CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **163/2018** (ECLI:IT:COST:2018:163)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DI RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMATO**
Camera di Consiglio del **04/07/2018**; Decisione del **04/07/2018**
Deposito del **19/07/2018**; Pubblicazione in G. U. **25/07/2018**
Norme impugnate: Mancata presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del memorandum di intesa fra lo Stato della Libia e la Repubblica italiana, firmato a Roma in data 02/02/2017.
Massime: **40083**
Atti decisi: **confl. pot. amm. 3, 4, 5 e 6/2018**

ORDINANZA N. 163

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorti a seguito dell'omessa

presentazione, da parte del Governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica 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, promossi da Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri, nella qualità di membri della Camera dei deputati nella XVII legislatura, con ricorsi depositati in cancelleria il 19 febbraio 2018 ed iscritti rispettivamente ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro conflitti tra poteri 2018, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 4 luglio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con separati ricorsi, depositati il 19 febbraio 2018 e rispettivamente iscritti ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro conflitti tra poteri 2018, Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri, nella qualità di membri della Camera dei deputati nella XVII legislatura, hanno promosso conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica italiana, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica 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» (d'ora in avanti: il Memorandum), firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana e dal Presidente del Consiglio presidenziale del Governo di riconciliazione nazionale dello Stato di Libia;

che i ricorrenti evidenziano che, secondo quanto riportato nelle premesse del Memorandum, lo stesso è stato firmato al fine «[…] di cooperare per individuare soluzioni urgenti alla questione dei migranti clandestini che attraversano la Libia per recarsi in Europa via mare, attraverso la predisposizione dei campi di accoglienza temporanei in Libia, sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico, in attesa del rimpatrio o del rientro volontario nei paesi di origine […]»;

che, ad avviso dei ricorrenti, il Memorandum, già vigente ed in fase di esecuzione, costituirebbe nuovo trattato internazionale avente oggettiva natura politica, ai sensi dell'art. 80 della Costituzione; tuttavia, il Governo ha omesso la presentazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, e non ha neppure ritenuto di adempiere l'obbligo di comunicazione alla Presidenza di ciascuna Camera, previsto dall'art. 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 (Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana), recepito dall'art. 13, secondo comma, del d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana);

che ciascuna delle parti ricorrenti riferisce di avere attivato gli strumenti a propria disposizione per informare la Camera dei deputati della violazione dell'art. 80 Cost., oltre che per sollecitare il Governo al rispetto di questa stessa disposizione; tuttavia, le interrogazioni parlamentari e le richieste di chiarimenti non avrebbero ricevuto risposte soddisfacenti, né la Camera dei deputati si sarebbe attivata per ripristinare le prerogative parlamentari menomate dal comportamento omissivo del Governo;

che, sotto il profilo soggettivo, i ricorrenti evidenziano che la giurisprudenza costituzionale non ha mai negato la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (sono richiamate le ordinanze n. 177, n. 178 e n. 179 del 1998, n. 101 del 2000 e n. 277 del 2017); tale legittimazione non potrebbe, dunque, ritenersi preclusa e ciò anche in ragione del carattere residuale che questo particolare tipo di giudizio

assume rispetto al complessivo assetto delle garanzie costituzionali;

che gli artt. 67 e 72, primo e quarto comma, Cost., nell'attribuire specifiche prerogative in capo al singolo parlamentare, contribuirebbero a delinearne la posizione costituzionalmente garantita; inoltre, dalla lettura congiunta degli artt. 80 e 72, quarto comma, Cost., emergerebbe, da un lato, che spetta al Parlamento autorizzare gli accordi internazionali elencati nell'art. 80 Cost. e, dall'altro lato, che la procedura ordinaria di esame e di approvazione dei progetti di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati costituisce prerogativa di ciascuna Camera;

che l'omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum avrebbe determinato la lesione della sfera di attribuzioni riconosciuta dagli artt. 67 e 72, primo e quarto comma, Cost. al singolo parlamentare; d'altra parte, egli non potrebbe trovare rimedio per tale violazione rivolgendosi alla Camera di appartenenza e neppure sollevando un conflitto di attribuzione nei confronti della stessa, in quanto, ad avviso dei ricorrenti, tale conflitto risulterebbe inammissibile per il principio degli interna corporis, in considerazione del nesso funzionale tra le prerogative del singolo parlamentare e l'autonomia dell'organo cui egli appartiene;

che, ad avviso delle parti ricorrenti, nel caso di mancata reazione da parte della Camera di appartenenza, ciascun membro del Parlamento sarebbe dunque legittimato a sollevare il conflitto di attribuzione, non in nome e per conto della stessa Camera, ma perché sarebbe questa l'unica via percorribile, in via residuale, quale «extrema ratio», per far valere le prerogative costituzionali delle quali si assume la violazione;

che, d'altra parte, le stesse non potrebbero essere fatte valere neppure innanzi al giudice ordinario poiché, essendo connesse ad una funzione costituzionale, non potrebbero qualificarsi come un diritto soggettivo; né potrebbero essere considerate alla stregua di un interesse legittimo e sarebbe, pertanto, precluso anche l'accesso alla giustizia amministrativa;

che il presente conflitto di attribuzione costituirebbe, quindi, un'azione processuale residuale tesa alla tutela dell'integrità delle prerogative spettanti al parlamentare, ai sensi degli artt. 67 e 72, primo e quarto comma, Cost., nei confronti del Governo, per non aver quest'ultimo presentato in Parlamento la richiesta di autorizzazione alla ratifica del Memorandum;

che la natura residuale del conflitto sarebbe confermata anche dall'esaurimento degli strumenti parlamentari per sollecitare il Governo a presentare il Memorandum in Parlamento per l'autorizzazione alla ratifica;

che, sotto il profilo oggettivo, i ricorrenti illustrano come il Memorandum, in quanto espressione della volontà delle parti contraenti di vincolarsi a nuovi impegni, costituisca un trattato internazionale; si sottolinea che, in ragione di tale natura vincolante, il rispetto degli impegni ivi previsti è sottoposto ad uno specifico sistema di controllo e monitoraggio; inoltre, esso ha validità triennale, tacitamente rinnovabile alla scadenza, ed è stato inserito dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale nell'archivio dei trattati internazionali;

che, d'altra parte, dalla considerazione dei contenuti del Memorandum, nonché dei soggetti che lo hanno stipulato, emergerebbe con chiarezza la sua discontinuità rispetto ai precedenti accordi conclusi dal Governo italiano con la controparte libica, ed in particolare rispetto al «Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista», stipulato a Bengasi il 30 agosto 2008 (d'ora in avanti: il trattato di Bengasi), ratificato e reso esecutivo con la legge 6 febbraio 2009, n. 7;

che, lungi dall'essere attuativo di programmi e obiettivi contemplati nell'accordo del 2008, il Memorandum sarebbe un nuovo trattato internazionale, stabilendo priorità e azioni diverse da quelle del precedente trattato di Bengasi; esso perseguirebbe specifiche finalità, legate alla condizione dei migranti in Libia e al controllo del loro passaggio sul territorio nazionale;

che si evidenzia, inoltre, che il Memorandum non fa alcun riferimento alle risorse stanziate dalla richiamata legge n. 7 del 2009, la quale aveva previsto l'introduzione di un'addizionale all'imposta sul reddito delle società (IRES) per la realizzazione delle attività previste dal trattato di Bengasi; al contrario, l'atto in esame individua le risorse da utilizzare nel cosiddetto "Fondo per l'Africa", istituito con legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019); in particolare, all'art. 1, comma 621, di tale legge è stata destinata la somma di 200 milioni di euro in favore del Ministero degli affari esteri «[…] per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie»;

che i ricorrenti ritengono che il Memorandum rivesta natura politica ai sensi dell'art. 80 Cost., in quanto avente ad oggetto materie di rilevanza costituzionale, quali il controllo delle frontiere, l'ingresso nel territorio nazionale, il diritto di asilo, la politica estera della Repubblica: le previsioni ivi contenute incidono, pertanto, su questioni che coinvolgono interessi fondamentali dello Stato, comportando impegni duraturi per la sua politica estera ed esponendolo a responsabilità internazionali, in relazione al necessario rispetto dei diritti fondamentali della persona;

che, d'altra parte, la riserva di legge prevista dall'art. 10, secondo comma, Cost. comporterebbe un'esclusiva competenza del Parlamento sulla regolamentazione di tali materie; ed anche in sede europea, le misure relative all'immigrazione irregolare, compresa la disciplina dell'allontanamento e del rimpatrio degli stranieri extracomunitari, sarebbero demandate alla procedura legislativa ordinaria, ai sensi dell'art. 79, secondo paragrafo, lettera c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130;

che per le categorie di atti tassativamente elencate dall'art. 80 Cost. è prevista l'espressione del previo consenso parlamentare in ordine alla ratifica; questo costituirebbe un atto di piena compartecipazione alla conclusione del trattato, che dà vita ad un atto procedimentale complesso (sentenza n. 295 del 1984);

che viceversa, ad avviso dei ricorrenti, ancorché vertesse in una delle materie per le quali è prevista la necessaria autorizzazione alla ratifica, il Memorandum è stato stipulato come accordo in forma semplificata e non è mai stato presentato al Parlamento, neppure successivamente alla sua firma e alla sua esecuzione;

che, d'altra parte, l'iniziativa legislativa per l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione del trattato sarebbe riservata al Governo, non potendo il singolo parlamentare, di propria iniziativa, presentare alla Camera di appartenenza alcuna proposta di legge volta a chiedere il voto sull'autorizzazione alla ratifica e sul contestuale ordine di esecuzione;

che il comportamento omissivo del Governo sarebbe lesivo delle prerogative costituzionali del singolo parlamentare, oltre che del Parlamento; sarebbe violato, altresì, il principio di leale collaborazione, prescritto anche nei rapporti tra organi dello Stato, laddove le reciproche competenze vengono ad intrecciarsi tra di loro (sentenza n. 379 del 1992); si osserva, d'altra parte, che spetta alla Corte costituzionale la verifica del rispetto di tale principio, in riferimento a singoli e specifici comportamenti di tali organi;

che le parti ricorrenti chiedono, pertanto, che sia accertata la menomazione delle

prerogative parlamentari derivante dalla mancata presentazione da parte del Governo del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica, ai sensi dell'art. 80 Cost., del Memorandum del 2 febbraio 2017; che sia, inoltre, dichiarato l'obbligo del Governo, ai sensi dell'art. 80 Cost., di presentare alle Camere la proposta di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum e, infine, che sia disposto l'annullamento di tutti i provvedimenti del Governo e dei singoli ministeri, i quali siano connessi, conseguenti e attuativi del Memorandum.

Considerato che con separati ricorsi, depositati il 19 febbraio 2018 e rispettivamente iscritti ai nn. 3, 4, 5 e 6 del registro conflitti tra poteri 2018, Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri, nella qualità di membri della Camera dei deputati nella XVII legislatura, hanno promosso conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo della Repubblica italiana, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica 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» (d'ora in avanti: il Memorandum), firmato a Roma il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana e dal Presidente del Consiglio presidenziale del Governo di riconciliazione nazionale dello Stato di Libia;

che i quattro ricorsi presentano tenore letterale pressoché identico e hanno tutti ad oggetto l'omessa presentazione da parte del Governo del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum;

che, pertanto, i relativi giudizi di ammissibilità possono essere riuniti per essere decisi con unica ordinanza;

che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali;

che i ricorsi per conflitto sono stati promossi da quattro deputati della XVII legislatura, ciascuno dei quali lamenta – nella qualità di parlamentare – la lesione delle proprie prerogative costituzionali derivante dalla mancata presentazione, da parte del Governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum;

che i ricorrenti chiedono pertanto a questa Corte di dichiarare l'obbligo del Governo, ai sensi dell'art. 80 della Costituzione, di presentare alle Camere la proposta di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum, nonché di accertare la nullità di tutti i provvedimenti del Governo e dei singoli ministeri, i quali siano connessi, conseguenti e attuativi del Memorandum;

che, sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad adire la Corte con lo strumento del conflitto si fonda sull'esistenza di una sfera protetta di attribuzioni, delle quali si lamenti la lesione; anche in riferimento alle prerogative parlamentari, questa Corte ha affermato che le stesse «[…] non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte» (sentenza n. 1150 del 1988);

che il fondamento delle attribuzioni costituzionali a tutela delle quali sono insorti gli odierni ricorrenti risiederebbe negli artt. 67, 72 e 80 Cost.: si assume, infatti, che dal riconoscimento di specifiche prerogative parlamentari discenda una posizione costituzionalmente garantita in capo a ciascun singolo deputato;

che in particolare dalla riserva di legge formale, di cui all'art. 80 Cost., e dalla riserva di assemblea, di cui all'art. 72, quarto comma, Cost., deriverebbe la titolarità, in capo a ciascun parlamentare, del potere di discussione, di emendamento e di voto sui disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati; a questo potere sarebbe connesso quello di reazione avverso atti lesivi delle suindicate attribuzioni costituzionali;

che, nel caso in esame, i ricorrenti si dolgono del fatto che l'omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum avrebbe determinato la lesione della sfera di attribuzioni loro riconosciuta dagli artt. 67 e 72, primo e quarto comma, Cost.; essi denunciano, pertanto, l'illegittimità della condotta omissiva addebitata all'esecutivo, la quale avrebbe precluso l'esercizio del potere di discussione, di emendamento e di voto spettante a ciascun parlamentare in ordine al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica;

che, proprio con riferimento alla riserva di assemblea di cui all'art. 72, quarto comma, Cost., questa Corte ha già affermato, sin da epoca risalente, che «la garanzia connessa con la competenza dell'assemblea plenaria discende dal sistema delle norme costituzionali che definiscono le attribuzioni delle Camere rispetto ai trattati internazionali (artt. 80 ed 87 Cost.)» (sentenza n. 295 del 1984);

che 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;

che è la natura stessa delle attribuzioni vantate nei conflitti in esame ad escludere la legittimazione del singolo parlamentare a farne valere la violazione; in quanto riconducibili a prerogative delle quali – per espressa previsione costituzionale – è titolare l'assemblea, e non il suo singolo componente, solo ad essa è rimessa la valutazione circa l'opportunità di insorgere avverso possibili violazioni;

che dalla qualità esclusivamente assembleare delle prerogative dedotte discende altresì l'impossibilità di configurare alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza;

che, pertanto, con riferimento alla fattispecie in esame, deve escludersi che il singolo parlamentare sia titolare – nei confronti dell'esecutivo – di attribuzioni individuali costituzionalmente protette, rimanendo peraltro «[…] impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (ordinanza n. 177 del 1998; nello stesso senso, ordinanza n. 277 del 2017 e sentenza n. 225 del 2001);

che, per le complessive ragioni illustrate, sono inammissibili i ricorsi promossi da Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri nei confronti del Governo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposti da Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri, nella qualità di membri della Camera dei deputati nella XVII legislatura, nei confronti del Governo della Repubblica italiana, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.