



FRANCESCA PERRINI*

SVILUPPI ATTUALI IN MATERIA DI STIPULAZIONE DI ACCORDI IN FORMA SEMPLIFICATA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legittimità degli accordi in forma semplificata ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. – 3. Il rapporto tra gli accordi in forma semplificata e le norme italiane sulla competenza a stipulare. – 4. Accordi in forma semplificata e art. 80 della Costituzione: tentativi di composizione di un contrasto sempre attuale. – 5. La più recente prassi seguita in Italia dal potere esecutivo: il caso degli accordi bilaterali in materia di immigrazione. – 6. Conclusioni.

1. *Premessa*

Il tema degli accordi in forma semplificata, che da sempre ha suscitato grande interesse in dottrina, continua ad essere oggetto di attenzione in considerazione del ricorso sempre più frequente a tale procedimento di stipulazione dei trattati.

Le ragioni che spingono i Governi a procedere alla conclusione di questa tipologia di accordi risiedono sicuramente nella speditezza del procedimento, ma vi è ragione di ritenere che esse si fondano anche su scelte politiche ben precise volte ad escludere il coinvolgimento di altri organi costituzionali per la conclusione di quei trattati che hanno ad oggetto questioni particolarmente spinose.

A tale fenomeno, già largamente diffuso in numerosi ordinamenti giuridici statali, non è estraneo neanche l'ordinamento italiano, che, in particolare, ha fatto ricorso alla stipulazione in forma semplificata per la conclusione di accordi in materia di immigrazione.

Viene in rilievo, a tale proposito, l'accordo stipulato con la Libia nel 2017 (sul quale si tornerà oltre) che, come è noto, ha suscitato (e continua a suscitare) grande clamore ed è stato oggetto di forti critiche, specie da parte delle organizzazioni umanitarie che operano nel settore, per le sue implicazioni in materia di rispetto dei diritti fondamentali.

Pur essendo questo un aspetto che pone una serie di problematiche in merito alla compatibilità dello strumento in questione con le numerose norme di diritto internazionale

* Ricercatrice di Diritto internazionale, Università di Messina.

(consuetudinario e pattizio) poste a tutela dei diritti umani, non sarà questo il profilo dell'accordo oggetto di indagine del presente lavoro¹.

Oltre alla spinosa questione della tutela dei diritti umani, infatti, non si possono non considerare i profili dell'accordo più strettamente legati a questioni giuridiche di ordine più generale e che riguardano questo come anche altri accordi analoghi stipulati dal governo italiano.

Particolarmente interessante dal punto di vista del diritto internazionale sembra essere, pertanto, un'altra questione, vale a dire la legittimità (e/o opportunità) del ricorso, per altro sempre più frequente, alla stipulazione in forma semplificata di accordi internazionali in materia di immigrazione (*melius*: di contrasto all'immigrazione irregolare).

Il fatto, inoltre, che l'accordo Italia-Libia (che pure si inserisce in una serie di altri accordi stipulati tra i due Paesi sempre nel tentativo di fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione irregolare), sia recentemente tornato all'attenzione in considerazione dell'automatico rinnovo ai sensi dell'art. 8² del Memorandum dopo il 2 febbraio 2020, dal momento che nessuna delle Parti contraenti ha dichiarato nel termine previsto del 2 novembre 2019 la propria intenzione di non rinnovare l'accordo, fa sì che ancora oggi l'attenzione verso tale strumento sia particolarmente alta.

Proprio da tale circostanza si intende prendere le mosse al fine di riflettere su quelli che sono i più recenti orientamenti del nostro ordinamento in materia di stipulazione di accordi in forma semplificata. E ciò anche ove si consideri un dato particolarmente rilevante dal punto di vista dell'analisi giuridica, vale a dire il fatto che l'accordo Italia-Libia non è il solo caso di accordo concluso in forma semplificata in materia di immigrazione, venendo in rilievo anche gli analoghi accordi che il governo italiano ha concluso con altri Paesi, come il Sudan e il Niger, e sui quali ci si soffermerà nel prosieguo della trattazione.

2. La legittimità degli accordi in forma semplificata ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati

Punto di riferimento essenziale per la presente indagine non può che essere la Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, con particolare riferimento alle norme che si occupano dei procedimenti di formazione degli accordi internazionali³.

¹ Sui profili di tutela dei diritti umani fortemente messi in discussione dall'accordo Italia-Libia si veda il Rapporto di Amnesty International "5. Diritti di rifugiati, richiedenti asilo e migranti [in Libia]", consultabile al sito https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/Italia_del_report_Libia.pdf.

² L'articolo prevede che: «Il presente Memorandum entra in vigore al momento della firma. Ha validità triennale e sarà tacitamente rinnovato alla scadenza per un periodo equivalente, salvo notifica per iscritto di una delle due Parti contraenti, almeno tre mesi prima della scadenza del periodo di validità».

³ La Convenzione è entrata in vigore il 27 gennaio 1980 ed è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 112 del 12 febbraio 1974. In materia di procedimento di formazione dei trattati si veda, tra l'ampia dottrina sul tema, S. A. RIESENFELD, F. M. ABBOTT, *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties: A Comparative Study*, Dordrecht, 1994; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 323 ss.; R. MONACO, C. CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Torino 2009, p. 141; A. AUST, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, New York, 2013; S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA, S. BARIATTI, M. CONDINANZI, Z. CRESPI REGHIZZI, M. FRIGO, L. FUMAGALLI, P. IVALDI, F. MUNARI, B. NASCIBENE, I. QUEIROLO, L. SCHIANO DI PEPE, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2016, p. 96 ss.; A. CASSESE, *Diritto internazionale* (a cura di Micaela Frulli), Bologna, 2017, p. 270 ss.; S. MARCHISIO *Corso di diritto internazionale*, Torino, 2017, p. 91 ss.; B. CONFORTI, *Diritto internazionale* (a cura di Massimo Iovane), Napoli, 2018, p. 69 ss.

Vale la pena, infatti, accennare brevemente a quanto disposto in materia dalla Convenzione onde delineare il quadro normativo di riferimento a livello internazionale della tematica oggetto del presente lavoro. In primo luogo, occorre ricordare che la Convenzione lascia libertà agli Stati circa la scelta delle procedure da seguire per la stipulazione dei trattati internazionali e che il procedimento in essa previsto agli articoli che vanno da 7 a 16 non ha carattere tassativo, potendo gli Stati decidere il metodo di stipulazione che ritengono più opportuno per la conclusione dell'accordo⁴.

Ciò nondimeno le previsioni della Convenzione sembrano essere un punto di riferimento essenziale nella misura in cui tali regole trovano larga conferma nella prassi degli Stati e sono state più volte richiamate nella giurisprudenza internazionale.

E' noto che, ai sensi della Convenzione, si possono distinguere due procedimenti di formazione dei trattati.

Il primo metodo consiste nella procedura in forma solenne e vede la formazione del trattato articolarsi in quattro fasi che iniziano con la negoziazione e proseguono con la firma, la ratifica e lo scambio o il deposito delle ratifiche. Si tratta, come è stato più volte sottolineato, di un procedimento alquanto complesso e lungo che può anche richiedere parecchio tempo e che, forse, oggi poco si addice alle nuove caratteristiche della comunità internazionale, in cui sono sempre più avvertite le esigenze di cooperazione in campi sempre più numerosi.

La Convenzione, pertanto, pur codificando il metodo della procedura solenne, ha previsto la possibilità per gli Stati di ricorrere, in presenza di determinate circostanze, ad un metodo più spedito che non prevede la complessa fase della ratifica. In questo caso l'accordo concluso in forma semplificata si perfeziona con la firma da parte dei plenipotenziari e non necessita di ulteriori fasi per creare diritti ed obblighi per le parti contraenti⁵. Si tratta di un

⁴ Sulla libertà degli Stati di scegliere il modo in cui stipulare un trattato si veda la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 10 ottobre 2002 relativa al *caso della frontiera terrestre e marittima tra Camerun e Nigeria*, in *Recueil*, 2002, par. 264, in cui si afferma: «while in international practice a two-step procedure consisting of signature and ratification is frequently provided for in provisions regarding entry into force of a treaty, there are also cases where a treaty enters into force immediately upon signature. Both customary international law and the Vienna Convention on the Law of Treaties leave it completely up to States which procedure they want to follow». Sul punto si veda, inoltre, T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 330, in cui si legge: «Nonostante alcune autorevoli opinioni contrarie, è anche da ritenere che non esista attualmente in diritto internazionale alcuna regola che ponga una presunzione a favore di una determinata procedura, in particolare della sequenza firma e ratifica, nei casi in cui secondo il diritto interno, la dichiarazione dello Stato ad obbligarsi debba essere preceduta dall'autorizzazione del Parlamento. E' chiaro che, quasi sempre, lo Stato si orienterà verso quelle forme di manifestazione del consenso che gli permettano di rispettare anche le prescrizioni del suo diritto costituzionale interno; ma, dal punto di vista del diritto internazionale, lo Stato resta libero di esprimere il consenso ad obbligarsi in qualsiasi forma, purchè suscettibile di essere apprezzata nell'ambiente sociale in cui il consenso dovrà essere recepito». In proposito l'art. 11 della Convenzione di Vienna del 1969 così dispone: «Il consenso di un Stato ad essere vincolato da un trattato può essere espresso per mezzo della firma, dello scambio degli strumenti costituenti un trattato, della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione o dell'adesione, o di qualsiasi altro mezzo convenuto».

⁵ In generale sul tema degli accordi conclusi in forma semplificata v. C. CHAYET, *Les accords en forme simplifiée*, in *Ann. fr. droit int.*, 3, 1957, p. 3 ss.; M. UDINA, *Gli accordi internazionali in forma semplificata e la Costituzione italiana*, in *Riv. dir. int.*, 1961, p. 201 ss.; S. MARCHISIO, *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 1975, p. 533 ss.; W.M. REISMAN, *Unratified Treaties and Other Unperfected Acts in International Law: Constitutional Functions*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 3, 2002, p. 729 ss.; R. KOLB, *Note sur un problème particulier de "ratification imparfaite" (article 46 de la Convention de Vienne)*, in *Swiss Review of International and European Law*, 3, 2011, p. 429 ss. Sull'ipotesi che la prassi degli accordi in forma semplificata sarebbe stata destinata ad intensificarsi v. C. CHAYET, *Les accords en forme simplifiée*, cit., p. 7, in cui si sostiene: «Sans doute les accords les plus importants interviennent dans une forme classique. Mais le nombre des accords

metodo, che, largamente seguito nella prassi statunitense (in cui il Presidente stipula direttamente gli *executive agreements* senza attendere la votazione favorevole dei due terzi del Senato)⁶, nasce con l'obiettivo di accelerare la stipulazione soprattutto di quegli accordi di natura meramente tecnico-amministrativa, per i quali, quindi, si ritiene sufficiente la sola manifestazione di volontà dei rappresentanti del potere esecutivo (tali sono, per l'appunto, i plenipotenziari), vale a dire coloro i quali, essendo dotati dei "pieni poteri", possono rappresentare lo Stato nel corso del negoziato⁷.

Come si legge nel Commento alla Convenzione, elaborato in seno alla Commissione di diritto internazionale la regola di cui al par. 1 dell'art. 7 «indique clairement que la production des pleins pouvoirs constitue, pour le représentant d'un autre État, la garantie fondamentale du droit qu'a le représentant d'un autre État de représenter celui-ci pour accomplir l'acte particulier dont il s'agit; elle indique aussi qu'il appartient aux États de décider s'ils peuvent, sans danger, ne pas exiger la production des pleins pouvoirs. Autrefois, on exigeait presque toujours la production des pleins pouvoirs; elle reste d'un usage courant dans la conclusion des traités d'un caractère plus formel. Cependant, à l'époque actuelle, un grand nombre de traités sont conclus en forme simplifiée et, dans la plupart des cas, la production des pleins pouvoirs n'est pas requise».

Le condizioni che legittimano il ricorso agli accordi in forma semplificata sono specificate dall'art. 12 della Convenzione, ai sensi del quale, il ricorso a tale tipo di procedimento è possibile quando: il trattato prevede che la firma abbia tale effetto; è stato accertato che gli Stati che hanno partecipato ai negoziati avevano convenuto di dare tale effetto alla firma; l'intenzione dello Stato di dare tale effetto alla firma risulta dai pieni poteri del suo rappresentante o è stata espressa nel corso dei negoziati.

E' evidente, quindi, che laddove una delle citate condizioni sia rispettata, la formazione del trattato sul piano internazionale dovrà ritenersi perfettamente valida.

en forme simplifiée s'accroissant d'année en année et leur contenu atteignant une telle variété d'objets, il n'est pas interdit de penser que cette procédure de conclusion d'engagements internationaux restera dans l'avenir d'une utilisation ou moins aussi habituelle qu'elle est à l'heure présente».

⁶ In proposito v. 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. 1055 ss., in cui si descrive il modello e la prassi statunitense dopo avere analizzato gli altri due modelli di riferimento in materia di ratifica dei trattati internazionali, vale a dire: «il sistema britannico (competenza esclusiva dell'Esecutivo nella formazione del trattato; ruolo *sui generis* del Parlamento); il sistema europeo continentale (sottoposizione di alcune specifiche categorie di trattati all'approvazione legislativa)».

⁷ Ai sensi dell'art. 7 della Convenzione di Vienna: «1. Un individuo viene considerato il rappresentante di uno Stato per l'adozione o l'autenticazione del testo di un trattato o per esprimere il consenso dello Stato ad essere vincolato da un trattato: a) quando presenti i pieni poteri del caso; b) quando risulti dalla pratica degli Stati interessati o da altre circostanze che detti Stati avevano l'intenzione di considerare tale individuo come rappresentante dello Stato a tali fini e di non richiedere perciò la presentazione dei pieni poteri. 2. Sono considerati rappresentanti dello Stato al quale appartengono, in virtù delle loro funzioni, e senza dover presentare i pieni poteri: a) i Capi di Stato, i Capi di Governo ed i Ministri degli affari esteri, per tutti gli atti relativi alla conclusione di un trattato; b) i capi di missioni diplomatiche, per l'adozione del testo di un trattato tra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario; c) i rappresentanti accreditati degli Stati ad una conferenza internazionale o presso un'organizzazione internazionale o uno dei suoi organi, per l'adozione del testo di un trattato nel corso di detta conferenza, presso detta organizzazione o detto organo». Ai sensi dell'art. 2, par. 1. lett. c) della stessa Convenzione: «l'espressione "pieni poteri" indica un documento emesso dall'autorità competente di uno Stato e che designa una o più persone a rappresentare lo Stato per la negoziazione, l'adozione o l'autenticazione del testo di un trattato, per esprimere il consenso di uno Stato ad essere obbligato da un trattato o per compiere qualsiasi altro atto che si riferisca al trattato». Sul punto si veda, per tutti, S. MARCHISIO *Corso di diritto internazionale*, cit., pp. 97-98.

Diversa è la questione sul piano interno, in cui il problema principale riguarda l'osservanza delle procedure di ratifica e, qualora queste siano previste a livello costituzionale, può far sorgere problemi di rapporti tra organi dello Stato, che, come è noto, non vengono in rilievo per il diritto internazionale.

Sul piano internazionale, infatti, l'unica questione che può porsi è quella della invalidità del trattato stipulato in violazione delle norme interne di importanza fondamentale, secondo quanto previsto dall'art. 46 della Convenzione di Vienna⁸. Tuttavia, sono note le cautele che ruotano intorno alla formulazione della norma⁹, dettate dal fatto che essa rappresenta l'unica eccezione alla regola in base alla quale gli Stati non possono invocare proprie norme interne per giustificare la mancata esecuzione del trattato¹⁰. Ne risulta, quindi, una norma che ha le seguenti caratteristiche: in primo luogo essa è formulata negativamente; in secondo luogo, in essa si prevede che deve trattarsi di violazione manifesta, vale a dire una violazione che sia evidente per ogni Stato in base alla consueta prassi ed al principio della buona fede; infine, deve trattarsi di norme interne di importanza fondamentale.

Proprio tale ultima condizione (di impostazione chiaramente restrittiva) viene in rilievo nella prassi italiana nel caso degli accordi in forma semplificata conclusi dall'Esecutivo senza la preventiva autorizzazione parlamentare e, quindi, in violazione dell'art. 80 Cost., ma a tale proposito occorre sin da subito rilevare che sarebbe – almeno in via di principio – del tutto improbabile che il Governo, cui compete il potere di denunciare il trattato, faccia valere sul piano internazionale una causa di invalidità che esso stesso ha determinato.

3. *La competenza a stipulare i trattati internazionali nell'ordinamento italiano*

Nell'ordinamento italiano la categoria degli accordi in forma semplificata è andata affermandosi nella prassi, dal momento che la Costituzione italiana non contiene alcun riferimento a questo tipo di accordi essendo prevalsa in sede di Assemblea Costituente la scelta di prevedere solo la ratifica come mezzo di manifestazione della volontà dello Stato di obbligarsi, attribuendone il potere al Capo dello Stato e coinvolgendo, per alcune categorie di trattati, il Parlamento.

⁸ Ai sensi del quale: «1. Il fatto che il consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato sia stato espresso violando una disposizione del suo diritto interno concernente la competenza a concludere trattati, non può essere invocato da tale Stato per infirmare il proprio consenso, a meno che tale violazione non sia stata manifesta e non concerna una norma di importanza fondamentale del proprio diritto interno. 2. Una violazione è manifesta quando essa appaia obiettivamente evidente ad ogni Stato che si comporti, in materia, in base alla normale prassi ed in buona fede». Per un commento all'articolo in esame si veda R. KOLB, *Note sur un problème particulier de "ratification imparfaite": article 46 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969*, cit., p. 434, in cui si legge: «(...) un traité que l'exécutif devrait selon le droit interne soumettre au Parlement, mais qu'il ne lui soumet de fait pas, est internationalment valide selon l'article 46, et ce malgré le défaut assez radical dont il souffre».

⁹ Per tutti si veda B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 87, in cui si legge: «La diffidenza di cui chiaramente l'articolo circonda la rilevanza internazionale dei limiti costituzionali alla competenza a stipulare (...) trova riscontro in un altro articolo della Convenzione, l'art. 27 che genericamente si occupa dei rapporti fra trattato e diritto interno delle parti contraenti».

¹⁰ Secondo l'art. 27: «Una parte non può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato. Tale norma non pregiudica in alcun modo le disposizioni dell'articolo 46».

Ne risulta il noto procedimento di ratifica, complesso ed articolato, cui partecipano i principali organi costituzionali del nostro ordinamento: il Presidente della Repubblica ratifica i trattati internazionali (art. 87, co. 8 Cost.), previa autorizzazione delle Camere per i casi di trattati che hanno natura politica, prevedono oneri alle finanze, comportano modifiche di leggi, dispongono mutamenti territoriali, stabiliscono regolamenti giudiziari (art. 80 Cost.), segue la controfirma ministeriale così come per ogni atto del Capo dello Stato (art. 89 Cost.).

Da tale articolazione si possono trarre alcune considerazioni: innanzitutto, tutti i trattati internazionali necessitano della ratifica presidenziale e la tipologia degli accordi in forma semplificata non è contemplata nella nostra Costituzione; in secondo luogo, solo per gli accordi più importanti è previsto il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di ratifica, al fine di garantire il controllo democratico sui trattati che riguardano questioni particolarmente rilevanti per l'ordinamento interno¹¹; inoltre, per i casi in cui è richiesta la legge di autorizzazione alla ratifica il procedimento diventa inevitabilmente piuttosto lungo; infine, non tutte le materie indicate all'art. 80 sono immediatamente determinabili (ciò vale, in particolare, per i trattati di natura politica).

A proposito dei tempi necessari per la procedura di autorizzazione parlamentare alla ratifica, occorre sottolineare come da subito la procedura si sia dimostrata alquanto lunga ed ha spesso visto notevolmente dilatarsi i tempi tra il momento della firma posta dai plenipotenziari e l'avvio del procedimento di adozione della legge di autorizzazione alla ratifica; così come particolarmente lungo è stato anche (almeno il più delle volte) lo stesso *iter* parlamentare¹². E' noto, infatti, che l'adozione della legge di autorizzazione alla ratifica avviene secondo le modalità indicate dagli artt. 71 e 72, co. 4 della Costituzione, quindi, con iniziativa governativa e con l'approvazione diretta da parte della Camera¹³.

Strettamente collegata alla questione della lungaggine della procedura è, quindi, la necessità di trovare procedimenti più snelli, veloci e, in altre parole, alternativi al procedimento solenne. E ciò, del resto, è avvenuto assolutamente in linea con quanto si è verificato in altri ordinamenti, primo fra tutti, come si diceva, quello statunitense, dove la pratica degli *executive agreements* ha permesso al Presidente di procedere alla stipulazione di

¹¹ A tale proposito è stato rilevato che quando gli ordinamenti «al livello costituzionale regolano la materia dei rapporti contrattuali fra Stati, hanno in genere in mente solo la *parte più importante* della massa degli Accordi. Sicché, intese amministrative, accordi esecutivi di altri accordi, accordi tecnici in materie già regolate con legge dello Stato che ne prevede la stipulazione, non richiedono, nella quasi totalità dei Paesi, di essere stipulati nelle forme che la Costituzione prevede per gli Accordi più importanti», L. FERRARI BRAVO, *Alcune riflessioni sui rapporti fra diritto costituzionale e diritto internazionale in tema di stipulazione dei trattati*, in *Le droit international à l'heure de sa codification. Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, Milano, 1987, pp. 279-280.

¹² A tale proposito si veda L. FERRARI BRAVO, *Alcune riflessioni sui rapporti fra diritto costituzionale e diritto internazionale in tema di stipulazione dei trattati*, cit., p. 282, in cui si legge: «In realtà in Italia non esistono le ragioni che hanno mosso la prassi costituzionale americana perché il procedimento di stipulazione dei trattati anche nelle materie di cui all'art. 80 Cost. è meno oneroso per l'Esecutivo di quello americano. Sussiste invece l'esigenza, comune a molti Paesi, di abbreviare le fasi della stipulazione dell'accordo, in nome della speditezza delle relazioni internazionali». Sui tempi eccessivamente lunghi per l'autorizzazione alla ratifica si veda F. DI NITTO, *Una riflessione sul tema dell'autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali in Italia*, in *Com. int.*, 1994, p. 481 ss.

¹³ Ai sensi dell'art. 71: «L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli». Ai sensi dell'art. 72, 4° comma: «La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi».

accordi senza cercare il consenso tra forza politiche diverse e distanti tra loro come richiederebbe il raggiungimento della maggioranza dei due terzi in Senato.

In tale ottica, quindi, e nonostante il silenzio della Costituzione in materia, si è affermata nel nostro ordinamento la prassi della stipulazione degli accordi in forma semplificata ad opera dell'esecutivo, al punto che gli accordi in forma semplificata sono da considerarsi legittimi nel nostro ordinamento non solo in considerazione della suddetta prassi, ma anche in virtù di specifiche previsioni normative che proprio agli accordi in forma semplificata fanno riferimento, implicitamente riconoscendone la loro legittimità. Vengono in rilievo, a tale proposito: l'art. 1, lett. f) della legge n. 839 dell'11 dicembre 1984 che prevede che siano pubblicati «gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, ivi compresi quelli in forma semplificata» e l'art. 13 del d.P.R. n. 1092/1985, ai sensi del quale «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».

È da ritenersi, quindi, che la prassi degli accordi in forma semplificata abbia dato luogo ad una consuetudine che, a livello interno, ha sanato il silenzio della Costituzione in materia, superandosi, così, il dibattito che si era alimentato in dottrina a proposito della compatibilità di tale tipo di accordi con la nostra Costituzione¹⁴.

Vale la pena di ricordare che a proposito della formazione di tale consuetudine aveva fatto molto discutere la sentenza della Corte di cassazione n. 867 del 22 marzo 1972 in cui si affermava che «l'art. 87, 8° comma, Cost. non ha inteso prescrivere obbligatoriamente la ratifica per tutte le convenzioni internazionali, ma ha voluto attribuirne la competenza al Presidente della Repubblica nei casi in cui viene seguito il normale procedimento (...), del quale la ratifica costituisce una fase; pertanto è rimasta scoperta un'area, nella quale ben può operare una norma consuetudinaria, integratrice delle disposizioni costituzionali, relativa alle convenzioni internazionali in forma semplificata». In realtà, tale posizione non trovava ampio consenso in dottrina nella misura in cui ammetteva sostanzialmente una modifica della Costituzione per via consuetudinaria, modifica che, per altro, poteva spingersi fino al punto di ammettere il completo esautoramento del Parlamento qualora l'esecutivo decidesse di concludere accordi in forma semplificata anche nelle materie di cui all'art. 80 Cost. Proprio in ragione di tali considerazioni ha avuto più seguito la teoria della consuetudine costituzionale facoltizzante, vale a dire la teoria in base alla quale si riteneva che si fosse formata una consuetudine in materia, ma che tale consuetudine non avesse integrato e/o modificato la Costituzione, nel senso che si riconosceva che il Governo avesse un potere di stipulazione dei trattati in forma semplificata, ma non un obbligo e, in ogni caso, non poteva esercitare tale potere qualora l'accordo rientrasse in uno dei casi elencati all'art. 80¹⁵.

¹⁴ Per una ricostruzione delle varie posizioni in dottrina si veda F. M. PALOMBINO, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, in *Riv. dir. int.*, 2018, p. 870 ss.

¹⁵ In proposito v. S. MARCHISIO, *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, cit., p. 554, in cui si legge che «la consuetudine avrebbe carattere facoltizzante non in quanto conferisce al Governo la facoltà di stipulare in forma semplificata i trattati internazionali, ma in quanto, più precisamente, attribuisce al Governo il potere di stipulare in forma semplificata determinate categorie di trattati, potere il cui esercizio ha però carattere facoltativo. (...) La norma consuetudinaria autorizzativa, essendo limitata dallo stesso quadro formale della disciplina costituzionale della competenza a stipulare, consentirebbe al Governo di concludere con procedura semplificata i soli trattati internazionali che non rientrano, in base al contenuto, in una delle cinque categorie previste dall'art. 80 Cost., in modo che continuerebbe a qualificarsi come attività costituzionalmente illegittima la stipulazione in forma semplificata dei trattati vertenti su materie riservate alla procedura di autorizzazione-ratifica». La posizione dell'Autore è, per altro, confermata anche nell'opera *Corso*

Stante la legittimità degli accordi in forma semplificata nel nostro ordinamento, occorre, quindi, chiedersi fino a che punto tale pratica sia da ritenersi compatibile con il dettato costituzionale, laddove essa vada ad intaccare il procedimento di ratifica così come delineato dai citati articoli della Costituzione. È questo, infatti, l'aspetto della questione che continua a rivestire grande interesse in ragione del ricorso sempre più frequente a questa forma di stipulazione dei trattati internazionali in materie particolarmente delicate, come quella del contrasto all'immigrazione.

Il ricorso sempre più frequente agli accordi in forma semplificata può essere considerato, del resto, il frutto del crescente ruolo del potere esecutivo nelle relazioni internazionali, ben evidenziato sul piano dell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 che ha riconosciuto ai Ministri il potere di adottare decisioni di politica internazionale nelle materie di loro competenza¹⁶. Nel caso in cui tale incremento di potere si traduca in un ricorso sempre più frequente alla stipulazione di accordi secondo la procedura semplificata, laddove è, invece, prescritta la procedura solenne, è chiaro che il rischio maggiore consiste nello svilimento del ruolo del Parlamento, privato della sua funzione di controllo sui più importanti trattati internazionali¹⁷.

4. Accordi in forma semplificata e art. 80 della Costituzione: tentativi di composizione di un contrasto sempre attuale

La proliferazione – in Italia, come altrove – degli accordi conclusi in forma semplificata in ambiti che vanno molto oltre le materie tecnico-amministrative (con le quali ben si sposano

di diritto internazionale, cit., p. 101, in cui si afferma: «È da considerare operante una consuetudine costituzionale facoltizzante, il cui esercizio non è quindi obbligatorio, che consente al Governo di concludere in forma semplificata i trattati – in genere accordi amministrativi che non comportano modifiche di legge – al di fuori della procedura di cui all'art. 80 della Costituzione. (...) Da rigettare è invece la tesi, palesemente incompatibile con il dettato costituzionale, secondo cui il Governo potrebbe, in base ad una consuetudine costituzionale, stipulare in forma semplificata ogni trattato, quale ne sia il contenuto».

¹⁶ Sul ruolo dell'Esecutivo nella stipulazione dei trattati v. A. CASSESE, *Diritto internazionale* (a cura di Micaela Frulli), cit., p. 274, in cui si legge: «Spetta (...) all'Esecutivo la decisione, sotto il profilo *sostanziale*, rispetto all'opportunità sia di avviare le procedure di negoziazione dei trattati, sia di giungere ad una loro conclusione (se del caso apponendo riserve): in altri termini, la ratifica presidenziale è un atto che presuppone una specifica iniziativa dell'Esecutivo, cui compete la determinazione delle linee di indirizzo in tema di politica internazionale». Al riguardo si veda anche T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 667, in cui si sottolinea che: «Spettano (...) al potere esecutivo, e ad esso soltanto, le determinazioni sostanziali sia in ordine alla negoziazione e conclusione dei trattati internazionali che in ordine alla ratifica degli stessi: in particolare sul se e quando effettuarla, nonché sulla sua eventuale qualificazione mediante l'apposizione di riserve». Si veda anche L. FERRARI BRAVO, *Alcune riflessioni sui rapporti fra diritto costituzionale e diritto internazionale in tema di stipulazione dei trattati*, cit., p. 284: «(...) non c'è dubbio che tutta l'evoluzione recente del diritto internazionale nella materia della stipulazione dei trattati va nel senso del rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo, non foss'altro perché, essendosi più che quadruplicato il numero degli Stati con Costituzioni fra loro diversissime e spesso instabili, l'unica entità visibile all'altro contraente in buona fede è l'Esecutivo ed è logico quindi che ad esso si riferisca, in diritto internazionale, il parametro ordinario della validità del trattato».

¹⁷ In proposito v. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, in cui a p. 192, nel sottolineare tale rischio, si afferma: «Si comprende dunque come il fenomeno degli accordi in forma semplificata sia per i suoi aspetti quantitativi sia per l'idoneità a toccare anche gli aspetti più decisivi e delicati dei rapporti internazionali, se sviluppato in maniera incontrollata comporti il rischio, giustamente segnalato di produrre uno svuotamento di valore delle regole costituzionali, stabilite per associare i Parlamenti alla conclusione degli impegni internazionali».

le ragioni di speditezza ed il ruolo di rilievo degli organi del potere esecutivo), fa sì che una questione che continua ad essere particolarmente complessa è quella della compatibilità tra l'accordo in forma semplificata e la Costituzione, per il caso in cui l'accordo rientri in una delle materie previste dall'art. 80¹⁸.

Come è noto, la questione si pose in ordine alla conclusione di alcuni trattati che ancora oggi vengono menzionati nella produzione manualistica di riferimento e che hanno offerto lo spunto per l'avvio del dibattito in materia. Ci si riferisce, in particolare alla domanda di ammissione alle Nazioni Unite (presentata dal Ministro degli Esteri il 7 maggio 1947, quindi, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, accettata solo nel 1955 e resa esecutiva con la legge n. 848 del 17 agosto 1957); al Memorandum di intesa per Trieste del 5 ottobre 1954; alla Dichiarazione finale della Conferenza di Tangeri del 29 ottobre 1956 con il quale si poneva fine al regime di amministrazione internazionale di Tangeri; allo scambio di note tra Italia e Francia del 28 aprile 1964 riguardante la frontiera del Moncenisio; agli accordi relativi all'assistenza e cooperazione militare o concessione di basi militari, come quello relativo alla base militare statunitense alla Maddalena del 1972 o altri accordi stipulati con gli Stati Uniti riguardanti l'installazione di basi missilistiche¹⁹.

A proposito della compatibilità degli accordi in forma semplificata con l'art. 80 Cost. il primo problema che si pone riguarda il controverso aspetto della indeterminatezza degli ambiti cui la norma costituzionale fa riferimento. Sebbene, infatti, tale indeterminatezza riguardi in modo particolare la categoria dei trattati di natura di politica, è da ritenere che essa sia rinvenibile anche per le altre materie elencate.

Ciò vale, infatti, anche per i trattati che comportano oneri alle finanze, che, per quanto sembrerebbero facilmente individuabili, non è detto che sempre possano esserlo in modo del tutto agevole, in considerazione del fatto che spesso anche trattati che si occupano di questioni di non grande rilievo comportano delle spese per lo Stato. Pertanto, l'espressione va intesa come oneri di particolare gravità per le casse statali o, più in generale, come è stato autorevolmente sostenuto in dottrina «(s)ì può ritenere (...) che l'art. 80, quando parla di oneri alle finanze, intenda riferirsi ad oneri non preventivati»²⁰.

Non pochi problemi può porre anche l'individuazione di accordi che comportano modifiche legislative. Non è sempre un'operazione semplice, infatti, quella di stabilire se un trattato comporti modifiche di norme interne o meno, e ciò in considerazione di almeno due ordini di motivi: innanzitutto, per la difficoltà di individuare la disposizione interna che il trattato andrebbe a modificare, stante la nota copiosità delle norme giuridiche di cui il nostro ordinamento si compone; in secondo luogo, è ben possibile che la modifica legislativa derivi non già dal trattato internazionale, quanto piuttosto dalle norme interne necessarie a darvi attuazione (nel qual caso la modifica sarebbe originata sì dal trattato ma, di fatto, disposta da una norma di diritto interno). In entrambe le ipotesi l'eventuale circostanza che il trattato comporti modifiche legislative, essendo difficilmente accertabile in fase di formazione del trattato, verrà con ogni probabilità in rilievo in un momento successivo, vale a dire in fase di

¹⁸ In proposito v. S. MARCHISIO, *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, cit., p. 545 e ss.; V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., p. 227 ss.; G. BOGNETTI, *The Role of Italian Parliament in the Treaty-Making Process*, in *Chicago-Kent Law Review*, 1991, p. 391 ss.; E. C. RAFFIOTTA, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, p. 1 e ss.; F. M. PALOMBINO, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, cit., p. 870 e ss.

¹⁹ Sul punto v. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 85-86. Per gli accordi in materia di cooperazione e assistenza militare v., tra gli altri, S. MARCHISIO, *Le basi militari nel diritto internazionale*, Milano, 1984.

²⁰ Così B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 83.

applicazione della norma pattizia nel caso in cui dovessero nascere problemi di compatibilità con la norma interna²¹.

Ciò detto, è noto che l'individuazione dei trattati di natura politica comporta le maggiori difficoltà dal momento che ogni accordo può avere delle ripercussioni sulla politica di uno Stato. L'espressione, dunque, non può essere intesa in senso ampio, ma, come è stato giustamente rilevato, essa «non può che riferirsi ai trattati che hanno “grande rilievo politico” in quanto rivestono scelte fondamentali di politica estera»²². In ogni caso è da sottolineare l'opinione secondo la quale «(...) ragioni di correttezza politico-costituzionale dovrebbero indurre il governo a preferire la procedura solenne di stipulazione, e dunque a richiedere la ratifica presidenziale, ogni volta che il trattato, pur non rientrando nelle categorie dell'art. 80 Cost., presenti profili delicati o rilevanti sul piano politico: agendo in tal modo, l'Esecutivo permetterebbe al presidente della Repubblica di esercitare quel controllo di legittimità costituzionale che gli spetta; esso consentirebbe cioè l'intervento, in ordine alla stipulazione del trattato, di un organo che ha preminenti funzioni garantiste e di argine contro eventuali scorrettezze o travalimenti della maggioranza governativa»²³.

Sempre più spesso, infatti, questo tipo di accordi hanno ad oggetto questioni che attengono più in generale alle scelte politiche (di vario genere) di uno Stato e che, nel caso dell'ordinamento italiano, rientrano nelle materie di cui all'art. 80 della Costituzione, ponendo non solo il problema della loro legittimità costituzionale, ma anche quello della loro opportunità sul piano internazionale.

²¹ Da segnalare che, oltre alle questioni che si sono evidenziate, un'altra questione si pone con riferimento alle riserve di legge contenute nella nostra Costituzione e sulle quali v. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., in cui a p. 101 si legge. «L'espressione letterale “modificazioni di leggi” sembrerebbe a prima vista restringere l'ambito dell'autorizzazione parlamentare ai soli casi in cui nelle materie disciplinate dal trattato sia effettivamente vigente una legge (o altro atto normativo equiparato come i decreti legislativi). La costituzione però prevede una serie di “riserve di legge” in relazione a varie materie, impone cioè che queste debbano essere disciplinate da leggi con la esclusione della possibilità di disciplina dettata da altre fonti. In tali casi, anche ove non fosse vigente alcuna legge in materia e quindi l'esecuzione di un trattato non comportasse una diretta “modificazione” di leggi, è corretto ritenere si debba seguire la procedura dell'art. 80 proprio perché non può legittimamente esservi disciplina della materia se non proveniente da una legge formale».

²² Così L. FERRARI BRAVO, *Alcune riflessioni sui rapporti fra diritto costituzionale e diritto internazionale in tema di stipulazione dei trattati*, cit., p. 274. Secondo quanto previsto in una circolare del Ministero degli Affari Esteri del 19 aprile 1995 per trattati di natura politica devono intendersi solo quelli che «hanno un grande rilievo politico comportando scelte fondamentali di politica estera». Sulla questione della definizione dei trattati di natura politica v. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., in cui a p. 102 si sottolinea che: «dovendosi dare una nozione rigorosa della categoria tutti i trattati vi rientrerebbero poiché non ve ne è alcuno che non sia di natura politica. Ma poiché questo non può essere il significato della norma costituzionale ci si è sforzati di individuare un contenuto più concreto e specifico dell'espressione. I criteri ai quali ci si è riferiti sono sostanzialmente tre: quello temporale, vale a dire della durata dell'impegno; quello della importanza del trattato per la vita dello Stato in relazione agli interessi da esso coinvolti; quello del tipo di rapporto instaurato con la controparte. I trattati di natura politica sono stati così definiti (anche combinando i vari criteri) come quelli che importano impegni duraturi per la politica estera della Repubblica; i trattati che pongono in gioco interessi vitali dello Stato oppure fissano le direttive a lunga scadenza della politica estera; i trattati di maggiore importanza per il destino e gli interessi dello Stato; i trattati che comportano vincoli all'azione dello Stato riguardo al suo atteggiamento politico verso un altro Stato; quelli che impegnano durevolmente la politica estera dello Stato di fronte agli altri; i trattati che abbiano una diretta e manifesta rilevanza per tutta la comunità statale o per il funzionamento dello stato-apparato o che comunque comportino vincoli che incidano in maniera non trascurabile sulla politica estera della Repubblica; i trattati che hanno “grande rilievo politico” in quanto rivestono scelte fondamentali di politica estera».

²³ Cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, cit., p. 279.

Sebbene gli accordi in forma semplificata siano formalmente legittimi è evidente che sul piano interno i problemi maggiori possono sorgere qualora il Governo proceda alla stipulazione di tale tipo di accordi nelle materie per le quali i Padri Costituenti avevano ravvisato la necessità che allo *jus contrahendi* dello Stato partecipasse anche il Parlamento.

A questo punto, però, due grandi temi rischiano di scontrarsi e di generare, quindi, un conflitto tra istituzioni: da una parte, la prerogativa dell'Esecutivo di gestire e condurre la politica estera nazionale²⁴; dall'altra la *ratio* dell'art. 80 della Costituzione, vale a dire la necessità di assicurare un controllo democratico sulla stipulazione almeno dei più importanti trattati internazionali ai quali l'Italia decide di vincolarsi e ciò in linea, per altro, con le altre Costituzioni moderne e con la più antica Costituzione americana del 1797 che aveva ancorato il potere presidenziale di concludere accordi internazionali al consenso del Senato.

Tale conflitto non potrà che trovare una soluzione alla luce dei meccanismi che la Costituzione stessa prevede. Incombe al Governo, infatti, il dovere di esercitare le sue prerogative in materia di politica estera nel rispetto del dettato costituzionale. Dal canto suo, il Parlamento gode di ampi poteri di controllo sull'Esecutivo che può sempre attivare, anche quando si tratti di valutare l'operato governativo sul piano delle relazioni internazionali e che possono sfociare nella più grave delle misure che l'organo legislativo può adottare, vale a dire la votazione della sfiducia.

Il fatto che tali meccanismi non siano stati attivati o, addirittura, la circostanza che vi sono stati casi in cui il Parlamento abbia manifestato *ex post* il proprio consenso con una successiva autorizzazione alla ratifica o con atti di esecuzione, sembrerebbe deporre in senso favorevole alla teoria che vede nell'affermazione di una consuetudine costituzionale una deroga al procedimento di ratifica della Costituzione²⁵.

²⁴ Sempre sul ruolo dell'Esecutivo nell'esercizio del *treaty making power* v. L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, cit., p. 1002, in cui si legge: «Che la negoziazione e la conclusione dei trattati internazionali siano una prerogativa dell'Esecutivo è confermato, oltre che dalla consolidata prassi in base alla quale il Governo inizia e dirige le trattative, fornendo le necessarie istruzioni ai plenipotenziari, di cui in ultimo si assume l'operato, anche dall'obiezione che viene solitamente avanzata per la quale, qualora le linee negoziali fossero preventivamente discusse in Parlamento, la controparte verrebbe a conoscenza delle intenzioni del Governo in anticipo e si troverebbe così avvantaggiata nel corso delle trattative. Inoltre, qualora le trattative stesse fossero influenzate da eventuali posizioni differenziate di distinti gruppi parlamentari, la linea ufficiale del Governo ne risulterebbe inevitabilmente indebolita. *Last but not least*, non bisogna dimenticare che la conclusione di un trattato internazionale spesso deve rispondere ad esigenze di rapidità decisionale e riservatezza che la procedura parlamentare non può adeguatamente garantire. Anche alla luce di queste considerazioni, una parte della dottrina ha teorizzato, nell'esercizio del potere estero una "funzione autonoma di governo" che si manifesterebbe in chiaro contrasto con il principio della separazione dei poteri».

²⁵ In proposito v. V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., p. 240, in cui si afferma che: «è opportuno precisare che nel caso vi sia stata la ratifica di un trattato non preceduta dalla necessaria autorizzazione delle Camere, la sanatoria con legge di approvazione non lascia sussistere altri vizi. Nel caso invece di stipulazione di accordi in forma semplificata nelle materie di cui all'art. 80, poiché tale forma di stipulazione fa venir meno dal procedimento non solo l'autorizzazione con legge, ma anche la successiva ratifica, il che comporta un vizio ulteriore in quanto impedisce l'intervento in funzione di controllo del Presidente della Repubblica, l'"approvazione" del trattato con una legge successiva non può sanare anche questo vizio e sarebbe in teoria sempre aperta la strada ad una reazione del Capo dello Stato mediante elevazione di un conflitto di attribuzioni». A proposito delle autorizzazioni *ex post* del Parlamento v. anche C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, p. 164, in cui si legge: «È noto che la questione di compatibilità con le norme costituzionali sulla competenza a stipulare non ha dato origine ad un conflitto tra istituzioni, avendo il Parlamento sempre avallato in un modo o in un altro l'operato del Governo. È chiaro che se il soggetto legittimato e interessato a far valere, per lo meno sul piano politico, la violazione delle norme in questione non solleva obiezioni, l'incompatibilità dell'operato

In realtà, proprio in ragione del fatto che sembra più corretto parlare di deroga piuttosto che di modifica, non si possono escludere evoluzioni della materia. Anzi, proprio il caso degli accordi bilaterali in materia di immigrazione, pone in luce la necessità che il Parlamento si riappropri della sua funzione di controllo sui più importanti trattati cui l'Italia decide di vincolarsi.

5. *La più recente prassi seguita in Italia dal potere esecutivo: il caso degli accordi bilaterali in materia di immigrazione*

Come si è detto in premessa, attualmente è nell'ambito dell'immigrazione il settore in cui il Governo sempre più spesso ricorre alla stipulazione degli accordi in forma semplificata, facendo così riemergere l'interesse verso tale procedimento di formazione dei trattati e la loro compatibilità con l'art. 80 della Costituzione, dal momento che il contenuto di tali accordi è chiaramente di natura politica e, quindi, necessiterebbe dell'autorizzazione parlamentare²⁶.

A ciò si aggiunga la questione della loro compatibilità con l'art. 10, 2° comma della Costituzione, in considerazione del fatto che ai sensi di tale articolo «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali». E' evidente, infatti, che la riserva di legge di cui all'articolo in oggetto sarebbe pienamente rispettata solo qualora gli accordi in materia di immigrazione dall'evidente natura politica fossero conclusi secondo la procedura di autorizzazione parlamentare alla ratifica, nel pieno rispetto dell'art. 80 della Costituzione²⁷.

del Governo rispetto alla Costituzione rischia di non essere mai fatta valere». Sul punto v. anche E. C. RAFFIOTTA, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, cit., p. 5, in cui si afferma: «Nei fatti (...) sembra confermato che gli Organi costituzionali appaiono comportarsi come si di fatto vi fosse una convenzione tacita che consenta di derogare alle – seppur poco chiare – norme costituzionali. Si veda anche F. M. PALOMBINO, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, cit., p. 874, in cui riconoscendosi all'acquiescenza un ruolo fondamentale si sostiene che nel caso di «un trattato in palese contrasto con le norme costituzionali sulla competenza a stipulare, la dimensione interna e internazionale dell'acquiescenza finiscono per sovrapporsi, nel senso che lo stesso atteggiamento di non contestazione degli organi costituzionali coinvolti è in grado di sanare la regolarità di questo trattato sul piano interno ed evitare, specularmente, che detta regolarità venga contestata sul piano internazionale».

²⁶ Sul punto v. C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, cit., p. 158, in cui si legge: «Il capitolo “immigrazione” è ormai una costante delle complessive relazioni con i Paesi terzi di origine e di transito, risultando difficile negarne la qualificazione di accordi di carattere politico ai sensi dell'art. 80 Cost.».

²⁷ Sul punto si veda C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, cit., pp. 160-161, in cui si legge: «La prassi recente degli accordi in materia di immigrazione sembra configurare un nuovo settore nel quale l'amministrazione tende a svolgere un ruolo principale, se non esclusivo, in violazione del dettato costituzionale. Sebbene l'art. 10, 2° comma, Cost. imponga il rispetto degli accordi internazionali, esso non può non essere inteso in relazione ad accordi internazionali validamente conclusi secondo l'ordinamento interno, vale a dire nel rispetto degli articoli 80 e 87 della Cost. da una parte e dello stesso art. 10 dall'altra (...). Per garantire effettività alla riserva di legge costituzionale, essa non può essere interpretata come limitata all'esecuzione del trattato. Altrimenti il legislatore si troverebbe a recepire un contenuto sostanzialmente determinato dal Governo, rendendo puramente formale la riserva di legge costituzionale. Questa deve necessariamente concernere anche la fase della conclusione dell'accordo, sia che esso avvenga in forma solenne sia che avvenga con altre modalità che consentano il rispetto delle disposizioni costituzionali. Ciò significa che il rispetto della riserva di legge impone non solo una rigorosa interpretazione dell'art. 80 Cost., ma anche che, indipendentemente dall'inquadramento degli accordi sull'immigrazione in una delle categorie dell'art. 80 Cost.,

Al di là, infatti, di quanto previsto dal decr. lgs. 286/1998 “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, che all’art. 11, 4° comma attribuisce al Ministero degli affari esteri ed al Ministero dell’interno il potere di promuovere iniziative con i Paesi interessati al fine di migliorare i provvedimenti adottati in base allo stesso Testo unico e all’art. 21 riconosce al Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell’interno e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, la capacità di concludere accordi “per la regolamentazione dei flussi di ingresso e delle procedure di riammissione”, resta il fatto che alcuni di tali accordi hanno suscitato ampio clamore.

Il caso emblematico al riguardo è rappresentato dal già citato accordo Italia-Libia, intitolato “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” firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio italiano Paolo Gentiloni e dal Capo del Governo di riconciliazione nazionale libico Fayez Mustafa Serraj, e sul quale occorre soffermarsi.

Nonostante l’ampiezza dell’oggetto indicato nel titolo, l’accordo è interamente incentrato sul contrasto all’immigrazione irregolare. Inoltre, sin dal Preambolo appare chiara la natura politica dell’accordo, laddove si afferma che le Parti sono intenzionate a “lavorare per affrontare tutte le sfide che si ripercuotono negativamente sulla pace, la sicurezza e la stabilità nei due paesi, e nella regione del Mediterraneo in generale”.

Vale la pena di ricordare che l’accordo in questione si inserisce in una serie di altri strumenti posti in essere dai due Stati ed espressamente richiamati sia nel Preambolo che all’art. 1. In particolare, l’accordo in questione intende dare attuazione al Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione del 30 agosto 2008, ratificato e reso esecutivo in Italia con la legge n. 7 del 6 febbraio 2009 (meglio noto come Trattato di Bengasi) ed al quale aveva fatto seguito la Dichiarazione di Tripoli del 21 gennaio 2012.

Da segnalare, inoltre, una serie di altre iniziative tra i due Paesi che avevano preso avvio già con la stipulazione dell’Accordo del 13 dicembre 2000 (di natura programmatica) per la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e sostanze psicotrope e alla immigrazione clandestina, entrato in vigore nel dicembre 2002, e dei due Protocolli di cooperazione del 29 dicembre 2007 con i quali si prevedeva un’azione comune di contrasto al traffico di immigrati clandestini attraverso le operazioni di pattugliamento congiunto²⁸.

Occorre, per altro, sottolineare come anche il Trattato di Bengasi, per quanto debitamente sottoposto a legge di autorizzazione alla ratifica, avesse sollevato critiche in merito al rapporto tra alcune sue disposizioni e la tutela internazionale dei diritti umani. Un primo problema in tal senso era ravvisabile all’art. 6, intitolato “Rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali”, in cui le Parti si impegnavano ad agire conformemente alle loro legislazioni nazionali, nonché agli obiettivi e principi della Carta delle Nazioni Unite e della

la formazione di tali accordi garantisca la piena partecipazione del Parlamento. La riserva di legge (...) è stata voluta dal legislatore costituzionale proprio per sottrarre la disciplina di una materia così delicata alla discrezionalità dell’esecutivo».

²⁸ Il testo degli accordi citati è consultabile sul sito <http://itra.esteri.it>. In dottrina su tali accordi v. N. RONZITTI, *Il Trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, *Contributi di Istituti di ricerca specializzati*, n. 108, gennaio 2009, in www.iai.it.

Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo²⁹. Il riferimento alle legislazioni nazionali rischiava, infatti, di vanificare la portata della norma vista la nota situazione dei diritti umani in Libia e, comunque, il riferimento ai due soli documenti internazionali citati era da ritenersi eccessivamente riduttivo considerando la gran quantità di altri strumenti rilevanti in materia.

Il Trattato, inoltre, ha determinato non pochi problemi con riferimento alla tutela dei richiedenti asilo, stante il generico riferimento all'immigrazione irregolare senza distinguere all'interno di questo generale fenomeno, le varie fattispecie di migranti.

Questo, quindi, il quadro entro il quale continua la collaborazione tra i due Stati in materia di contrasto all'immigrazione irregolare. Certo non si può sottacere che, nel caso del Trattato di Bengasi, l'avvenuto controllo democratico da parte del Parlamento non ha sanato i suoi grossi limiti dal punto di vista del rispetto dei diritti umani, ma è anche da dire che la situazione in Libia al momento della conclusione del Memorandum del 2017 è ulteriormente peggiorata. E' nota, infatti, la condizione dei migranti costretti a rimanere nei centri di detenzione libici, in cui vengono commesse gravi violazioni dei diritti umani, come denunciato dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani³⁰. Proprio in ragione di tale circostanza, unitamente al fatto che il Memorandum prevede anche oneri alle finanze per le casse dello Stato³¹, sarebbe stato costituzionalmente più corretto (oltreché politicamente più opportuno) che il Governo chiedesse al Parlamento l'autorizzazione alla ratifica.

Proprio su tale base, infatti, un gruppo di Deputati si è rivolto alla Corte costituzionale sollevando la questione di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato lesivo delle prerogative parlamentari. La decisione della Corte (n. 163 del 4 luglio 2018), però, lascia delusi nella misura in cui non si pronuncia in merito alla questione della legittimità costituzionale del Memorandum, dichiarando il ricorso inammissibile in quanto «deve escludersi che il singolo parlamentare sia titolare – nei confronti dell'esecutivo – di attribuzioni individuali costituzionalmente protette» e ancora «sono proprio le previsioni relative alla riserva di legge (art. 80 Cost.) e alla riserva di assemblea (art. 72, quarto comma, Cost.) ad individuare nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata; conseguentemente, legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare». A fronte delle articolate argomentazioni delle parti³² la Corte decide con le scarse affermazioni riportate. Con ogni probabilità la decisione dei giudici costituzionali è frutto della deliberata scelta di non intervenire in una questione (quella dei rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo) dagli inevitabili risvolti politici e, per di più, originata da un

²⁹ Ai sensi dell'art. 6: «Le Parti, di comune accordo, agiscono conformemente alle rispettive legislazioni, agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo».

³⁰ In proposito si veda il Rapporto delle Nazioni Unite "Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya" del 20 dicembre 2018, consultabile al sito <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>. Da segnalare, inoltre, che le denunce dell'Alto Commissario per i diritti umani testimoniano solo una parte della situazione, dal momento che le Nazioni Unite, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e le organizzazioni umanitarie che operano nel settore non hanno accesso alla totalità dei centri di detenzione, molti dei quali, oltretutto, non sono ufficiali.

³¹ In proposito si rinvia al sito <https://www.oxfamitalia.org/stop-vergogna-accordo-italia-libia/> in cui si evidenzia che tra il 2017 ed il 2019 l'Italia ha finanziato interventi (per motovedette, addestramento della guardia costiera e, ai sensi dell'art. 2 del Trattato, per il sostentamento dei centri di detenzione) per un totale di 150 milioni di euro.

³² Per la ricostruzione delle quali si rinvia a A. GOLIA Jr, *La forza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2019, p. 80 ss.

accordo che riguarda una materia (l'immigrazione) intorno alla quale non solo il dibattito tra le forze politiche è molto acceso, ma ha forti influenze anche dal punto di vista elettorale.

Del resto, è da prendere atto del fatto che il soggetto che secondo la Corte sarebbe legittimato ad agire, vale a dire la Camera dei Deputati, rimane silente, avallando così la prassi governativa, come avvenuto, per altro in occasione della stipulazione di altri accordi della stessa natura, uno dei quali, addirittura, rimasto per lungo tempo segreto.

E' questo il caso del Memorandum d'intesa con il Sudan, del 3 agosto 2016, firmato dal Capo della polizia italiana e dal direttore generale della polizia sudanese, avente ad oggetto la lotta alla criminalità, la gestione delle frontiere e dei flussi migratori e i rimpatri³³.

L'accordo in questione aveva attirato l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica italiani a seguito dei rimpatri disposti dalle autorità di polizia nell'agosto 2016 nei confronti di un gruppo di cittadini sudanesi. Sulla base di tali episodi è stato elaborato il Rapporto intitolato "Memorandum of Understanding between Italy and Sudan: a legal analysis"³⁴, nel quale si pone in evidenza come l'attuazione dell'Accordo dia luogo a gravi violazioni dei diritti umani; in particolare, ad essere violati sono: il divieto di respingimento, come tutelato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato; il divieto di espulsioni collettive, previsto all'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il diritto ad un ricorso effettivo, tutelato dall'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

A ciò si aggiunga che proprio i fatti dell'agosto 2016 hanno fatto venire alla luce l'esistenza di tale accordo, che, fino ad allora, era rimasto segreto.

Come è noto, per i trattati segreti si pone un problema della loro legittimità dal punto di vista del diritto interno nel caso in cui gli ordinamenti nazionali pongano un divieto esplicito alla stipulazione di accordi in forma segreta. Nel caso dell'ordinamento italiano la questione (che, chiaramente, si pone solo per gli accordi in forma semplificata³⁵) può avere un certo rilievo solo qualora l'accordo rientri nei casi eccezionali che disciplinano il segreto di Stato³⁶.

³³ Sull'accordo stipulato dall'Italia con il Sudan v. F. NEGOZIO, *I (non) accordi di rimpatrio. Profili giuridici del Memorandum d'intesa Italia-Sudan*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2018, p. 333 ss., in cui a p. 342 si sostiene la violazione degli articoli 10, co. 2, 80 e 87 della Costituzione in quanto il *Memorandum* con il Sudan «necessitava della conclusione in forma solenne con ratifica presidenziale e autorizzazione alla ratifica delle Camere, in quanto impone "modificazioni di legge" e incide sulla "condizione giuridica dello straniero", descrivendo una procedura semplificata *ad hoc* [di rimpatrio] per i soli cittadini sudanesi e, persino, per gli stranieri semplicemente sospettati di essere sudanesi».

³⁴ Il Rapporto, elaborato nell'ambito dell'iniziativa *Human Rights and Migration Law Clinic of Turin* da un gruppo di ricerca dell'Università di Torino, dell'Università del Piemonte orientale e dell'International University College, è consultabile al sito <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/10/Report-Memorandum-of-Understanding-Sudan-Italy-SL-Clinic-UniTO.pdf>.

³⁵ In proposito v. T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, cit., p. 679 in cui si legge: «Questione diversa è quella della legittimità, alla luce del vigente ordinamento italiano, di trattati internazionali segreti, intendendosi come tali i trattati conclusi dall'esecutivo senza che ne sia data comunicazione del testo al Parlamento o contenenti clausole diverse o aggiuntive rispetto a quelle rese note al Parlamento. Se il trattato segreto non può che venire stipulato in forma semplificata, non vale l'inverso, nel senso che i trattati stipulati in forma semplificata non sono necessariamente destinati a restare segreti (e anzi, normalmente, non lo sono)».

³⁶ Secondo l'art. 12 della legge n. 801 del 24 ottobre 1977, rubricata "Istituzione e ordinamento dei servizi per l'informazione e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato": «sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sarebbe idonea a recar danno all'integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio degli organi costituzionali, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato». Da segnalare

Analoga condizione di segretezza si riscontra con riferimento all'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Niger del 26 settembre 2017. In merito a tale ultimo accordo le associazioni ASGI (Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione), CILD (Coalizione italiana per le libertà e i diritti civili) e NAGA (Organizzazione di volontariato per l'assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti) hanno adito il giudice amministrativo del Lazio.

Il TAR, con sentenza del 16 novembre 2018, nel dare ragione ai ricorrenti, «ordina al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (...) di esibire il documento indicato in motivazione entro il termine di trenta giorni decorrenti dalla notificazione o (se anteriore) dalla comunicazione della presente sentenza».

E' da ritenere che i citati esempi degli accordi con il Sudan e con il Niger (anch'essi dall'indubbio contenuto politico) sono la dimostrazione della deriva che può assumere il crescente ricorso alla conclusione di accordi in forma semplificata³⁷. Non si tratta, infatti, solo di una questione di legittimità costituzionale di tali accordi laddove rientrino nelle materie di cui all'art. 80 della Costituzione – questione che, come detto, attiene ai rapporti tra Governo e Parlamento e sulla quale l'organo legislativo (ove lo volesse) potrebbe sempre intervenire –, ma finisce con l'essere una questione particolarmente delicata se sfocia nella stipulazione di accordi segreti.

6. Conclusioni

Nel nostro ordinamento la proliferazione degli accordi in forma semplificata è certamente un dato acquisito, così come è acquisito il dato che riguarda la proliferazione di tale tipologia di accordi nella categoria di trattati contemplati dall'art. 80 Cost. ed anche in materie particolarmente delicate per i risvolti che possono avere nella politica interna (come è il caso dell'immigrazione). Tuttavia, non si possono sottacere i rischi che tale situazione comporta e che il presente lavoro ha cercato di mettere in evidenza.

Vero è che, nel tentativo di giustificare l'azione del Governo nel suo frequente ricorso alla scelta della stipulazione in forma semplificata, bisogna tenere conto di un dato fondamentale, vale a dire il mutato rapporto tra organi costituzionali (segnatamente, Parlamento e Governo) rispetto al momento in cui la nostra Costituzione fu adottata. A tale riguardo vengono in rilievo due fattori che hanno un peso considerevole nella materia in oggetto: la gestione del potere estero sempre più di pertinenza dell'Esecutivo e la svolta in senso maggioritaria del nostro sistema politico-costituzionale.

Per quanto attiene al primo aspetto ciò che viene in rilievo ai fini della presente indagine è proprio il fatto che il Governo abbia un ruolo di primo piano nelle varie fasi di

che la norma è stata riprodotta senza alcuna modifica all'art. 39 della legge n. 124 del 3 agosto 2007, rubricata "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto".

³⁷ V. A. SPAGNOLO, *Di intese segrete e alibi parlamentari: tra la decisione del TAR sull'accordo con il Niger e il Global Compact sulle migrazioni*, in *SIDIBlog*, 5 dicembre 2018, in cui si sottolinea «un denominatore comune alle vicende relative all'accordo con il Niger e al Memorandum con la Libia: l'approccio disinvolto alle prerogative parlamentari nella conclusione di accordi internazionali finalizzati alla gestione dei flussi migratori, che costituiscono base giuridica o cornice giuridica di riferimento per condotte potenzialmente lesive dei diritti umani».

vita dei trattati sin dalla loro formazione (si pensi alla negoziazione affidata ai plenipotenziari o alla facoltà di apporre riserve) che con riferimento alla eventuale loro estinzione (sempre di prerogativa dell'Esecutivo è la procedura di denuncia di un trattato). Chiaramente si tratta di una funzione che il Governo dovrebbe esercitare in un clima di grande collaborazione con il Parlamento, in linea con quelle che erano le intenzioni dei Padri Costituenti allorché avevano conferito ad ogni organo costituzionale un qualche rilievo internazionalista. Tuttavia, è del tutto evidente che la svolta in senso maggioritario del nostro sistema politico-costituzionale degli scorsi anni ha avuto inevitabilmente delle ripercussioni sull'originario disegno costituzionale in *subiecta materia*³⁸. Ed è così che il Governo, forte della maggioranza parlamentare che lo sostiene, nella sua qualità (occorre ribadirlo) di principale (se non, a questo punto, unico) detentore della politica estera, intensifica la stipulazione di accordi in forma semplificata e lo fa anche nelle materie di cui all'art. 80 Cost.

Stante tale situazione di cui occorre prendere atto, se ne devono sottolineare i limiti principali.

In primo luogo, pur considerando che il Parlamento (o, per meglio dire, la maggioranza parlamentare) difficilmente attiverà gli strumenti di controllo di cui dispone per fare valere la responsabilità dell'esecutivo nell'ipotesi di stipulazione di accordi in forma semplificata in violazione dell'art. 80 Cost., non si può sottacere che l'iniziativa di alcuni parlamentari che ha dato luogo alla citata ordinanza n. 163/2018 non ha ricevuto la stessa "attenzione" da parte della Corte costituzionale rispetto alla questione del rapporto tra Governo e Regioni nell'esercizio dello *jus contrabendi*³⁹.

³⁸ A tale proposito è stato osservato che «il "disinteresse" del Parlamento al controllo dell'Esecutivo e i connessi accordi in forma semplificata possono essere giustificati nell'ordinamento costituzionale italiano, solo se si riprende la tesi di chi ha collegato il diffondersi degli accordi in forma semplificata – e l'inerzia del Parlamento a far valere le proprie prerogative di controllo – nel mutato rapporto tra organi costituzionali nell'altrettanto mutata forma di Governo, che, in particolare, non vede più il Parlamento ed il Governo contrapposti, ma registra nell'Esecutivo l'espressione della maggioranza del Parlamento, il quale sostiene l'azione di maggioranza politica e di conseguenza opera una tacita convenzione tra i Poteri dello Stato nel rispettare e legittimare in generale le decisioni, anche di politica estera del Governo nella conclusione di accordi internazionali in forma semplificata», E. C. RAFFIOTTA, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, cit., p. 19.

³⁹ Come è noto, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione del 2001, alle Regioni è stata riconosciuta una competenza a stipulare accordi internazionali per conto dello Stato. E' evidente che non si tratta del riconoscimento della capacità delle Regioni di concludere accordi nella qualità di soggetti autonomi, non essendo esse soggetti di diritto internazionale (v. E. SCISO, *I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione*, in L. DANIELE (a cura di) *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 65, in cui si legge: «L'art. 117, comma 9, Cost. va correttamente inteso quale norma sulla competenza a stipulare, attribuita all'ente territoriale dell'idoneità ad esprimere, alle condizioni e nelle forme che le leggi dello Stato determineranno, la volontà dello Stato (...), soggetto dell'ordinamento internazionale, a vincolarsi al rispetto di un accordo nei confronti dell'altra(e) Parte(i) contraente(i). Non si tratta, invece, certamente, di una norma attribuita alle Regioni della *capacità* di concludere accordi, intesa come idoneità dell'ente a concorrere, con una manifestazione di volontà destinata ad incontrarsi con una volontà di contenuto analogo proveniente da altro soggetto dell'ordinamento internazionale, alla produzione, modifica o estinzione di norme giuridiche internazionali. Tale capacità è infatti governata in via esclusiva dal diritto internazionale ed è da questo attribuita, in principio, ai soggetti dell'ordinamento internazionale»). Un accordo stipulato da una delle Regioni in cui si articola il territorio della Repubblica sarà sempre un accordo dello Stato italiano, internazionalmente responsabile nei confronti delle altre Parti contraenti (E. SCISO, *I poteri delle Regioni di concludere ed eseguire accordi internazionali secondo il Titolo V della Costituzione*, cit., p. 67: «Che gli accordi stipulati dalle Regioni siano, sul piano internazionale, accordi dello Stato, *rectius* della Repubblica, che ne porta la responsabilità nei confronti dello Stato terzo coinvolto, è inequivocabilmente messo in luce dalla procedura di conclusione disciplinata dal provvedimento attuativo (la legge "La Loggia")»).

Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dai parlamentari, infatti, non è stato rinvenuto dalla Corte. A tale proposito, per meglio cogliere la particolarità della decisione dei giudici costituzionali, sembra utile operare un paragone con quanto deciso dalla stessa Corte in merito all'esercizio del potere estero da parte delle Regioni. Merita di essere sottolineata, infatti, la circostanza che nel caso dei rapporti Stato-Regioni in materia di stipulazione dei trattati, la Corte costituzionale si sia pronunciata in termini decisamente più stringenti, come si evince dalla sentenza del 30 gennaio 2003 n. 13, in cui si afferma che «la sottoscrizione di accordi con organi o enti esteri senza che la Regione abbia preventivamente informato il Governo, quindi senza la necessaria intesa o assenso, è di per sé lesiva della sfera di attribuzioni statali (...). Il Governo, deve, infatti, essere messo in grado, in osservanza del principio di leale cooperazione, di verificare la compatibilità di tali atti con gli indirizzi di politica estera, riservati alla competenza dello Stato»⁴⁰. Certamente, in questo caso, la chiara presa di posizione della Corte a difesa delle prerogative governative si giustificava con la necessità di garantire lo *jus contrabendi* dello Stato in quanto tale, come soggetto di diritto internazionale. Tuttavia, è evidente che sarebbe stata auspicabile analoga chiarezza nella ripartizione di competenze tra Governo e Parlamento in materia di stipulazione degli accordi internazionali, in considerazione che entrambi i casi (pur riguardando questioni diverse) sottendono la tematica di ordine generale dell'esercizio del potere estero.

Si è già detto della ricaduta politica che può avere una decisione della Corte costituzionale chiamata a dirimere un conflitto tra poteri dello Stato che vede contrapposti Parlamento e Governo; conflitto che, dal punto di vista istituzionale è già di per sé un fatto particolarmente delicato. Quando, poi, a ciò si aggiunge che l'origine del conflitto sta in una materia oltremodo sensibile quale è l'immigrazione, risulta evidente che oltre ad essere una questione delicata dal punto di vista istituzionale, rischia di essere una questione molto seria dal punto di vista politico.

Tuttavia, è proprio in una ipotesi del genere che occorre chiarezza per almeno due motivi. Il primo, di natura più politica che giuridica, risiede nel fatto che la mancanza di chiarezza, pur non incidendo necessariamente nella validità internazionale del trattato, rischia di incidere sulla credibilità dello Stato e, quindi, sulle sue relazioni esterne intese in senso ampio. Il secondo motivo è, invece, di natura più strettamente giuridica ed attiene alla seguente considerazione: nella misura in cui gli obblighi internazionali, in virtù dell'art. 117, co. 3 Cost., fungono (come è non solo noto, ma altrettanto assodato) da parametro di costituzionalità dovendo essi essere osservati dal Parlamento nell'esercizio della sua funzione

Del resto, che tale sia stata la volontà del legislatore è confermato anche dalla legge n. 131/2003 (c.d. "legge La Loggia") di attuazione del Titolo V della Costituzione, che, all'art. 6, comma 3 disciplina le modalità dello svolgimento dell'attività internazionale delle Regioni, indicando le categorie di accordi che possono essere stipulati e la procedura da seguire, in base alla quale la Regione non agisce del tutto autonomamente, ma sotto il controllo e la supervisione del Ministero degli Esteri, il quale viene costantemente informato dello stato dell'iter di formazione e che, in ultima istanza, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969. Alla procedura partecipano, altresì, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed i Ministri competenti. Tale procedura conferma che lo Stato rimane il soggetto di diritto internazionale titolare dello *jus contrabendi*.

⁴⁰ Sul punto si veda F. M. PALOMBINO, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, cit., p. 877, in cui a proposito della mancata intesa tra Governo e Regioni nella stipulazione di un accordo internazionale si legge: «E' noto (...) che in assenza di tale intesa non solo il Governo ha sollevato conflitto di attribuzione tra enti, ma la Corte costituzionale si è sempre pronunciata nel senso della nullità dell'accordo, in quanto sottoscritto in violazione delle prerogative statali (...). Detto diversamente, ciò conferma che laddove si intende difendere il sistema di controlli a cui l'ordinamento sottopone talune scelte di politica estera, la reazione degli organi coinvolti risulta chiara e decisa».

legislativa non si può non riconoscere al Parlamento il suo ruolo di vigilanza sui più importanti trattati internazionali. Non si può, in altre parole, condividere la prassi invalsa che vede il Parlamento spogliato della funzione che l'art. 80 Cost. gli riconosce⁴¹.

Pur con tutti i limiti di un processo lungo (che forse meriterebbe di essere rivisto in favore di un procedimento più snello e, quindi, più consono agli attuali rapporti all'interno della comunità internazionale)⁴², si ritiene che l'impianto costituzionale che i Padri Costituenti avevano delineato in materia di ratifica dei trattati internazionali rimane, a distanza di oltre settant'anni, il modello che assicura democraticità alla formazione della volontà internazionale della Repubblica italiana.

In un'epoca, come quella odierna, caratterizzata dall'intensificarsi delle relazioni internazionali e dalla proliferazione delle norme internazionali – sia di origine consuetudinaria che di natura pattizia – sarebbe auspicabile che l'assemblea legislativa, rappresentativa degli interessi degli individui, svolgesse il suo ruolo di controllo democratico sull'operato del Governo prendendo parte al processo di ratifica dei più importanti trattati internazionali e, fra questi, in special modo degli accordi che riguardano questioni dalle delicate ricadute sul piano politico o che hanno importanti profili di rispetto dei diritti fondamentali, come i trattati in materia di immigrazione.

⁴¹ V. S. SASSI, *Il puzzle del treaty-making power in Italia*, in *Rivista italiana del Costituzionalisti*, 2, 2014, consultabile al sito www.rivistaaic.it, p. 13, in cui a proposito del discutibile progressivo esautoramento del Parlamento ove si consideri che gli obblighi internazionali fungono, ai sensi dell'art. 117, co. 1 Cost. da parametro di costituzionalità si legge: «(...) l'insistenza a voler riassegnare al Parlamento il ruolo che la Costituzione gli attribuisce si giustifica anche per la disposizione di cui all'art. 117, c. 1 Cost. che – come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001 – fa assurgere a parametro di costituzionalità anche l'obbligo internazionale “reso rilevante sul piano interno per il tramite della legge ordinaria con la quale è stato perfezionato il relativo procedimento di adattamento” (Corte cost. sentt. N. 349/2007 e n. 311/2009). (...) Il fatto che questi canoni vincoleranno l'attività del legislatore ordinario nazionale e regionale fa sì che massima debba essere la compartecipazione tra il Legislativo e l'Esecutivo ad introdurre certi principi nell'ordinamento interno». «In un simile panorama, dunque, il Legislatore deve poter riacquistare il potere che gli è proprio, superando quelle forzature procedurali che, sebbene dettate da istanze politiche ed economiche che incitano tempi certi e rapidi per ottemperare gli obblighi internazionali, hanno di fatto alterato il disegno del costituente non solo in ambito di politica estera ma dell'intero disegno costituzionale».

⁴² Si veda quanto affermato già in C. ZANGHÌ, R. LA ROSA, L. PANELLA (a cura di), *I trattati internazionali e il Parlamento italiano*, Milano, 1988, p. 5, in cui a proposito dell'esame dell'intervento del Parlamento nella procedura di ratifica ed esecuzione dei trattati internazionali a partire dalla nascita della Repubblica emerge «una profonda delusione, permettendo di constatare quanto limitato interesse abbiano suscitato nei parlamentari italiani i trattati internazionali. A ciò si accompagna la constatazione, per altro ben nota, dei tempi estremamente lunghi che la procedura comporta e le conseguenze degli inevitabili ritardi con i quali l'Italia è in grado di partecipare agli accordi internazionali. Quanto precede dovrebbe indurre a riflettere (...) sulla opportunità di una revisione della procedura parlamentare (nel senso ad esempio di ipotizzare casi nei quali l'approvazione può aver luogo in Commissione in sede deliberante) ovvero anche di una sostanziale modifica dell'art. 80 della Costituzione che impone l'intervento del Parlamento in casi spesso assai marginali, nei quali nulla giustificerebbe il ricorso alle Camere se non, ad esempio, la circostanza che il Trattato comporti una sia pur minima spesa ovvero contenga una semplice clausola contrattuale». Per le proposte di modifica della procedura di autorizzazione alla ratifica v. L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, cit., p. 1024 ss.