

Nota tecnica in ordine al ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato presentato dinanzi alla Corte costituzionale dai deputati onorevoli Brignone, Civati Maestri, Marcon.

* * *

I deputati Brignone, Civati, Maestri e Marcon assistiti dagli avv.ti Antonello Ciervo, Francesco Verrastro, Giulia Crescini e Cristina Laura Cecchini dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (A.S.G.I.) hanno presentato dinanzi alla Corte costituzionale ricorso per sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Precisamente è stato chiesto alla Consulta di dichiarare **la menomazione delle proprie prerogative parlamentari in conseguenza della mancata presentazione al Parlamento da parte del Governo del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica, ai sensi dell'art. 80 Cost., del “*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 dei Ministri della Repubblica italiana, On. Paolo Gentiloni, e dal Presidente del Consiglio Presidenziale del Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia, Fayed Mustafa Serraj.

Come è noto la Costituzione richiede, all'art. 80, che le camere autorizzino con legge *“la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi”*. Tuttavia, nonostante il testo del Memorandum sia stato pubblicato sul sito istituzionale del Ministero degli Affari Esteri, sezione ATRIO (Archivio dei Trattati Internazionali Online), nessuna richiesta di autorizzazione alla ratifica è stata presentata dal Governo italiano al Parlamento, né è stata osservata altra forma di comunicazione/pubblicità.

Il conflitto di attribuzione è proposto alla Corte costituzionale laddove insorga una controversia tra organi dello Stato appartenenti a poteri diversi (in questo caso potere legislativo ed esecutivo) e riguardano comportamenti (azioni e/o omissioni) o atti lesivi della sfera di attribuzioni previste dalla Costituzione.

Il governo, non presentando il progetto di ratifica al Parlamento italiano ai sensi dell'art. 80, ha impedito il legittimo esercizio del potere costituzionalmente garantito dalla Costituzione al Parlamento stesso. Tipicamente sono parti del conflitto gli organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono. Tuttavia la mancata sollevazione da parte del Parlamento di un conflitto di attribuzione contro il Governo, ha reso indispensabile, dal punto di vista dei parlamentari promotori del ricorso, rimettere al vaglio della Corte costituzionale, mediante la proposizione del presente ricorso per conflitto di attribuzione, la questione della lesione delle prerogative costituzionali del singolo parlamentare, alla luce delle garanzie costituzionali che presidiano le funzioni di ciascun membro del Parlamento, ai sensi dell'art. 67 Cost.

- Legittimazione del singolo parlamentare

La questione non è mai stata esclusa dalla giurisprudenza costituzionale che, al contrario, ne ha costantemente richiamato la possibilità teorica. La Corte costituzionale, infatti, tradizionalmente, non ritiene ammissibile il ricorso per conflitto tra poteri se azionato dal singolo parlamentare limitatamente ad alcuni precisi casi, come quelli relativi alla sindacabilità, da parte del potere giudiziario, delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ritenendo in tali casi necessaria la proposizione del conflitto di attribuzione da parte della Camera di appartenenza.

Tuttavia, la Corte ha costantemente ribadito (da ultimo con la recente ordinanza n. 279 del 2017) che *"impregiudicata resta la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra i poteri"*. Ed il caso che i deputati ricorrenti rimettono allo scrutinio della Corte costituzionale rappresenta appunto una situazione sprovvista di altri strumenti di tutela giuridica, se non quello del ricorso per conflitto di attribuzione.

Nel testo della Carta costituzionale tra le **norme che delineano una posizione costituzionalmente garantita in capo al singolo parlamentare**, in ragione delle proprie specifiche prerogative si devono evocare l'art. 67 Cost. (*"Ogni membro del Parlamento ... esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato"*) e, per quel che concerne specificamente l'oggetto del presente conflitto, l'art. 72, primo e ultimo comma, Cost., che attribuisce al parlamentare il diritto di discutere e di votare in procedura normale di esame e di approvazione diretta, i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali, quanto meno quelli riferibili agli accordi tassativamente previsti dall'art. 80 Cost.

- Sulla natura di accordo internazionale e sulla natura politica del memorandum

Il Memorandum d'intesa stipulato tra il Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia e il Governo della Repubblica Italiana è entrato in vigore in totale spregio della normativa costituzionale, in quanto non è stato sottoposto al vaglio del Parlamento per la sua autorizzazione: il Memorandum, infatti, rientra tra quegli accordi internazionali che devono essere sottoposti ad autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento, in quanto avente natura politica.

Ciò che caratterizza un Trattato internazionale è il dato sostanziale e, in particolare, la sua capacità di **creare situazioni giuridiche vincolanti** in base al diritto internazionale tra entità statali riconosciute, non rilevando il mero *nomen iuris* conferito allo stesso dalle Parti contraenti.

Nel caso del memorandum è innegabile che le parti si siano vincolate al rispetto di una serie di obblighi precisi e reciproci, non inerenti a mere linee di indirizzo politico e che prevedono, altresì, meccanismi di monitoraggio e controllo dell'esecuzione del Memorandum stesso, tanto che alcuni degli obblighi indicati sono già in attuazione.

Inoltre, il Memorandum, lungi dall'essere meramente attuativo di programmi e obiettivi già indicati nell'accordo del 2008, è in realtà un **Trattato internazionale nuovo che detta priorità e azioni diverse rispetto a quelle stabilite nel "Trattato di Bengasi"**, perseguendo obiettivi specifici legati essenzialmente alla condizione dei migranti in Libia e al controllo del loro passaggio sul territorio nazionale. Infatti, le disposizioni presenti nel Memorandum stabiliscono indirizzi politici e direttive di azione che sono nuove del resto, non potrebbe non essere così, in quanto il **radicale mutamento soggettivo della parte libica ha determinato una nuova riformulazione del contenuto dell'accordo.**

Infine, oltre ad essere un accordo internazionale, il Memorandum con la Libia ha ad oggetto **materie di rilevanza costituzionale e di chiara valenza politica**, quali il controllo delle frontiere, l'ingresso nel territorio nazionale, il diritto di asilo, la politica estera della Repubblica: le regolazioni ivi contenute incidono, pertanto, su questioni che pongono in gioco interessi fondamentali dello Stato, comportano impegni duraturi per la sua politica estera ed espongono lo stesso a responsabilità internazionali, in relazione al necessario rispetto dei Diritti fondamentali della persona, così come riconosciuti e garantiti dalla Costituzione e dall'ordinamento sovranazionale e internazionale.

Per concludere, la presentazione dell'accordo già firmato dal Governo è un obbligo che grava esclusivamente in capo al Governo stesso, non potendo il singolo parlamentare presentare alla Camera di appartenenza alcuna proposta di legge volta a chiedere la ratifica di un trattato internazionale. Il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dagli onorevoli deputati Brignone, Civati, Maestri e Marcon vuole rimettere al vaglio della Corte costituzionale la suddetta condotta omissiva del Governo.

Secondo la questione prospettata alla Corte costituzionale, **il Governo, omettendo di presentare dinanzi al Parlamento il disegno di legge concernente l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, in relazione al "Memorandum" con la Libia del 2017– obbligatorio ai sensi dell'art. 80 Cost. – ha leso direttamente le prerogative costituzionali del singolo Deputato.**

L'*iter* di questo tipo di ricorsi prevede una prima pronuncia da parte della Corte costituzionale sull'ammissibilità del conflitto e, solo in caso di esito positivo, una successiva pronuncia sul merito del conflitto, la cui tempistica non può essere precisata. A titolo puramente indicativo, ci si può attendere che la fase di ammissibilità si concluda entro giugno 2018 e che la successiva eventuale fase di merito si definisca entro un anno dalla pronuncia sull'ammissibilità.

27 febbraio 2018, Roma