, cit., p. 235.

43. Cfr. Corte cost., sent. n. 295/1984, in part. punto 6 cons. in dir.

atti qualificati nel modo più vario, ma che è fondamentale distinguere proprio in relazione alle procedure di conclusione⁴⁴. Difatti, anche alla luce degli impegni, pure di natura economica, che possono scaturire dalla loro conclusione⁴⁵, è assai arduo negare la politicità di tali accordi e qualificare come intese di natura meramente tecnica convenzioni che riguardano in maniera assai stretta la disciplina della condizione giuridica dei cittadini stranieri o la riammissione dei migranti nei Paesi di provenienza o di transito. La conclusione di questi accordi in forma semplificata da parte del Governo o, addirittura, in forma “ultrasemplicata”⁴⁶, da parte dei vertici dei singoli Dicasteri, genera un *vulnus* costituzionale sotto un duplice profilo: quello della violazione dell’art. 80 Cost., poiché la loro natura politica imporrebbe la preventiva autorizzazione legislativa alla ratifica; e quello della violazione dell’art. 10, co. 2, Cost., che impone una riserva di legge rinforzata per la disciplina della condizione giuridica dello straniero.

Nel caso in questione, peraltro, si è prodotta la situazione paradossale per cui il Parlamento ha autorizzato l’avvio della missione in Niger e la sua ulteriore proroga prima ancora che venisse persino presentato un disegno di legge di ratifica ed esecuzione *ex post* dell’accordo Italia/Niger. Ma, ciononostante, l’accordo stesso, ancora sconosciuto alle Camere, ha rappresentato proprio la base giuridica della missione. Difatti, il Governo, come ormai è prassi, ha stipulato in forma semplificata un trattato dall’evidente natura politica, che è immediatamente entrato in vigore tra le parti, e non ne ha rispettato l’obbligo di pubblicazione e di trasmissione ai Presidenti delle Camere, sancito dalla legge n. 839/1984, tra l’altro suscitando, in questo modo, una richiesta di accesso civico generalizzato, finita davanti al giudice amministrativo in seguito al diniego di ostensione da parte del Ministero. Tuttavia, ben prima che, il 16 novembre 2018, intervenisse la sentenza in commento, il Governo aveva già ottenuto che venisse finanziata dal

44. Cfr. C. Favilli, *Presentazione*, in questa *Rivista*, n. 1-2.2016, p. 11 ss.; Id., *L’attuazione della direttiva Rimpatri: dall’inerzia all’urgenza con scarsa cooperazione*, in *Rivista dir. intern.*, n. 3/2011, p. 693 ss.; Id., *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in *Riv. dir. intern.*, n. 1/2005, p. 156 ss.; M. Borraccetti, *L’Italia e i rimpatri: breve ricognizione degli accordi di riammissione*, in questa *Rivista*, n. 1.2016, p. 33 ss.; P. Bonetti, *Editoriale*, in questa *Rivista*, n. 2.2018.

45. Cfr. C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Dir. umani e dir. intern.*, n. 2/2016, p. 420 ss.; M. Machelegiani-L. Marotti, *L’accordo tra l’Unione europea e la Turchia per la gestione dei flussi migratori: cronaca di una morte annunciata?*, in questa *Rivista*, n. 1-2.2016, p. 59 ss.

46. In dottrina, si nota come la cooperazione in atto in materia di immigrazione non sia retta tanto da accordi in forma semplificata, quanto da una tipologia di cooperazione che viene definita come “ultrasemplicata”, il cui testo non viene pubblicato in Gazzetta ufficiale, come invece dovrebbe accadere per tutti i tipi di accordi, sia in forma solenne che in forma semplificata (cfr. C. Favilli, *Presentazione*, cit., p. 14 ss.) e come questa prassi sia invalsa senza che essa abbia suscitato alcuna formale protesta da parte degli altri soggetti istituzionali che, ai sensi della Costituzione, dovrebbero essere coinvolti, vale a dire Parlamento e Presidente della Repubblica (cfr. F. Pastore, *L’obbligo di riammissione in diritto internazionale: sviluppi recenti*, in *Riv. dir. intern.*, n. 4/1998, p. 968 ss.).

Parlamento, praticamente “a scatola chiusa”, la missione bilaterale di supporto al Niger⁴⁷, senza che, nei fatti, alcuna informazione o notizia in merito al contenuto dell’accordo fosse ancora mai stata portata a conoscenza delle competenti Commissioni parlamentari e delle Assemblee nel loro complesso⁴⁸; e, in seguito, che le Camere autorizzassero l’ulteriore prosecuzione degli interventi in Niger⁴⁹, sulla base della relazione sulle missioni internazionali in corso e sugli interventi di cooperazione allo sviluppo, approvata dal Consiglio dei Ministri il 28 novembre 2018⁵⁰. Tutto ciò, come accennato, in assenza di qualsiasi disegno di legge di ratifica ed esecuzione *ex post* dell’accordo, pur avendo l’intesa informale rappresentato proprio la base giuridica di riferimento, necessaria per l’avvio degli interventi in Niger e per l’invio di mezzi e personale militare sul posto (come, peraltro, viene riportato nella suddetta relazione governativa, in cui l’accordo figura quale «base giuridica» della missione e viene definito «in corso di ratifica»⁵¹).

L’Esecutivo, difatti, ha presentato il testo del suddetto disegno di legge soltanto il 19 dicembre 2018⁵², esattamente in concomitanza all’approvazione, da parte della Camera,

47. Cfr. risoluzione dell’Assemblea della Camera dei Deputati (A.C. 6/00385), del 17 gennaio 2018 e la risoluzione del Senato (Documento XXIV, n. 93), del 15 gennaio 2018.

48. A parte le informazioni contenute nella specifica scheda relativa alla missione (Scheda n. 2/2018 – Partecipazione di personale militare alla missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger), presente nella relazione governativa Doc. CCL, n. 3, reperibile su http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documenti/parlamentari/IndiceETesti/250/003/INTERO.pdf, p. 12 ss.

49. Cfr. la risoluzione A.C. 6/00039, del 19 dicembre 2018 con la quale la Camera ha approvato, tra le altre, la proroga della Missione bilaterale di supporto nella Repubblica del Niger, sulla base delle relazioni delle Commissioni III e IV riunite (Doc. XVI, n. 1), relative alla deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell’Italia a ulteriori missioni internazionali da avviare per il periodo dal 1° ottobre al 31 dicembre 2018, adottata il 28 novembre 2018 (Doc. XXV, n. 1), e della relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, riferita al periodo 1° gennaio-30 settembre 2018, anche al fine della relativa proroga per il periodo 1° ottobre-31 dicembre 2018, deliberata il 28 novembre 2018 (Doc. XXVI, n. 1).

50. Cfr. Doc. XXVI, n. 1, reperibile su http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/026/001/INTERO.pdf, p. 82 ss.

51. Cfr. il suddetto Doc. XXVI, n. 1, p. 83, in cui si riporta anche l’entità del personale nazionale e degli assetti impiegati, corrispondenti a n. 30 mezzi terrestri, n. 2 mezzi aerei e 40 unità di personale militare, rispetto alle 470 autorizzate, il cui afflusso, come viene precisato, è stato rallentato dalle autorità nigerine «principalmente per problemi politici interni connessi con una particolare sensibilità dell’opinione pubblica sulla presenza di contingenti stranieri all’interno dei confini del Niger». Per la proroga della partecipazione del personale militare alla missione bilaterale è stato previsto un aumento degli assetti di mezzi terrestri da inviare (n. 50) e delle unità di personale (n. 70): cfr. Doc. XXVI, n. 1, alla pagina 172.

52. Probabilmente, come adombrato in dottrina, anche con qualche intento dilatorio o elusivo dell’ordine di ostensione imposto dal giudice amministrativo nella sentenza: cfr. E. Olivito, *Accordi in forma semplificata*, cit., p. 4 ss. Il disegno di legge è A.C. n. 1468, del 19 dicembre 2018, recante «*Ratifica ed esecuzione dell’Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017*», disponibile su <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1468.18.PDL0043740.pdf> (testo dell’accordo da p. 15 ss.).

della risoluzione con la quale, tra le altre, è stata prorogata la missione in Niger⁵³. Nei fatti, in tal modo, il Parlamento è stato posto nelle condizioni di non poter liberamente rifiutare l'approvazione e l'esecuzione *ex post* del trattato, dal momento che ciò significherebbe, da un lato, sconfessare la propria decisione di supportare l'intervento di cooperazione, e, dall'altro, mettere lo Stato italiano di fronte a rilevanti responsabilità internazionali, oltre che esporre a possibili pericoli il personale italiano già in missione.

In sostanza, l'intervento del Parlamento, configurato nelle forme di una mera approvazione legislativa *ex post* di accordi in forma semplificata, che rientrerebbero nel campo di cui all'art. 80 Cost., e che dunque richiederebbero, piuttosto, un'autorizzazione parlamentare preventiva, ha ormai trasformato nettamente quella che avrebbe dovuto essere una fase di concorso tra Parlamento ed Esecutivo alla delineazione degli indirizzi di politica estera e di controllo sugli stessi, contribuendo, grazie a tale sostanziale acquiescenza, a consolidare l'elusione dell'art. 80 Cost. da parte del Governo e la sua concreta appropriazione di attribuzioni costituzionali spettanti alle Camere. Circostanza che costituisce un ulteriore, rilevante indice del ruolo dilagante ed escludente dell'Esecutivo, nonché del parallelo, progressivo indebolimento dell'istituzione parlamentare e dell'esautorazione delle sue procedure, di cui pure di recente si è avuta prova⁵⁴.

4. Brevi considerazioni conclusive

La vicenda esaminata dimostra come risulti oltremodo complicato contemperare le esigenze di efficacia e tempestività dell'azione governativa, nel contesto dei repentini mutamenti che interessano la realtà internazionale, con la necessaria funzione di controllo politico del Parlamento⁵⁵; attività che, al contrario, richiede, tempo, dibattiti democratici e

53. Risoluzione A.C. 6/00039, alla pagina 7. Al Senato, finora, soltanto le Commissioni 3^a e 4^a riunite si sono espresse favorevolmente alla proroga delle missioni internazionali e degli interventi in corso, nei termini e per la durata indicati dalla relazione (Doc. XXVI, n. 3 del 13 dicembre 2018); la relativa risoluzione è stata annunciata all'Assemblea nella seduta n. 92 del 21 febbraio 2019.

54. Il riferimento è alla recente approvazione della questione di fiducia posta sul *maxi emendamento* alla legge di stabilità per il 2019, che ha visto, negli ultimi giorni del 2018, una forte compressione dei lavori parlamentari, al limite della violazione dell'art. 72, co. 4, Cost.

55. Cfr., sul punto, P. Barile, *Democrazia e segreto*, in *Quad. cost.*, n. 1/1987, p. 45; C. Dell'Acqua, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani – II – Il potere estero fra segreto e politica*, Padova, Cedam, 1990, p. 10 ss. Peraltro, come rilevato (cfr. E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, cit., p. 491 ss. e p. 511 ss.), molti accordi in forma semplificata riguardano la materia dell'immigrazione e non costituiscono accordi meramente tecnici, ma a carattere politico, sicché il ricorso ad essi, per Stati membri dell'UE periferici, come l'Italia, manifesta sempre più quella tendenza a condurre in prospettiva bilaterale le strategie per il contenimento dei flussi migratori, che tengano luogo di accordi europei altrimenti maggiormente penalizzanti per gli Stati membri periferici, in una prospettiva definita di «esternalizzazione delle frontiere». Lo stesso *Memorandum* d'intesa Italia/Libia, del 2 febbraio 2017, viene considerato un esempio. Cfr., altresì, C.L. Cecchini-G. Crescini-S. Fachile, *L'inefficacia delle politiche umanitarie di rimozione degli "effetti collaterali"*

confronti politici, in cui possano inserirsi costruttivamente anche le istanze delle minoranze. Tuttavia, affinché la semplice approvazione parlamentare successiva di quanto già autonomamente concluso dal Governo, con accordi in forma semplificata, non si trasformi in un mero «simulacro del potere legislativo»⁵⁶, che ne svuoti del tutto il contenuto, occorrerebbe che il Parlamento si riappropriasse delle prerogative che gli spettano secondo il disegno costituzionale, in questo caso con riferimento agli atti che riguardano la politica estera, riequilibrando, in tal modo, i rapporti con il Governo.

Un primo passo potrebbe essere costituito, come pure è stato profilato⁵⁷, dal consolidamento della tendenza di ricorrere all’iniziativa legislativa parlamentare in tema di leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati. Guardando con favore a convenzioni costituzionali sul modello della c.d. *Ponsonby Rule* presente nell’ordinamento britannico e coinvolgente tutto il Parlamento⁵⁸, inoltre, sarebbe perlomeno auspicabile che si istituzionalizzassero, tramite una possibile modifica dei regolamenti parlamentari o un proficuo impiego degli strumenti e dei meccanismi da essi messi a disposizione, delle regole che permettano al Parlamento di essere effettivamente partecipe della fase negoziale di definizione del testo e degli obiettivi del trattato, temperando le esigenze di necessario approfondimento dei profili esaminati con quelle di indispensabile riservatezza e celerità della conduzione dei negoziati e di conclusione degli accordi. Si potrebbe, ad esempio, ipotizzare che, per la valutazione degli accordi in forma semplificata che il Governo si accinge a sottoscrivere, nei casi rientranti fra quelli di cui all’art. 80 Cost., venga creato un apposito Comitato parlamentare o si istituzionalizzi la riunione congiunta delle Commissioni affari esteri di Camera e Senato, al fine di informare “in tempo reale” il Parlamento durante i negoziati e ottenerne, in tempi certi, sfruttando anche la regola del silenzio-assenso, valutazioni consapevoli e utili a delineare il contenuto del trattato. Si potrebbe in tal modo, da un lato, evitare di turbare la necessaria riservatezza che

nell’ambito dell’esternalizzazione con particolare attenzione al resettlement. La necessità di vie legali effettive e vincolanti, in questa *Rivista*, n. 2.2018, p. 8 ss.

56. Cfr. W. Leisner, *La funzione governativa di politica estera*, cit., p. 370.

57. Cfr. E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, cit., p. 484 s.; S. Sassi, *Il puzzle costituzionale*, cit., p. 17 ss.

58. La *Ponsonby Rule* è una convenzione costituzionale britannica, in seguito istituzionalizzata, in base alla quale si prevede che il Governo britannico depositi in Parlamento, per 21 giorni di seduta, i trattati internazionali più rilevanti, accompagnati da una relazione del Governo che spieghi il contenuto e le ragioni per cui è richiesta la ratifica del trattato. Le Camere hanno la possibilità di bloccare la ratifica tramite l’approvazione di una risoluzione. Se decorre il termine senza che le Camere si siano pronunciate, vale la regola del silenzio-assenso; se la ratifica viene negata dalla Camera dei Comuni, il Governo può ribadire l’importanza e da tale momento decorrono ulteriori 21 giorni di seduta, entro i quali la Camera dei Comuni può nuovamente negare il proprio consenso; se invece il dissenso proviene dalla Camera dei Lords, il Governo può procedere alla ratifica, avendo però l’obbligo di motivare la decisione. Sul punto, per ulteriori riferimenti, cfr. E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, cit., p. 485 ss.; L. Lai, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l’autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. 3, Roma, Camera dei Deputati, 2013, p. 1036 ss.

caratterizza la negoziazione degli accordi internazionali, data la maggiore limitatezza dei consessi in cui vengono discussi, e, dall'altro, favorire l'azione coordinata di Governo e Parlamento, rendendo effettivo il controllo parlamentare, senza relegare le Assemblee ad un inconcludente ruolo di facciata *ex post facto*.

Il rischio serio è che si dia altrimenti adito al sospetto, peraltro non troppo velatamente adombrato dai rappresentanti delle associazioni ricorrenti⁵⁹, che tali accordi in forma semplificata non vengano divulgati in quanto principalmente tesi a facilitare, tramite l'enfasi che in essi viene data alla cooperazione militare sul piano degli armamenti⁶⁰, la fornitura e l'*export* di armi nei Paesi con i quali gli accordi stessi vengono conclusi, sovente anche superando le restrizioni poste dalla legge n. 185/1990 sul controllo delle esportazioni e delle importazioni di armi, che prevedrebbe un regime privilegiato nelle procedure di interscambio di armamenti soltanto nei confronti di Stati membri dell'UE e della Nato⁶¹.

59. Cfr. M. Lanaro, *Italia-Niger, Asgi svela il trattato secretato: "È copia e incolla: previste navi, ma non c'è mare. Il governo pubblici lettere"*, in www.ilfattoquotidiano.it, 6 febbraio 2019; L. Liverani, *Commercio d'armi. Svelato il trattato Italia-Niger: apre un nuovo mercato bellico*, in www.avvenire.it, 7 febbraio 2019. Le associazioni ricorrenti, peraltro, hanno preannunciato come sia loro intenzione ricorrere al Consiglio di Stato contro la parte della decisione del Tar del Lazio che ha negato l'accesso al contenuto delle due lettere inviate dal Governo nigerino a quello italiano, al fine di avere il quadro completo del contenuto dell'accordo: cfr. *Dossier Accordo Italia-Niger*, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/02/Dossier-Accordo-Italia-Niger.pdf>, p. 5 ss.

60. Nel testo dell'accordo, reso noto il 6 febbraio 2019, nel corso di una conferenza stampa, da parte dei rappresentanti delle associazioni ricorrenti (ASGI, CILD) e dall'associazione Rete Disarmo, ad esempio, si legge: all'art. 2: «[...] la cooperazione tra le parti potrà includere i seguenti campi di attuazione: [...] b) ricerca e sviluppo, supporto logistico ed acquisizione di prodotti e servizi per la difesa; [...] j) supporto alle iniziative commerciali relative ai prodotti ed ai servizi della difesa ed associate a questioni attinenti alla difesa»; all'art. 6 «Cooperazione nel campo dei prodotti per la difesa [...] Il reciproco approvvigionamento di prodotti d'interesse delle rispettive Forze Armate sarà sviluppato nell'ambito del presente Accordo e potrà essere attuato attraverso operazioni dirette da Stato a Stato, oppure tramite società private autorizzate dai rispettivi Governi. I rispettivi Governi si impegnano a non riesportare il materiale acquisito a Paesi terzi senza il preventivo benestare della Parte cedente. [...]». Le attività nel settore dell'industria della difesa e della politica degli approvvigionamenti, della ricerca, dello sviluppo degli armamenti e delle apparecchiature militari potranno assumere le seguenti modalità: [...] d) supporto alle industrie della difesa ed agli Enti governativi al fine di avviare la cooperazione nel settore della produzione dei prodotti militari».

61. Si tratta della legge n. 185/1990 «*Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*», in merito alla quale reiterate violazioni, per il tramite degli accordi in forma semplificata, venivano già denunciate, nel 2005, in occasione di dibattiti parlamentari, dall'allora deputato e attuale Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella. In merito, cfr. il resoconto del dibattito svolto il 23 giugno 2005 nelle Commissioni III e IV riunite della Camera dei Deputati, riguardante la «*Relazione sulle operazioni autorizzate e svolte per il controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento nonché dell'esportazione e del transito dei prodotti ad alta tecnologia, relativa all'anno 2004*» (Doc. LXVII, n. 4 – XIV Legislatura), in cui si riporta la posizione espressa dal deputato Mattarella: «mediante questi accordi si instaura un regime privilegiato nelle procedure relative all'interscambio di armamenti sinora in vigore solo nei confronti di Paesi membri dell'Unione europea e della Nato, con Paesi a rischio, di fatto sospendendo i controlli della legge n. 185. Si configurano come intese generali e astratte accordi in realtà finalizzati quasi esclusivamente alla coproduzione e allo scambio di armamenti. Gli accordi stipulati inoltre concedono larghissima autonomia nel trovare anche altri ambiti o programmi di cooperazione oltre a quelli indicati nel testo sottoposto all'autorizzazione dal Parlamento, il che configura un aggiramento del controllo delle Camere». Testo disponibile su http://legxiv.camera.it/_dati/leg14/lavori/bollet/200506/0623/pdf/0304.pdf. Peraltro,

In definitiva, è auspicabile un mutamento dell'atteggiamento di sostanziale acquiescenza delle Camere nei confronti di una prassi del tutto incostituzionale, che ne sminuisce le funzioni e ne mortifica la posizione istituzionale⁶². Nella prospettiva del recupero di una rinnovata centralità del ruolo del Parlamento in materia di controllo democratico sulla politica estera del governo e di trasparenza dei processi decisionali, le istanze civiche, come quella qui esaminata, potrebbero fungere da utile stimolo, poiché evidenziano l'importanza cruciale di rendere note le informazioni e di favorire la possibilità, per la società civile, di esercitare un controllo democratico diffuso sull'attività dei governanti e della pubblica amministrazione in generale. È evidente, tuttavia, come tali istanze, sebbene importanti, in tema di verifica del contenuto dei trattati internazionali, non possano certamente supplire – anche per la lunghezza, la farraginosità e il costo non irrilevante per l'attivazione delle relative procedure – a compiti di primario rilievo, spettanti in primo luogo all'organo rappresentativo della collettività popolare.

Occorre, dunque, ribadire la supremazia della Costituzione e delle procedure in essa previste, le quali, lungi dall'essere un inutile orpello che imbriglia le deliberazioni, permettono, al contrario, decisioni maggiormente ponderate, poiché frutto di confronto

come si evince dal sito istituzionale, in data 7 febbraio 2019, risulta essere stata presentata al Senato la proposta di legge A.S. n. 1049, recante «*Modifiche alla legge 9 luglio 1990, n. 185 concernente le norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*».

62. Nel senso di una tutela dell'ordine costituzionale sistematicamente violato in tema di *treaty making power*, un contributo determinante potrebbe scaturire da parte della Corte costituzionale, in sede di conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari, se solo il giudice costituzionale abbandonasse la prospettiva di *self-restraint* nell'ambito di quella che rimane una *zona d'ombra* del controllo di costituzionalità, in un settore particolarmente legato all'assetto democratico dell'ordinamento, all'esigenza di «rispetto delle riserve di legge» e alla tutela di «prerogative “di sistema” del Parlamento» (così R. Bin, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione*, cit., p. 3) e, in generale, alla tutela del principio di legalità proprio in relazione «alle determinazioni massime dei pubblici poteri e ai rapporti tra i poteri dello Stato» (cfr. F. Modugno, *La giurisprudenza costituzionale*, in *Giur.cost.*, n. 12/1978, p. 1234 ss.). Tuttavia, dato il tenore della decisione assunta con ordinanza n. 163/2018, sul conflitto di attribuzione presentato dai singoli parlamentari in relazione alle modalità di approvazione del *Memorandum Italia/Libia*, nonché dell'ancor più recente ordinanza n. 17/2019, in merito al conflitto di attribuzione presentato da un gruppo parlamentare in relazione all'*iter* seguito per l'approvazione della legge di bilancio 2019, un mutamento di prospettiva da parte del giudice costituzionale, nel senso da più parti auspicato, non pare ancora alle viste. Sull'ordinanza n. 17/2019 cfr. i commenti di M. Cavino, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*; S. Curreri, *L'occasione persa*; R. Dickmann, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*; A. Lucarelli, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*; N. Lupo, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*; A. Manzella, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*; A. Morrone, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*; F. Sorrentino, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, tutti in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 4/2019; G. Buonomo-M. Cerase, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari (ord. n. 17/2019)* e E. Rossi, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, entrambi in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it, Rassegna n. 2/2019.

politico e democratico, e rappresentano gli strumenti concretamente attuativi del modello di democrazia voluto dai costituenti.