

IL CONTROLLO PARLAMENTARE NELL'ESTERNALIZZAZIONE DELLE POLITICHE MIGRATORIE: UNA COMPARAZIONE TRA REGNO UNITO E ITALIA

Adriano Dirri

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Gli accordi in forma semplificata in materia di immigrazione: recenti linee di tendenza a livello comparato - 3. I progetti di legge governativi all'esame di Westminster e del Parlamento italiano - 3.1. La House of Lords e il "ping-pong" - 3.2. La reazione del Parlamento italiano - 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Questo saggio intende indagare la recente tendenza a disciplinare l'esternalizzazione delle procedure di esame delle domande dei richiedenti asilo in paesi terzi mediante accordi in forma semplificata valutandone gli effetti sul (dis)equilibrio tra gli organi esecutivo e legislativo²³⁵. Mediante la comparazione del c.d. *Rwanda Plan* con il Protocollo di intesa tra Italia e Albania, verrà evidenziato come, soprattutto in materia di immigrazione, sempre più spesso gli esecutivi cerchino di eludere le prescrizioni costituzionali che consentono alle assemblee elettive di svolgere la funzione di controllo, ricorrendo ad un particolare tipo di accordo non soggetto a ratifica, appunto l'accordo in forma semplificata. Invero, tale tendenza, riscontrabile anche nell'esercizio del potere estero, va collocata tra i numerosi sintomi ed evidenze del rafforzamento degli esecutivi nella forma di governo parlamentare; inoltre, va ricordato che nel *treaty-making power*, ambito ove maggiore è la discrezionalità del potere esecutivo, «*even those legislatures vested with strong constitutional rights face the problem of information asymmetry, and indeed much of parliamentary activity focuses on getting timely and accurate informations*»²³⁶.

La comparazione riesce a far luce su questa tendenza²³⁷ soprattutto dalla prospettiva procedurale, ovvero sull'impatto dei procedimenti messi a punto dai

²³⁵ La capacità di controllo dei parlamenti nazionali dipende da diversi fattori giuridici e "pregiuridici": da un lato è determinata dalla tipologia e intensità dell'esercizio dei poteri formali che il testo costituzionale dispone; dall'altro, è influenzata dal rapporto tra organo legislativo ed esecutivo nella dimensione prettamente partitica, ovvero dalla tipologia di maggioranza che supporta il governo, così come dall'accessibilità alle informazioni e un'adeguata struttura amministrativa nonché, infine, dall'ausilio o meno di autorità indipendenti esterne di supporto. Queste possono intervenire ex ante, ex post e mediante informazioni fornite ai cittadini per garantire una maggiore trasparenza. Di qui strumenti e procedure di *oversight* si differenziano a seconda si tratti di modelli monisti o dualisti, dove con il primo si individuano quelle trasposizioni del diritto internazionale sul piano interno senza l'intervento di una fonte primaria, in quanto l'esecutivo è obbligato a ottenere il consenso del Parlamento prima della stipulazione di accordi o trattati; in quello dualista, l'intervento parlamentare è successivo e si risolve in una legge di autorizzazione alla ratifica. Cfr. E. Griglio, *Parliamentary Oversight of the Executives. Tools and Procedures in Europe*, London, 2020, 153 ss.

²³⁶ T. Raunio, W. Wagner, *Towards parliamentarisation of foreign and security policy?*, in T. Raunio, W. Wagner, *Challenging Executive Dominance. Legislatures and Foreign Affairs*, London, 2018, 26. Nonostante un quadro meno pessimista, le stesse preoccupazioni erano state evidenziate da stessa dottrina in precedenza: T. Raunio, *Legislatures and Foreign Policy*, in S. Martin et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, 2014, 552-553.

²³⁷ Sul caso italiano la preponderanza delle iniziative governative o di atti normativi aventi forza di legge può desumersi dal Rapporto 2022-2023 – *La legislazione tra Stato, regioni e Unione Europea*, Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, Roma, 2023. Sulla decretazione d'urgenza è intervenuta recentemente la Corte costituzionale con la sentenza n. 146/2024, su cui si v. R. Dickmann, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146)*, in *federalismi.it*, n. 22/2024, 50-72; F. Fabrizzi, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, in *federalismi.it*, n. 22/2024, 73-85.

governi per eludere l'intervento delle assemblee parlamentari. Se si considera il caso del Regno Unito, il problema provocato dal rafforzamento dell'esecutivo²³⁸ pare approfondirsi proprio in ragione della vicenda legata alla *Rwanda policy*²³⁹, culmine e concretizzazione di una serie di misure legislative volte a «*externalizing asylum policy and restricting who is entitled to international protection in the UK*»²⁴⁰, in questo replicando quanto già effettuato in passato dal governo australiano e israeliano²⁴¹.

Ebbene, sia nel caso del Governo britannico, sia in quello italiano, si è assistito a un primo tentativo di eludere la prescrizione normativa che prevede l'esame delle assemblee su alcuni tipi di trattati internazionali, mediante la stipulazione e di accordi in forma semplificata. Perciò, questo saggio intende evidenziare come gli esecutivi tentino di evitare di sottoporsi al controllo del Parlamento e, solo in seconda battuta, siano costretti a far esaminare le proprie iniziative in assemblea, dimenticando che è la procedura a dare legittimazione alla decisione, a rendere trasparente il processo decisionale e a garantire che il conflitto politico sia incanalato e regolato da congegni costituzionali che rendano possibile l'espressione del dissenso²⁴². Proprio il ruolo delle assemblee ha fatto emergere le criticità attorno alle due iniziative governative, in special modo grazie alla Camera dei Lord nel Regno Unito, che conferma la sua funzione «antimaggioritaria» non essendo legata al circuito fiduciario con il governo.

Dopo aver contestualizzato il tema della proliferazione di accordi in forma semplificata a livello nazionale e sovranazionale ed evidenziato le tendenze anche a livello di diritto dell'Unione europea (par. 2), il contributo si concentrerà prima sul *Memorandum of Understanding* (MoU) siglato tra Regno Unito e Rwanda (par. 3), poi sul Protocollo di intesa tra Italia e Albania (par. 4) evidenziando, in entrambi i casi la necessità di un controllo parlamentare in ragione della politicità degli accordi in forma semplificata e della materia trattata, che ha comportato oneri alle finanze pubbliche assieme a un incisivo intervento in ambiti riservati alla legge o incidenti sui diritti fondamentali dei migranti. I successivi paragrafi (5.1 e 5.2.) esamineranno come, alla «concessione» da parte degli esecutivi dell'obbligato passaggio in Parlamento, non è corrisposta un'attenzione verso la rilevanza della procedura, tanto che in entrambi i casi gli esecutivi hanno sollecitato un rapido esame da parte delle Camere. Nelle conclusioni, infine, verrà evidenziato come gli «episodi» richiamati si inscrivono in una tendenza già in atto, ossia quella della stipulazione degli accordi in forma semplificata in luogo dei trattati internazionali che necessitano di autorizzazione parlamentare alla ratifica, ben oltre quanto costituzionalmente consentito, ossia solo per accordi tecnici o di mera attuazione. Verrà, inoltre, evidenziato il tentativo della Camera dei Lord di «scalare» il progetto governativo mediante la riproposizione di una serie di emendamenti. Ad ogni modo, la difficoltà nello scrutinio dei Trattati, così come l'eccessivo ricorso agli accordi semplificati, ha indotto a un ripensamento, da un

²³⁸ La dottrina è vastissima, ma un chiaro riferimento può essere su tutti G. Caravale, *L'influenza della Brexit sul programma di riforma del governo Johnson*, in C. Fasone, C. Martinelli, *L'impatto della Brexit sul modello Westminster*, Torino, 2023, 257 ss.

²³⁹ P. Birkinshaw, *The Rwanda Bill, Boat People and International Law*, in *European Public Law*, 30, 2, 2024, 1–24.

²⁴⁰ C.S. Perez, *The Securitization of Asylum: A Review of UK Asylum Law Post-Brexit*, in *International Journal of Refugee Law*, 2023, XX, 2.

²⁴¹ S. Bar-Tuvia, *Australian and Israeli Agreements for the Permanent Transfer of Refugees: Stretching Further the (Il)legality and (Im)morality of Western Externalization Policies*, in *International Journal of Refugee Law*, 30, 3, 2018, 474–511.

²⁴² Così F. Fabrizzi, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, in *Federalismi.it.*, n. 11/2024, ix.

lato, del *Constitutional Reform and Governance Act* e, dall'altro, a porre attenzione a un consolidarsi della prassi *contra constitutionem* nel caso italiano.

2. Gli accordi in forma semplificata in materia di immigrazione: recenti linee di tendenza a livello comparato

Nel più ampio ambito di indagine del *treaty-making power* una posizione particolare occupano i c.d. accordi in forma semplificata, che si perfezionano con la sottoscrizione da parte del Governo e non mediante la ratifica del Capo dello Stato autorizzata da un apposito atto di rango primario. L'espansione del ricorso a tale "schema"²⁴³, che vede le assemblee elettive in una posizione marginale, è volto al soddisfacimento di diverse esigenze, dalla definizione di aspetti tecnico-amministrativi alla riservatezza delle negoziazioni. Il problema sorge, però, considerando l'ampiezza delle fattispecie che gli accordi in forma semplificata vengono a disciplinare, inclusi ambiti di rilevante valore politico²⁴⁴.

L'analisi comparativa evidenzia che se, da un lato, il controllo parlamentare sui trattati internazionali ha visto un sicuro rafforzamento nell'evoluzione del costituzionalismo²⁴⁵, dall'altro si registra, a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale, il ricorso ad accordi non sempre disciplinati dalla fonte costituzionale in modo puntuale e che vedono coinvolti i soli esecutivi. Su tutti, spicca il caso degli Stati Uniti, ove appunto si è assistito a un sempre maggiore impiego degli *executive agreements* dal punto di vista quantitativo e qualitativo²⁴⁶, tendenza che portò la dottrina ad evidenziare una vera e propria "inflazione dell'esecutivo"²⁴⁷. Di qui sono state sollevate diverse criticità relativamente alla crescente discrezionalità dell'esecutivo nell'utilizzo o meno degli accordi in forma semplificata e alla corrispondente menomazione del potere di controllo delle assemblee elettive, soprattutto nelle dinamiche della forma di governo parlamentare²⁴⁸.

Alla suddetta tendenza va aggiunta quella che riguarda più specificamente le norme sulle procedure di esame delle domande dei richiedenti asilo, affette da un costante ricorso alla c.d. "esternalizzazione" sia a livello statuale, sia a livello sovranazionale²⁴⁹; in questo modo, lo status giuridico del richiedente asilo viene esaminato e definito nel territorio di uno Stato terzo rispetto a quello di primo

²⁴³ Definito da sette criteri: il nome e la forma; l'oggetto; l'assenza di ratifica; l'assenza di pieni poteri in chi li stipula; l'assenza della partecipazione del Capo dello Stato; l'assenza di una approvazione del trattato da parte degli organi legislativi; una collocazione nella gerarchia delle fonti inferiore a quella propria dei Trattati. L'oggetto degli accordi in forma semplificata è stato spesso individuato in competenze regolamentari, materie economiche, commerciali e finanziarie, tecniche e amministrative sino a misure preparatorie di altri trattati. Così V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei Trattati internazionali*, Rimini, Maggioli Editore, 1989, 184-193. Ancor prima, Cortese rilevava che la forma semplificata non fosse diretta a eludere l'intervento del legislatore, bensì per rispondere a esigenze di speditezza circa il perfezionamento di accordi rientranti in materie di competenza degli esecutivi. F. Cortese, *Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 69.

²⁴⁴ L. Lai, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in Camera Dei Deputati, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013, 1007.

²⁴⁵ Per una ricostruzione, anche teorica v. E. Cannizzaro, *Trattato internazionale (adattamento al)*, in Enc. Dir., Vol. XLIV, 1992, 1394 ss. V. per una ricostruzione dal punto di vista del diritto internazionale A. Peters, *Treaty-Making Power*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, March 2009, 1 ss.

²⁴⁶ P.H. Verdier, M. Versteeg, *Separation of Powers, Treaty-Making, and Treaty Withdrawal: A Global Survey*, in C.A. Bradley (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, 2019, 139-147.

²⁴⁷ Così A. Reposo, *Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto costituzionale statunitense*, Padova, 1983, 1-5 e 90.

²⁴⁸ Ivi, 97-102.

²⁴⁹ V. A. Algostino, *L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, 176 ss.

arrivo²⁵⁰. Il ricorso agli accordi in forma semplificata, nell'ambito del diritto e dei diritti dei migranti, desta interesse su diversi profili: quello più strettamente relativo al contrasto tra fonti interne e sovranazionali²⁵¹ e la "risposta" delle corti, quello delle procedure amministrative e quello relativo al controllo parlamentare sugli accordi adottati dagli esecutivi con gli Stati terzi.

Quanto a quest'ultimo profilo, qui d'interesse, è stato l'ordinamento australiano ad avviare e consolidare la più ampia esternalizzazione delle politiche migratorie, che per primo ha sperimentato l'utilizzo di accordi in forma semplificata con stati terzi²⁵². A partire dall'*Arrangement*²⁵³ stipulato con la Malesia nel 2011²⁵⁴, il Governo australiano ha adottato diversi *Memorandum of Understanding* con Stati terzi²⁵⁵, sollevando criticità analoghe a quanto avvenuto nel Regno Unito con il c.d. *Rwanda Plan* (*infra*). Appare opportuno ricordare come il citato accordo tra Governo australiano e malese fu cassato dalla *High Court* a causa dell'ampia discrezionalità conferita al Ministro per l'immigrazione da un atto di natura politica e giuridicamente non vincolante²⁵⁶.

²⁵⁰ Come felicemente sostenuto dalla dottrina le azioni di esternalizzazione delle frontiere includono «*unilateral, bilateral, and multilateral state engagement*), as well as the enlistment of private actors. These can include direct interdiction and preventive policies, as well as more indirect actions, such as the provision of support for or assistance to security or migration management practices in and by third countries». B. Frelik, I.M. Kysel, J. Podkul, *The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants*, in *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 4, 4, 2016, 193. Più recentemente la dottrina italiana ha evidenziato la doppia dimensione strutturale dell'esternalizzazione delle politiche d'immigrazione e asilo: quella diretta, che annovera il trasferimento coatto dei richiedenti asilo in un paese terzo considerato "sicuro" ove poter avviare le procedure di esame; quella indiretta, con la creazione di frontiere "esterne" ovvero mobili e con una durata temporalmente definita, nei designati Stati terzi, anche non confinanti. Nel primo caso ne consegue un'esternalizzazione dei diritti soggettivi degli individui, nel secondo la "ricollocazione" di tali diritti è accompagnata da una "cessione" della giurisdizione da parte dello Stato terzo, verso lo Stato di prima destinazione, di una determinata porzione del proprio territorio per acconsentire un determinato fine, ovvero l'esame delle procedure di esame. Si tratta di una "concessione" di sovranità in cambio dell'esborso di risorse finanziarie per la gestione dei centri ove svolgere l'esame delle domande dei richiedenti asilo. Così D. Camoni, P. Pannia, *Tutelare i diritti oltre i confini: il ruolo dei giudici di fronte alle politiche statali di controllo dell'immigrazione*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2024, 3.

²⁵¹ Quindi con conseguenze tangibili sui diritti fondamentali dei richiedenti asilo tutelati da fonti costituzionali interne e a livello internazionale. Sul sistema delle fonti in materia si rimanda a F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2022, 23 ss.; v. F. Biondi Dal Monte, *Le fonti nel diritto dell'immigrazione*, in F. Cortese, G. Pelacani (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, 2017, 343-372.

²⁵² Si annoverano altri tentativi negli Stati Uniti e anche nella stessa Australia nel corso degli anni '90 ma nessuno di questi era giunto ad una simile regolamentazione della disciplina di asilo. Va ricordato che l'*Arrangement* con la Malesia si inserì sulla scia del c.d. *Pacific Solution*, con cui si identificano diverse misure normative adottate dal Governo australiano nel 2001 per la gestione *off-shore* delle richieste di asilo. Vicenda efficacemente ricostruita da D. Camoni, P. Pannia, *Tutelare i diritti oltre i confini*, op. cit., 17 ss. Politica legislativa ampiamente criticata dalla dottrina: *ex multis* T. Magner, *Less than "Pacific" Solution for Asylum Seekers in Australia*, in *International Journal of Refugee Law*, 16, 1, 2004, 53-90; S. Kneebone, *The Pacific Plan: The Provision of "Effective Protection"?*, in *International Journal of Refugee Law*, 18, 3-4, 2006, 696-721.

²⁵³ *Arrangement between the Government of Australia and the Government of Malaysia on Transfer and Resettlement*, 25 July 2011.

²⁵⁴ S. Bar-Tuvia, *Australian and Israeli Agreements*, op. cit., 478.

²⁵⁵ Si tratta di MoUs siglati con Papua Nuova Guinea, Nauru e Cambogia: *Regional resettlement arrangement between Australia and Papua New Guinea* (19 July 2013); *Memorandum of Understanding between the Republic of Nauru and the Commonwealth of Australia, relating to the transfer to and assessment of persons in Nauru, and related issues* (3 August 2013); *Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Cambodia and the Government of Australia, relating to the settlement of refugees in Cambodia* (26 September 2014).

²⁵⁶ *Plaintiff M70/2011 and Plaintiff M106/2011 v Minister for Immigration and Citizenship* [2011] HCA 32 (31 August 2011). Il contrasto era altresì evidente con la normativa internazionale.

Infatti, il Ministro designò²⁵⁷ la Malesia paese ove poter trasferire diverse centinaia di richiedenti asilo sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 198A(3) del *Migration Act* (1958); per di più, per il Governo gli organi giurisdizionali non avrebbero potuto esaminare i fatti a supporto della Dichiarazione, doglianza che non venne accolta dalla Corte²⁵⁸. Al di là del conflitto tra corti ed esecutivo, così come le conseguenze²⁵⁹ sul piano legislativo, va evidenziata la preponderanza degli esecutivi in tali ambiti e la debolezza delle assemblee elettive, questione ancor più critica se si considera il caso israeliano, dove gli accordi per esternalizzare le procedure di asilo con Rwanda e Uganda non vennero nemmeno resi pubblici²⁶⁰.

Simili considerazioni possono essere svolte se si guarda all'ordinamento dell'Unione europea, con riferimento alla Dichiarazione congiunta tra UE e Turchia del 18 marzo 2016²⁶¹. Essa, seppur formalmente non vincolante, ha assunto caratteristiche opposte per la similitudine con un trattato internazionale. Molto criticata è stata la scelta di eludere la procedura decisionale dipinta dall'art. 218 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per evitare sia l'intervento della Commissione nelle negoziazioni di accordi in materia migratoria, sia del Parlamento europeo²⁶². Tale "schema" si è ripetuto per il MoU con la Tunisia del 16 luglio 2023, a conferma che l'UE privilegia atti non vincolanti in materia migratoria, prassi in via di consolidamento se si considera che la Dichiarazione tra UE e Turchia

²⁵⁷ *Minister for Immigration and Citizenship, Instrument of Declaration of Malaysia as a declared Country under Subsection 198A(3) of the Migration Act 1958*, 25 July 2011.

²⁵⁸ Così, la Corte «*was empowered to examine the facts supporting the ministerial declaration and assess the degree to which the declaration complied with international law, as will be the case for any future attempts to invoke the power to issue a declaration under s. 198A*» M. Foster, *The Implications of the Failed "Malaysian Solution": the Australian High Court and Refugee Responsibility Sharing at International Law*, in *Melbourne Journal of International Law*, 13, 2012, 6 ss., cit. 10. V. anche T. Wood, J. McAdam, III, *Australian Asylum Policy all at Sea: An analysis of Plaintiff M70/2011 v Minister for Immigration and Citizenship and the Australia-Malaysia Arrangement*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 61, 2012, 274-300.

²⁵⁹ Anche in questo caso il Governo presentò un disegno di legge per emendare il *Migration Act*, in modo da disciplinare con fonte primaria l'esternalizzazione delle procedure di esame in Malesia; tale tentativo non ebbe seguito per via della maggioranza relativa di cui disponeva in Parlamento. V. sempre T. Wood, J. McAdam, III, *Australian Asylum Policy all at Sea*, op. cit., 275.

²⁶⁰ Cfr. S. Bar-Tuvia, *Australian and Israeli Agreements*, op. cit., 479-483.

²⁶¹ Aspetto evidenziato da A. Liguori, *Migration Law and the Externalization of Border Controls. European State Responsibility*, London and New York, 2019, 51 ss. Per una comparazione più ampia tra Europa e Nord America si v. R. Zaiotti, *Externalizing Migration Management: Europe, North America and the Spread of "Remote Control" Practices*, Abingdon, 2016.

²⁶² Tra le numerose criticità si segnala che da tale Dichiarazione sono discesi impegni "nuovi", quindi ulteriori obblighi giuridici in capo all'UE e agli Stati membri, così come nuovi impegni finanziari. La dottrina è giunta a definire tale strumento a «*legal mystery in its form*», le cui ambiguità rendono difficile il coinvolgimento della Corte di giustizia causata proprio dalle lacune dei Trattati circa le «*procedures for the adoption of soft law instruments, the rules on locus standi of individuals and the admissibility of preliminary references*». Così M. Gatti, A. Ott, *The EU-Turkey statement: legal nature and compatibility with EU institutional law*, in S. Carrera et. al., *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights reconsidered*, Cheltenham, 2019, 199-200. Va menzionato anche che due ricorsi per annullamento sono stati successivamente dal Tribunale dell'UE che non ha accolto le doglianze dei ricorrenti sostenendo che si fosse di fronte ad un accordo internazionale. Si vedano anche M. Gatti, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus.it*, 11/04/2016; C. Favilli, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 10, 2016, 405-426. E. Cannizzaro, *Disintegration Through Law?*, in *European Papers*, n. 3, 2016, 3 ss.; G.F. Arribas, *The EU-Turkey Statement, the Treaty-Making Process and Competent Organs. Is the Statement an International Agreement?*, in *European Papers*, n. 2, 1, 2017, 303-309; E. Olivito, *The Constitutional Fallouts of Border Management through Informal and Deformalised External Action: The Case of Italy and the EU*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2, 2020, 129-136.

è presa a modello di *policy*²⁶³. Anche in questo caso, il controllo parlamentare risulta eluso e la giustificazione non può risiedere nella natura non vincolante dell'atto adottato²⁶⁴. Il Parlamento europeo ha rivolto aspre critiche alla Commissione, lamentando la necessità di ricorrere alla procedura scritta d'urgenza e sottolineando il mancato rispetto del controllo parlamentare e della procedura di comitatologia. Per di più, il Parlamento ha ricordato come la Commissione abbia contravvenuto ai doveri di pubblicità quanto all'accordo di finanziamento con la Tunisia, in ragione del contributo di 150 milioni di euro verso il paese nordafricano. Infine, il Parlamento europeo ha evidenziato forti dubbi sul rispetto dei principi fondamentali nell'azione esterna *ex art. 21* del Trattato sull'Unione europea, per il deterioramento dei diritti umani in corso dal luglio 2021. Questi ed altri elementi hanno indotto l'assemblea a sollecitare la Commissione al chiarimento di alcune scelte, come quella di elargire il finanziamento in un'unica tranche, anziché legarla al raggiungimento di obiettivi concreti²⁶⁵.

Tali ultimi rilievi del Parlamento europeo, ricordano come l'esternalizzazione delle politiche migratorie, consustanziale all'individuazione dei c.d. "paesi sicuri"²⁶⁶, risulti un ambito denso di considerazioni di natura politica che richiede un ruolo attivo delle assemblee elettive nella produzione normativa, a livello sia interno sia sovranazionale. I casi²⁶⁷ che verranno esaminati nei prossimi paragrafi non rappresentano che un'ulteriore conferma della tendenza in atto e che riflette la debolezza delle assemblee rappresentative nelle dinamiche della forma di governo parlamentare.

²⁶³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, relazione sulla migrazione e l'asilo, 12 gennaio 2023, COM/2022/740final.

²⁶⁴ Invero, a livello procedurale, quanto al MoU con la Tunisia, va ricordato che è stata la Commissione a provvedere alla sua adozione senza l'autorizzazione del Consiglio. Circa il contenuto, invece, la materia migratoria è stata inserita nell'ambito di una cooperazione più ampia. Su procedura e contenuto cfr. F. Battaglia, *Il Memorandum of understanding UE-Tunisia: profili giuridici e impatto sui diritti umani*, in *I Post* di AISDUE, V, 2023, 19 novembre 2023, 892-904.

²⁶⁵ Parlamento europeo, *Adozione della misura speciale a favore della Tunisia per il 2023. Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2024 sull'adozione della misura speciale a favore della Tunisia per il 2023 (2024/2573(RSP))*, P 9_TA(2024)0175, 14 marzo 2024.

²⁶⁶ Parametro novellato, a decorrere dal 12 giugno 2026, dal Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE. Si ricordi, peraltro, che ricade sugli esecutivi degli Stati membri l'individuazione degli "Stati sicuri", purché in conformità con gli artt. 36 e 37 della direttiva 2013/32/UE l'art. 9 della direttiva 2011/95/UE. Nell'ordinamento italiano, l'art. 2-bis del d. lgs. 25/2008 dispone che con decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale venga adottata la lista dei "Paesi di origine sicuri", categoria mediante la quale è possibile adottare la procedura accelerata per i richiedenti asilo provenienti da tali paesi. Sino al 23 ottobre 2024 era aggiornata con Decreto 7 maggio 2024 - Aggiornamento della lista dei Paesi di origine sicuri prevista dall'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, quanto è stato adottato il decreto-legge n. 158/2024. Sulla sindacabilità del decreto ministeriale si veda recentemente C. Cudia, *Sindacabilità e disapplicazione del decreto ministeriale di individuazione dei "paesi di origine sicuri" nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale: osservazioni su una attività del giudice ordinario costituzionalmente necessaria*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2024, 1-25. La Corte di giustizia ha recentemente chiarito che non è possibile designare un paese sicuro considerando solo una parte del territorio; vi è quindi la necessità di dimostrare che, in modo generale e uniforme, siano rispettate le condizioni poste dall'art. 9 della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. Inoltre, la stessa Corte ha rilevato che il giudice debba esaminare d'ufficio la compatibilità della designazione di un dato Stato rispetto alla normativa europea. Sentenza della Corte nella causa C-406/22 - *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*, ECLI:EU:C:2024:841.

²⁶⁷ I due accordi sono stati approfonditamente esaminati da A. De Petris, *Gli accordi bilaterali di esternalizzazione dei migranti: l'occidente tra diritti umani, coerenza e sindrome Nimby*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2024, 1-48.

2.1. *Il Memorandum of Understanding tra Regno Unito e Rwanda tra potere estero del Governo e limiti del controllo parlamentare*

Nel Regno Unito, come è noto, le relazioni esterne ricadono tra le prerogative regie²⁶⁸, ambito di intervento del potere esecutivo non “rimosso” da una fonte primaria. Tra esse si annovera il *treaty-making power*²⁶⁹, le cui negoziazioni e stipulazione vengono condotte dall'esecutivo in nome della Corona²⁷⁰. Specialmente a partire dal 2016 a causa delle conseguenze della Brexit sull'ordinamento britannico e sulle sue fonti normative, all'incremento del *treaty power* è corrisposto un indebolimento del Parlamento e delle sue articolazioni interne per l'esame delle implicazioni normative dei trattati. Ciò è dimostrato dalle difficoltà riscontrate dalla *Secondary Legislation Scrutiny Committee* (SLSC) della Camera dei Lord quanto ai trattati che stipulati dall'esecutivo in “sostituzione” di quelli in precedenza sottoscritti dall'Unione europea²⁷¹. Di qui, sono stati sollevati numerosi interrogativi in merito all'esercizio della prerogativa regia del *treaty-making power*, la cui disciplina - contenuta nel *CRA Act* - consente una certa flessibilità che ben si presta a potenziali abusi da parte dell'esecutivo²⁷².

Tali timori risultano fondati soprattutto laddove si tiene in considerazione che, nell'ambito del sistema duale britannico del *treaty-making power*, mentre al Governo è riservato il potere di negoziare e stipulare accordi e trattati internazionali, la loro incorporazione può avvenire sia mediante un *Act of Parliament*, ma anche (e soprattutto) per mezzo della *secondary legislation*, con linee guida o anche con *non-statutory mechanisms*²⁷³. Pur non esistendo la distinzione tra *self-executing* e *non-self-executing treaties*, il necessario atto legislativo molto spesso delega al Governo o al Ministro preposto per materia l'emanazione di atti esecutivi (*Orders*) ampliandone la discrezionalità

²⁶⁸ Con cui si suole identificare «*powers, privileges, and immunities peculiar to the King [...] original and inherent in the kingship, as distinct from powers conferred on him by statute*». W.R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution* - Vol. 2, Pt. 1-4th ed., by A. Berriedale Keith, Oxford, 1935, 17. Ancora, nelle parole di Blackstone: «*by the word prerogative we usually understand that special pre-eminence, which the king hath, over and above all other persons, and out of the ordinary course of the common law, in right of his regal dignity. It signifies, in its etymology, (from prae [before] and rogo [I ask]) something that is required or demanded before, or in preference to, all others. And hence it follows, that it must be in its nature singular and eccentric; that it can only be applied to those rights and capacities which the king enjoys alone*». W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England. Book I: of the Rights of Persons*, Oxford, 2016, 155. V. anche K.A. Berriedale, *The Privileges and Rights of the Crown*, London, 1936, 32.

²⁶⁹ Che includono le dichiarazioni di guerra e di pace, di neutralità e belligeranza, il riconoscimento degli Stati, nomina e accredito di rappresentanti diplomatici e così via. Cfr. F.A. Mann, *Foreign Affairs in English Courts*, Oxford, 1986, 4-5.

²⁷⁰ Rara era, invece, la discussione in Parlamento di Trattati e accordi internazionali prima dell'approvazione del *Constitutional Reform and Governance Act* (*CRA Act*) (*infra*). M. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK: the case for change*, in *Law Quart. Rev.*, 136, 2020, 635. D.S. Higgins, *United Kingdom. From the Effect of Treaties in Domestic Law*, in D.S. Higgins (ed.), *Themes and Theories. Selected Essays, Speeches, and Writings in International Law*, Oxford, 2009, 811 ss.

²⁷¹ Cui è conseguito un profluvio di *secondary legislation*. Cfr. sul punto A. Lang, M. Mendez, *Parliament's Engagement with Treaties*, in A. Horne, L. Thompson, B. Yong (eds.), *Parliament and the Law 3rd Ed.*, 2022, spec. 173 ss.

²⁷² Tanto da raccomandare che «*all treaties should require the explicit approval of the democratically elected House of Commons before they enter into force*». House of Commons, Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Parliamentary Scrutiny of International Agreements in the 21st century*, 29 January 2024, 11-12, 17. V. anche le considerazioni di H. Hestermeyer, A. Horne, *Treaty Scrutiny: The Role of Parliament in UK Trade Agreements*, Centre for Inclusive Trade Policy, Briefing Paper 9, 22nd January 2024, 9-11.

²⁷³ Per un'introduzione al tema si v. P. Craig, *Engagement and Disengagement with International Institutions: The U.K. Perspective*, in C.A. Bradley (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, 2019, 392-410.

normativa²⁷⁴. Oltre a ciò, il contributo del Parlamento può essere limitato in quanto l'esame della prassi mostra che non tutti i trattati necessitano di nuove norme, oppure vengono applicati provvisoriamente prima della ratifica, o ancora il contenuto normativo è predeterminato o analogo al trattato stesso. Infine, v'è la possibilità che i riferimenti a un trattato siano presenti in poche disposizioni di un *Bill* non specificamente volto alla sua incorporazione²⁷⁵.

L'inflazione degli *Statutory Instruments* non è nuova nell'ordinamento del Regno Unito²⁷⁶, ma il volume della *secondary legislation* «*has far exceeded what would have previously been considered normal within a parliamentary session*» successivamente alla Brexit e nella fase più acuta della crisi pandemica, cui si aggiunge il dato qualitativo, ossia gli ambiti materiali ove essa interviene, tra cui l'immigrazione²⁷⁷. Nel caso dei trattati, quindi, la fonte secondaria innova l'ordinamento in ambiti cruciali impattanti (anche) sui diritti fondamentali, anche considerando che spesso l'*Act of Parliament* disciplina puntualmente solo alcune parti dell'accordo, lasciando ampio margine di intervento per l'esecutivo. In questo modo, il controllo parlamentare sugli atti del governo risulta debole, considerando anche la discrezionalità del Governo *ex ante* per il suo coinvolgimento esclusivo nella determinazione del Trattato²⁷⁸. Il quadro della prassi diventa ancor più critico se si guarda a quei «*non-binding Agreements*» assimilabili ai trattati internazionali dove il controllo parlamentare risulta ancor più limitato²⁷⁹. Sul punto, la *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* ha evidenziato che i *Memorandum of Understanding* «*can take a range of forms and have a variety of names*» e, nel determinare le vincolatività di tali strumenti, è necessario esaminare la fattispecie normativa che disciplinano, così come la terminologia utilizzata e qualsiasi riferimento utile circa lo status giuridico dell'accordo stesso²⁸⁰.

In questo ambito riservato alla prerogativa regia, l'intervento del Parlamento, sino al 2010, era regolato dalla *Ponsonby Rule*²⁸¹, convenzione costituzionale «introdotta» nel 1924 dall'omonimo Ministro degli esteri britannico, che prevedeva il deposito dei trattati soggetti a ratifica in Parlamento per ventuno giorni di seduta. Al tempo, lo stesso Ponsonby

²⁷⁴ S.C. Neff, *United Kingdom*, in D. Shelton, *International Law and Domestic Legal Systems: Incorporation, Transformation, and Persuasion*, Oxford, 2011, 622-623. Sulle diverse modalità di incorporazione nella prassi si v. D.S. Higgins, *United Kingdom. From the Effect of Treaties in Domestic Law*, op. cit., 814-818.

²⁷⁵ A titolo esemplificativo la fonte secondaria è stata adottata l'implementazione del *Private International Law (Implementation of Agreements) Act 2020* e il *Trade Act 2021*. Cfr. A. Lang, *How Parliaments treats treaties*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 9247, 1 June 2021, 18-19.

²⁷⁶ R. Fox, J. Blackwell, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, London, 2014, spec. 171 ss.

²⁷⁷ L. Thompson, *Parliament and Legislative Scrutiny: Lessons from Brexit and COVID-19*, in A. Horne, L. Thompson, B. Yong (eds.), *Parliament and the Law*, op. cit., 117, 124; A. Horne, J.S. Caird, *Parliament and Brexit: Scrutiny under Pressure*, in A. Horne, L. Thompson, B. Yong (eds.), *Parliament and the Law*, op. cit., 245 ss.; House of Lords, Secondary Legislation Scrutiny Committee, 20th Report of Session 2021-22, *Government by Diktat: A Call to Return Power to Parliament*, HL 105, 24 November 2021; House of Lords, *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, 12th Report of Session 2021-22, *Democracy Denied? The Urgent Need to Rebalance Power between Parliament and the Executive*, HL 106, 24 November 2021. V. anche P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, London, 2022, 140-141.

²⁷⁸ A. Fiorentino, *Il treaty-making power nell'era post-Brexit. Quale ruolo per il Parlamento di Westminster?*, in *DPCE online*, n. 4/2022, 1913 ss.

²⁷⁹ Come nei casi di estradizione dove le corti hanno considerato il mero rischio di trattamento inumano e degradante nel paese di destinazione, senza sancire l'invalidità di una specifica previsione contenuta in un memorandum in modo diretto. Cfr. S.C. Neff, *United Kingdom*, op. cit., 624.

²⁸⁰ Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Security of International Treaties and other international agreements in the 21st century inquiry*, Written evidence from Her Majesty's Government (SIT 10), June 2021, punto 6.

²⁸¹ I cui limiti sono evidenziati mediante l'analisi della prassi precedente da S. Templeman, *Treaty-Making and the British Parliament*, in *Chi-Kent L. Rev.*, 67, 2, 1991, 459-484.

evidenziava la necessità di un esame parlamentare anche di «*agreements, commitments and undertaking by which the nation may be bound [...] although no signed and sealed document may exist*»²⁸².

Nel 2010 è stato adottato il *Constitutional Reform and Governance Act (CRAG Act)*, con cui è stata formalizzata la Convenzione ed è stato espressamente riconosciuto il ruolo del Parlamento nel *treaty-making power*. Nella parte II (artt. 20-24) del *CRAG Act* si dispone che il Governo deve attendere il termine di ventuno giorni prima di poter procedere alla ratifica del trattato, affinché le camere esaminino il testo e, eventualmente, procedano ad una votazione negando l'autorizzazione. A quel punto il Governo può riproporre il testo e attendere ulteriori ventuno giorni, secondo una procedura può ripetersi *ad infinitum* fintantoché non si creino le condizioni per la ratifica. Vi sono differenze, però, tra le due camere; se, da un lato, il voto contrario della Camera dei comuni provoca le conseguenze summenzionate, dall'altro, la Camera dei Lord obbliga il Governo solo a presentarsi presso la Camera alta per illustrare la necessità della ratifica. Nel *CRAG Act* (art. 22) non mancano elementi di flessibilità in favore dell'esecutivo il quale, può evitare di incorrere nella procedura descritta in precedenza illustrando in Parlamento le ragioni della sua scelta²⁸³. Si tratta di una norma rivolta a casi eccezionali cui il Governo ha fatto ricorso per la prima volta nel 2022 per la ratifica ed esecuzione del Trattato di adesione di Svezia e Finlandia nella NATO²⁸⁴.

Considerato il limitato scrutinio del Parlamento a fronte dell'ampio margine di manovra di cui dispone l'esecutivo, ben si comprende l'apprensione della dottrina verso il ricorso a strumenti formalmente non vincolanti come i MoU che, di conseguenza, non ricadono entro l'ambito di applicazione del *CRAG Act*²⁸⁵. Negli anni più recenti si annoverano, oltre ad accordi dal valore meramente tecnico e/o simbolico, diversi MoU impattanti in ambiti quali il commercio e l'immigrazione, ovvero di maggiore incidenza verso i diritti fondamentali²⁸⁶. Per di più, la maggioranza dei MoU non viene pubblicata, né esiste, ad oggi, un database loro dedicato: v'è, così, una menomazione del principio di pubblicità di tali accordi, sia in Parlamento sia quanto a trasparenza verso i cittadini²⁸⁷.

Da tale ricostruzione si evince l'anomalia del MoU con il Rwanda, soprattutto laddove l'esecutivo britannico ha scelto di non utilizzare la fonte del Trattato internazionale. Va anche ricordato che il MoU va inserito nel contesto successivo alla Brexit e nel perseguimento, da parte dei governi conservatori,

²⁸² *HC Deb*, 1 April 1924, vol 171, cols 2000–05.

²⁸³ La riforma è efficacemente illustrata e discussa da J. Barrett, *The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: recent reforms*, in *Int. Comp. Law Quart.* 60, 1, 2011, 225–232. V. anche A. Lang, M. Mendez, *Parliament's Engagement with Treaties*, op. cit., 164 ss.

²⁸⁴ Si v. H. Hestermeyer, A. Horne, *Treaty Scrutiny*, op. cit., 8–9. I motivi sono stati le straordinarie circostanze relative alla sicurezza internazionale, ovvero le conseguenze dell'invasione russa dell'Ucraina. Si rimanda alla Dichiarazione dell'allora Ministro degli esteri Truss: *Sweden and Finland NATO Accession Statement made on 6 July 2022 Statement UIN HCWS188*, disponibile [qui](#).

²⁸⁵ Nonostante la raccomandazione della Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, non vi è traccia nel *CRAG Act* di questa parte della convenzione costituzionale. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, op. cit., 41.

²⁸⁶ Se si considerano le perplessità della dottrina internazionalistica circa gli obblighi giuridici derivanti dai MoU ben si comprende l'anomalia legata ai casi qui presi in esame nonché la prassi più recente precedentemente esaminata. A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice 2nd Ed.*, Cambridge, 2007, 53–54.

²⁸⁷ Ormai da diverse parti si auspica una formalizzazione del dovere di informazione presso il Parlamento da parte del Governo anche in relazione ai MoU. Cfr. House of Lords, European Union Committee, 11th Report of Session 2019–21, *Treaty Scrutiny: working practices*, 10 July 2020, 24–25. H. Hestermeyer, A. Horne, *Treaty Scrutiny*, op. cit., 21. Problematiche efficacemente sollevate da: A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice 2nd Ed.*, 47–53.

di “riformare” lo *Human Rights Act* 1998²⁸⁸ e il diritto dell’immigrazione a partire dall’*Immigration and Social Security Co-ordination (EU Withdrawal) Act* 2020, cui fece seguito il *Nationality and Borders Act* 2022²⁸⁹. In particolare, in quest’ultimo atto normativo sono contenute le fondamenta del *Rwanda Plan*, vista la suddivisione dei migranti in due “gruppi” sulla base della loro provenienza o meno da un paese non sicuro. Inoltre, ulteriori disposizioni rendono possibile un più veloce trasferimento dei richiedenti asilo in un *safe third country* e supporta il futuro obiettivo di esternalizzare l’esame dello status giuridico dei migranti irregolari in uno Stato terzo considerato sicuro²⁹⁰.

Il contenuto del MoU – l’esternalizzazione delle procedure di asilo in Rwanda – risulta una specificazione e concretizzazione delle norme contenute negli atti normativi precedenti. Esso avrebbe comportato specifici obblighi giuridici in capo agli Stati contraenti assieme a non irrilevanti oneri finanziari; parimenti significativo sarebbe stato l’impatto sui diritti dei migranti, così come dubbia sarebbe stata la compatibilità con fonti di rango interno e internazionale (lo *Human Rights Act* 1998 e la Convenzione europea dei diritti dell’uomo). Infatti, il MoU, assieme a due *notes verbales* successive, rientrava nel più ampio ambito del *Migration and Economic Development Partnership* (MEDP) stipulato dal Governo Johnson con il Rwanda il 13 aprile 2022, e conteneva diverse clausole piuttosto dettagliate. La finalità principale era, come anticipato, il ricollocamento dei richiedenti asilo e dei migranti giunti irregolarmente nel Regno Unito in Rwanda, dove le loro domande sarebbero state esaminate e, eventualmente, avrebbero ottenuto asilo²⁹¹. Vi è quindi da ritenere che, essendosi il Parlamento espresso sulla *Nationality and Borders Act* 2022, l’esecutivo abbia considerato il MoU con il Rwanda alla stregua di norme attuative.

L’utilizzo del MoU in tale materia si è prestato a condivisibili critiche laddove anche le linee guida del *Foreign Commonwealth and Development Office* (FCDO) riconoscono che siffatto strumento è preferibile «*to avoid the formalities of a treaty [...] or the matters dealt with are essentially of a technical or administrative character; in matters of defence or technology where there is a need for such documents to be classified*». Al contrario il MoU non sembrava ricadere nelle stesse linee guida del Governo, il quale non ha nemmeno pubblicato un *explanatory memorandum*. La *International Agreements Committee* ha così rilevato che il Governo fosse tenuto a rendere pubblici impegni che «*involve international obligations of a serious character*», al di là della loro formalizzazione in un trattato. Eccessiva discrezionalità governativa e mancanza di trasparenza

²⁸⁸ Come dimostra l’introduzione del *Bill of Rights Bill* nel 2022 e poi ritirato nel 2023. Al tempo, i conservatori realizzarono che tale intento avrebbe comportato un recesso finanche dalla CEDU. Si v. M. Amos, *Democratic State, Autocratic Method: the Reform of Human Rights Law in the United Kingdom*, in *Int’l & Comp. L. Quart.*, 73, 1, 2024, 2. Per la dottrina italiana si v. in precedenza: E. Gabriele, Il Bill of Rights Bill e gli altri tentativi di riforma dello *Human Rights Act* nell’ordinamento britannico, in Osservatorio Costituzionale, 6, 2022, 132 ss.

²⁸⁹ Su cui si veda D. Camoni, E. Celoria, *Nuove norme in materia di immigrazione e asilo nel Regno Unito dopo la Brexit: applicazioni amministrative e giurisprudenziali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2023, 190 ss.

²⁹⁰ Si tratta, per la precisione, dell’art. 12 del *Nationality and Borders Act* 2022 e della *Schedule 4* che ha emendato in modo sostanziale l’articolo 77 del *Nationality, Immigration and Asylum Act* 2002. Peraltro è molto chiara la scheda illustrativa sul punto: Home Office, Policy Paper, *Nationality and Borders Bill: Removal to a safe third country factsheet*, 13 October 2023, rinvenibile [qui](#). Si rimanda per un approfondimento a C. Martinelli, *Illegal Immigration: il Rwanda Plan tra accordi intergovernativi, legislazione e giurisprudenza*, in *DPCE online*, n. 2/2024, 784-790. Anche in precedenza si v. C.S. Perez, *The Securitization of Asylum*, op. cit., 7-11.

²⁹¹ La durata dell’accordo sarebbe stata di cinque anni e prevedeva anche il versamento di 370 milioni di sterline a sostegno dello sviluppo economico del Rwanda assieme a ulteriori risorse per la gestione dei richiedenti asilo ricollocati. Lo ricorda sempre C. Martinelli, *Illegal Immigration*, op. cit., 788.

verso il Parlamento sono state ritenute tanto più gravi visto che il Rwanda Plan «*may affect individual rights and which warrants Parliamentary scrutiny*»²⁹², il cui ruolo è stato ignorato visto che il MoU è stato formalmente presentato alle camere successivamente alla sua entrata in vigore²⁹³.

Si è trattato, con tutta evidenza, di un tentativo di bypassare il controllo parlamentare, per ragioni di convenienza politica²⁹⁴, in ambiti che incidono direttamente non solo sui diritti individuali *per se*, ma che anche si pongono, come ha avuto modo la Corte Suprema del Regno Unito di confermare²⁹⁵, in diretto contrasto con altre fonti di diritto internazionale di carattere vincolante, tra cui la CEDU (specialmente l'art. 3) e lo *Human Rights Act* (art. 6)²⁹⁶. Alla decisione della Corte è seguita la “risposta” del Governo che ha riproposto l'accordo con il Rwanda nella forma del Trattato internazionale²⁹⁷, cui ha fatto seguito la presentazione del relativo *Bill* in Parlamento, per ottenere la copertura formale alle politiche dell'esecutivo, ovvero dichiarare il Rwanda *safe third country*²⁹⁸.

2.2. La prassi recente e il Protocollo di Intesa tra Italia e Albania

In maniera non dissimile va letta la scelta del Governo italiano di concludere l'accordo con l'Albania nella forma del Protocollo di intesa e non del Trattato internazionale che avrebbe previsto, ai sensi dell'art. 80 Cost.²⁹⁹, l'autorizzazione alla ratifica del Parlamento mediante atto di rango primario. Come è noto, l'esecutivo possiede una certa discrezionalità nel decidere forma e procedura della trasposizione interna di accordi e trattati internazionale³⁰⁰.

²⁹² House of Lords, International Agreements Committee, 7th Report of Session 2022-23, *Memorandum of Understanding between the UK and Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*, 19 October 2022, 5, 7, 9.

²⁹³ M. Gower et. al., *The UK-Rwanda Migration and Economic Development Partnership*, Research Briefing-House of Commons Library, 29 May 2024, 16-17.

²⁹⁴ Come spesso accade per i MoU come evidenziano H. Hestermeyer, A. Horne, *Treaty Scrutiny*, op. cit., 21.

²⁹⁵ *R (on the application of AAA (Syria) and others) v SS for the Home Department* [2023] UKSC 42, su cui sia consentito il rinvio a A. Dirri, “Hotel Rwanda”: la decisione della Corte Suprema del Regno Unito sul Rwanda Plan e le sue conseguenze, in Blog di Diritticomparati, 30 gennaio 2024. V. anche in precedenza A. Donald, J. Grogan, *Defeat in the Supreme Court: Where Next for UK Asylum Policy?*, *VerfBlog*, 2023/11/17. La Corte ha dichiarato *unlawful* la policy del Governo secondo un'argomentazione basata sul mero dato fattuale. Sul giudizio si vedano: P. Leyland, *The UK's Rwanda Asylum Policy and the Courts: reflections on the Constitutional Consequences?*, in *DPCE-online*, n. 2/2024, 768-770. Sulla complessità di tale giurisprudenza S. Fatima, *The Domestic Application of International Law in British Courts*, in C.A. Bradley (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, op. cit., 485-500.

²⁹⁶ La fase processuale è ricostruita da C. Martinelli, *Illegal Immigration*, op. cit., 790-800.

²⁹⁷ *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership Agreement to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants Kigali, 5 December 2023*.

²⁹⁸ Anche sul punto, la IAC evidenziava numerose criticità e debolezze normative del Bill: House of Lords, International Agreements Committee 4th Report of Session 2023-24, *Scrutiny of international agreements: UK-Rwanda Agreement on an Asylum Partnership*, 17 January 2024, 15-16.

²⁹⁹ Che recita: «le Camere autorizzano 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».

³⁰⁰ R. Bin, Art. 80, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 496. Generalmente l'esame di tali leggi occupa spazi marginali nella programmazione delle Camere, così come i parlamentari pongono scarsa attenzione al loro esame. Va ricordato che, avendo le norme internazionali assunto un ruolo interposto nell'ordinamento a seguito della modifica all'art. 117, comma 1 Cost. e alla giurisprudenza, è stato sostenuto che debba essere interpretato in modo diverso la procedura di autorizzazione alla ratifica dei trattati, soprattutto se si considera la prassi e che la legge di autorizzazione alla ratifica rappresenta l'unico momento in cui il Parlamento può non solo manifestare il proprio orientamento, ma soprattutto contribuire alla pubblicità di atti relegati tradizionalmente al potere esecutivo. Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2023, 297-298. V.

Molto si è discusso sull'iniziativa delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati, in special modo se fosse o meno riservata al Governo, vuoi considerando l'autorizzazione richiesta dal soggetto titolare a compiere l'atto, vuoi perché solo l'esecutivo è considerato a conoscenza del trattato da allegare al disegno di legge da presentare alle camere. Entrambi i profili sono stati agilmente confutati: quanto alla prima perché l'iniziativa parlamentare non impatterebbe sulla distinzione tra organo votato alla stipulazione e organo volto all'autorizzazione del Trattato; quanto alla seconda, la fonte primaria disposta dall'art. 1, co. 1, lett. f) e 4 della legge n. 839/1984 impone la pubblicazione del testo, compresi gli accordi in forma semplificata, nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica e la loro comunicazione alle Presidenze delle Camere³⁰¹.

Si tratta quindi di iniziativa vincolata ma non riservata al governo, soprattutto in presenza di accordi in forma semplificata, prassi³⁰² sempre più frequente per evitare la presentazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica; da ciò deriva un'ulteriore compressione del ruolo delle Camere, in ragione di un comportamento "commissivo" «consistente nella conclusione di un accordo in forma semplificata», che non prevede l'autorizzazione alla ratifica³⁰³. Tale anomalia ha prodotto una conseguenza problematica, che si identifica con il ricorso a leggi di approvazione successive o "sananti", da cui un'elusione dell'art. 80³⁰⁴, visto che l'accordo produce obblighi giuridici nel momento della sua stipulazione. La fonte primaria successiva interverrebbe dopo il perfezionamento dell'accordo, provocando un'incentivazione del Governo verso il ricorso alla forma semplificata, che implicherebbe addossare la responsabilità politica sul Parlamento³⁰⁵.

Proprio questa è la prassi in cui si iscrive la stipulazione del Protocollo di intesa tra l'Italia e l'Albania³⁰⁶, costellata di una serie di accordi in forma semplificata in materia di politiche migratorie, *rectius*, esternalizzazione delle procedure di esame dei richiedenti asilo. Questa sottrazione alla forma e alla sostanza procedurale derivante dal passaggio parlamentare ha creato numerose asimmetrie "informative" in un ambito, è bene ripeterlo, legato alla tutela dei diritti fondamentali della macrocategoria giuridica del migrante³⁰⁷. Gli accordi

anche Guastafarro che denomina sovralegislativo o subcostituzionale il rango della fonte internazionale pattizia. Cfr. B. Guastafarro, *La comunità internazionale e lo Stato*, in M. Benvenuti, R. Bifulco, *Trattato di diritto costituzionale. La Costituzione, il diritto costituzionale e l'ordinamento statale*, Torino, 2022, 257-259. V. anche *ex pluribus*: V. anche più in generale W. Leisner, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 361 ss.; M. Franchini, *I poteri del governo nella conclusione di accordi internazionali*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1980, 26-66; L. Carlassarre, *Adattamento ordinario e referendum abrogativo*, in *Giur. cost.*, I, 1981, 482.

³⁰¹ S.M. Cicconetti, *Diritto Parlamentare – Terza edizione*, Torino, 2019, 170-173. Per la discussione in dottrina cfr. *ex pluribus* V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989.

³⁰² Sino al 2009 è utile la ricostruzione di E.C. Raffiotta, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 novembre 2009.

³⁰³ Molto pertinenti le osservazioni di E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata: iniziativa legislativa parlamentare ed esternalizzazione delle politiche migratorie*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2018, 447 e 452-456.

³⁰⁴ S. Cafaro, *La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato*, Parlamento europeo – Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare, Bruxelles, 2018, 7-8.

³⁰⁵ E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, op., cit., 464-473.

³⁰⁶ Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023.

³⁰⁷ F. Tammeone, *Ragion (di Stato) di diritto. Profili di illegittimità degli accordi "segreti" in materia di migrazione nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2023, 175; E. Olivito, *Accordi in forma (semi)semplificata, istanze di accesso civico e vulnus alla Costituzione*, in *Questione giustizia*, 05/02/2019. Tutto ciò a danno del principio di trasparenza visto che il testo di numerosi accordi non è stato reso pubblico. Per un elenco di tali accordi cfr. Actionaid, *Come "li aiutiamo a tornarsene a casa*

in forma semplificata sono qualificati, nelle circolari del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, come limitati casi ove non è richiesta la ratifica da parte del Presidente della Repubblica; essi sono previsti in Accordi quadro e, sul piano delle fonti internazionali, dalla Convenzione di Vienna sul Diritto dei trattati (art. 12)³⁰⁸. La discrezionalità del Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso e dei trattati (SGCT I) e dell'Ufficio legislativo è ampia, come dimostrano alcune specificazioni contenute in una più recente circolare del Ministero; oltre che a confermare il precedente indirizzo, essa ha incluso tra i trattati esecutivi non necessitanti di firma anche quelli interpretativi di un trattato vigente, da cui si evince l'ampliamento dello "spettro" normativo non soggetto al controllo parlamentare. In modo analogo, e non avrebbe potuto essere altrimenti, sono considerate le intese tecniche, le quali fanno «sorgere impegni di collaborazione tecnico-amministrativa e/o di natura politica esclusivamente tra le singole amministrazioni stipulanti»³⁰⁹. Il dover essere di tali intese è sostanzialmente e formalmente diverso dalle formulazioni dei trattati, tanto che il Governo o la Repubblica non devono figurare tra i soggetti parte dell'intesa. In questo modo, l'amministrazione ministeriale riesce a eludere le assemblee elettive in analogia con la scelta del Governo britannico di includere nel *Rwanda Plan* due *notes verbales*. In entrambi i casi si tratta di atti politici non vincolanti, sia di natura tecnica e amministrativa, sia accordi programmatici che, però, incidono fortemente sui diritti individuali e impegnano ingenti risorse.

Il ricorrere alla categoria degli accordi esecutivi è stato funzionale all'aggiramento dell'art. 80 Cost. in diversi casi, nonostante gli accordi in forma semplificata comportassero oneri fiscali di tutto rilievo³¹⁰. Questo uso "disinvoltato" ha avuto i suoi migliori esempi nel Memorandum d'intesa con il Sudan del 2016³¹¹, con la Libia del 2017³¹² e con il Niger del 2017³¹³. Non è sicuramente questa la sede per l'esame di ciascun accordo ma è utile rammentare come essi abbiano sollevato diverse criticità. Il primo, intervenuto sia sulla cooperazione tra organi di polizia stranieri in contrasto alla criminalità organizzata sia sulla gestione delle frontiere e dei flussi migratori, non è stato oggetto di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale né di comunicazione in sede parlamentare³¹⁴. Il secondo, più noto, ha suscitato perplessità per la sua qualifica di accordo esecutivo sulla base dell'art. 19 del Trattato di Bengasi del 2008, *escamotage* che ha consentito al governo di aggirare il coinvolgimento delle Camere, anche sulla base dell'esplicito riferimento all'assenza di ulteriori oneri

loro". *La centralità dei rimpatri nell'agenda migratoria, la cooperazione allo sviluppo e le sfide del ritorno in Gambia*, 19 novembre 2019, 15.

³⁰⁸ Ministero degli Affari Esteri – Segreteria Generale – Circolare n. 4 - A/XII/4, Procedure relative agli Accordi internazionali ed alle intese interministeriali o tecniche, 3 marzo 2008.

³⁰⁹ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – Segreteria Generale – Circolare n. 2 - A/XII/4, Procedure relative ai trattati internazionali ed alle intese tecniche, 30 luglio 2021.

³¹⁰ Cfr. A. Fiorentino, *L'art. 80 della Costituzione alla prova della prassi: brevi note e spunti comparatistici a partire dal caso del Protocollo italo-albanese in materia migratoria*, in Osservatorio costituzionale, n. 3/2024, 30 ss. e 37-39.

³¹¹ Memorandum d'intesa tra il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno italiano e la Polizia nazionale del Ministero dell'interno sudanese per la lotta alla criminalità, gestione delle frontiere e dei flussi migratori ed in materia di rimpatrio, firmato il 3 agosto 2016 a Roma.

³¹² 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.

³¹³ Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017, poi ratificato con Legge 29 luglio 2019, n. 80.

³¹⁴ Tra i vari aspetti relativi al contenuto, esso ha comportato specifici obblighi in capo ai contraenti per il rimpatrio dei migranti irregolari. Cfr. F. Negozio, *I (non) accordi di rimpatrio. Profili giuridici del Memorandum d'intesa Italia-Sudan*, in Ordine Internazionale e diritti umani, 2018, 338-339 e 347-348.

finanziari. V'è da ritenere, però, pacifica la valenza politica dell'accordo per l'impatto sulle politiche migratorie, ovvero sulle norme interne e sovranazionali, specialmente per le novelle apportate in materia di condizione giuridica dello straniero, riservata alla legge³¹⁵. Contro la scelta del Governo è stato sollevato un conflitto di attribuzioni³¹⁶ promosso da alcuni parlamentari che lamentavano la lesione delle loro prerogative ai sensi degli artt. 67 e 72, co. e 4 Cost., a seguito dell'omessa presentazione, da parte del Governo, della legge di autorizzazione alla ratifica del Memorandum perché, appunto, considerato un accordo in forma semplificata e non avente il valore politico come sostenevano i parlamentari ricorrenti³¹⁷. Il terzo, infine, rileva ai nostri fini quanto a discrezionalità dell'esecutivo, asimmetria informativa, intervento del giudice amministrativo e rimedio *ex post* con fonte legislativa. Infatti, l'Accordo con il Niger non ha solo eluso le Camere, ma è stato anche soggetto a segretezza, contro cui è stata avanzata l'istanza di accesso civico generalizzato, accolta dal Tribunale Amministrativo del Lazio che ha riconosciuto «l'esistenza attuale di un obbligo di pubblicazione, da ricondurre a quanto prescrive l'art. 4 della legge n. 839 del 1984, pur avendone, contraddittoriamente e immotivatamente, differito l'accesso all'avvenuta conclusione dell'iter di ratifica parlamentare»³¹⁸. Successivamente, è stata adottata una legge di autorizzazione alla ratifica, la l. n. 188/2019, volta a "sanare" questo *vulnus* di natura costituzionale. Ulteriori casi di accesso civico si sono verificati in relazione alle politiche migratorie oggetto di accordo con la Libia non proprio coronati da successo, così come nel caso che ha riguardato l'ostensione dell'accordo tra Italia e Gambia stipulato nel 2010³¹⁹. Quindi, si è di fronte a una tendenza in cui il mancato coinvolgimento delle assemblee rappresentative comporta il "sacrificio" del principio di conoscibilità di accordi in forma semplificata di ampia valenza politica. Al contrario, esigenze di trasparenza sono relegate alle istanze sollevate dalla società civile che, però, non possono supplire al compito di rappresentanza degli interessi che devono trovare voce per mezzo delle assemblee, organo volto a garantire il principio di pubblicità e trasparenza dell'azione governativa³²⁰.

Come anticipato, il Governo ha replicato il modello sulla base del Trattato di amicizia tra Italia e Albania del 1995 e del Protocollo del 2017 in materia di contrasto al terrorismo e alla tratta di esseri umani; entrambi, tuttavia, disciplinano principalmente la regolazione dei flussi migratori dei cittadini albanesi e italiani, assieme all'accesso al mercato del lavoro. La natura politica dell'accordo con l'Albania si evince dall'impatto su materie riservate alla legge, così come per l'impegno di risorse finanziarie e (sic!) oneri non previsti (artt. 4,

³¹⁵ A. Calamia, *Accordi in forma semplificata e accordi segreti: questioni scelte di diritto internazionale e di diritto interno*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 13-14. V. Zambrano, *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2019, 129-133. V. anche E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, op. cit., 476.

³¹⁶ L'esito è stato l'ordinanza n. 163/2018. V. *amplius* A. Golia, *La fortezza che resiste: potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, 47 ss.

³¹⁷ Tale caso è di assoluto rilievo tra la giurisprudenza costituzionale in tema di conflitti di attribuzione, perché la Corte sbarrò la porta al singolo parlamentare nelle vesti di soggetto avente diritto di adire la corte singolarmente nel conflitto tra poteri, possibilità poi ammessa dal l'ord. n. 17/2019. Cfr. F. Fabrizzi, *La Corte costituzionale giudice dell'equilibrio tra i poteri*, Torino, 2019, 97-99. V. anche R. Bin, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"? Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018*, in *Forum Costituzionale*, 20 luglio 2018.

³¹⁸ TAR Lazio, sentenza n. 11125/2018. Si v. F.V. Virzi, *L'effettività dell'accesso civico generalizzato: il caso degli accordi in forma semplificata*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2019, 641 ss.

³¹⁹ F. Tammoni, *Ragion (di Stato) di diritto*, op. cit., 183-188.

³²⁰ V. Pupo, *Le istanze di accesso civico come strumento di trasparenza democratica in tema di accordi internazionali in forma semplificata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2019, 228-232.

8, 6, 10, 12) per realizzazione e gestione dei Centri di Permanenza per il Rimpatrio ove esaminare gli status dei richiedenti asilo, secondo la normativa italiana. Inoltre, non può non essere considerato denso di politicità un qualsiasi accordo che preveda la concessione temporanea di “aree” ad altra giurisdizione per meri motivi funzionali, in quello che è divenuto un tratto di rilevante differenziazione con il MoU tra Regno Unito e Rwanda³²¹.

Per di più, appare significativo che siffatta cooperazione bilaterale possa svolgere la funzione di volano per il rafforzamento delle relazioni tra Albania e Unione Europea, come recita il Preambolo, nella prospettiva dell'adesione dello Stato balcanico all'UE. Per quanto il percorso di riforma dell'Albania abbia registrato non irrilevanti progressi³²², v'è da dire che sarà difficile assistere, nel breve periodo, a un allargamento dell'Unione visti i numerosi problemi che attanagliano il rispetto dei valori comuni e dello Stato di diritto³²³. Si può sostenere che, se si considera anche il vago richiamo alla “normativa europea”, l'intento dell'esecutivo sia stato quello di legittimare l'esternalizzazione anche all'interno dell'Unione europea. Invero, l'opzione della formalizzazione della prassi degli accordi informali in chiave sovranazionale, in materia di immigrazione, è stata discussa dal Consiglio europeo del 17/18 ottobre 2024, contesto in cui l'iniziativa italiana ha ricevuto un iniziale *endorsement* da parte della Presidente della Commissione europea³²⁴.

Il tentativo del Governo italiano ha, inevitabilmente, provocato una dura reazione delle opposizioni, e ha così ricorso alla procedura disposta dall'art. 80 della Costituzione, presentando il disegno di legge governativo (A.C. n. 1620) di ratifica ed esecuzione del Protocollo³²⁵. Anche in questo caso si è assistito ad un intervento legislativo “sanante” le cui circostanze risultano ancor più critiche se si considera che per lo stesso Governo non sarebbe stato necessario effettuare il passaggio parlamentare, essendo tale Protocollo associato a un'intesa tecnica ed esecutiva. Al di là della dubbia compatibilità tra la legge di autorizzazione alla ratifica del Protocollo, il diritto interno, dell'Unione europea e internazionale, ad essere esaminata è la risposta del Parlamento nel suo “successivo” coinvolgimento, inizialmente scartato, nonostante l'accordo in forma semplificata con l'Albania abbia incarnato un “salto di qualità” nel sancire nuovi obblighi giuridici tra gli Stati contraenti, nuovi e maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche e novellato la procedura di esame del richiedente asilo in modo significativo³²⁶.

³²¹ Osservazioni svolte anche da F. Tammone, *Brevi considerazioni a margine del Protocollo d'Intesa tra Italia e Albania in materia di migrazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2023, 245 ss.

³²² Su cui si v. F. Savastano, *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione Europea*, Torino, 2023, 111 ss. Si veda l'ultimo Report della Commissione che indica progressi “moderati” nella strada verso il raggiungimento dell'acquis. Commission Staff Working Document, *Albania 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy*, SWD(2023) 690 final, Brussels, 8.11.2023.

³²³ V. anche su un improbabile nuovo allargamento nei prossimi anni B. De Witte, *The 'large-scale' EU Enlargement and its Impact on EU Institutions*, EULawLive, 28/05/2024; H. Jaraczewski, *The Impact of Enlargement on the EU Rule of Law – a Rough Road with Few Lessons Learned*, EULawLive, 06/06/2024.

³²⁴ In una lettera inviata da Von Der Leyen il 14 ottobre 2024: G. Macauley, *European Commission president endorses “return hubs” to combat irregular migration*, in *Jurist*, October 17, 2024.

³²⁵ Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno. Da parte albanese, invece, si era provveduto con la legge di autorizzazione alla ratifica il cui esame, però, era stato sospeso per via del ricorso presso la Corte costituzionale che ha vagliato la legittimità dell'accordo.

³²⁶ Su cui si vedano: G. Grottarola, *Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del protocollo italia-albania: profili di (in)compatibilità con il diritto dell'unione europea*, in *SidiBlog*, 13 Febbraio 2024; C. Siccardi, *La legge di ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della cooperazione in materia migratoria: problematiche costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2024, 112 ss.; E. Celoria, A. De

3. I progetti di legge governativi all'esame di Westminster e del Parlamento italiano

3.1. La House of Lords e il "ping-pong"

La comparazione giuridica se, da un lato, evidenzia non poche similitudini quanto agli strumenti normativi utilizzati dal governo in merito alle politiche migratorie, dall'altro mostra alcune differenze circa la reazione delle assemblee elettive a tali iniziative legislative. Il coinvolgimento di queste ultime, pertanto, è stato reso necessario, dal punto di vista delle fonti, visto l'impatto normativo del *Rwanda Plan* da un lato e del Protocollo italo albanese dall'altro. Nel caso del Regno Unito, però, è stata la sentenza della Corte Suprema a provocare una vigorosa reazione da parte del Governo Sunak che ha continuato a perseguire tale politica migratoria dapprima stipulando, in sostituzione del MoU, un Trattato internazionale con il Rwanda³²⁷ e, successivamente, presentando il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*, che ha ricevuto il *Royal Assent* il 25 aprile 2024³²⁸. In tale fase, sono emersi i contrasti tra i *Tories* più radicali, fautori della disapplicazione dello HRA, e i più moderati; ciò ha provocato le dimissioni del Ministro dell'immigrazione, Robert Jenrick, mentre, nelle *explanatory notes* apposte all'allora *Bill*, a destare sorpresa sono stati i dubbi sulla compatibilità con la CEDU espressi dall'*Home Secretary*, James Cleverly (par. 1.3)³²⁹.

In questa sede non si vuole affrontare la delicata questione dell'incompatibilità dell'*Act* con lo HRA e con tutta quella normativa interna incorporata dall'ordinamento britannico in materia di immigrazione e richiedenti asilo³³⁰. Invece, si vuole evidenziare come, da un lato, l'iniziativa governativa abbia risposto all'esigenza di colmare un vuoto normativo e di "sistema", strumentalizzando la sovranità parlamentare nel Regno Unito. L'*Act* ha svolto il ruolo di "*overruling*" rispetto alla decisione della Corte Suprema, accusata di "usurpare" i poteri del Parlamento, ovvero di ribaltare il sistema costituzionale britannico, in quella che è stata definita giustamente una *legal fiction*³³¹.

Il vaglio parlamentare dell'*Act* ha visto l'approvazione da parte della Camera dei comuni in seconda lettura il 12 dicembre 2023 e in terza lettura il 17 gennaio 2024³³². L'*Act* non ha subito emendamenti prima della terza lettura sia nella

Leo, *Il Protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione europea: una relazione complicata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 2024, 1-26.

³²⁷ *Agreement between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership to strengthen shared international commitments on the protection of refugees and migrants*, 5 December 2023. Sono state segnalate rilevanti modifiche rispetto al MoU, tra cui si segnala l'estensione delle garanzie procedurali per i richiedenti asilo e per l'impugnazione delle decisioni con esito negativo, la possibilità di riportare una persona, ricollocata in Rwanda, nel Regno Unito, l'estensione dei poteri del *Monitoring Committee* del Trattato e la non discriminazione dei diritti delle persone ricollocate. Cfr. C. Martinelli, *Illegal Immigration*, op. cit., 801.

³²⁸ *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024*.

³²⁹ V. sul punto D. Owen, *Magical Thinking and Obsessive Desires: Conservative Politics, Human Rights, and the Rwanda Judgment*, *VerfBlog*, 2023/11/19.

³³⁰ Evidenziate sin da subito dalla *Joint Committee on Human Rights, Chair's Briefing Paper: Safety of Rwanda (Asylum & Immigration) Bill*, 11 December 2023. V. anche A. Dirri, "Hotel Rwanda", cit.

³³¹ Sul punto sono pertinenti le osservazioni di A. Donald, J. Grogan, *Legislating fiction*, *VerfBlog*, 2024/1/15.

³³² Appare significativo che il Governo non abbia atteso il termine dei 21 giorni di seduta che, sulla base del CRAG, avrebbero consentito alle camere di esprimersi entro il 31 gennaio 2024, prima di presentare il Bill. La *Home Affairs Committee* aveva richiesto di rispettare i 21 giorni ma il Governo aveva risposto che il Trattato sarebbe stato esaminato nelle more dell'approvazione del *Rwanda Bill*. Diversamente la Camera alta ha votato una mozione contro la ratifica il 22 gennaio 2024, sulla base dell'art. 20 del CRAG, obbligando il Governo a presentarsi e dichiarare le motivazioni a sostegno della

Committee Stage sia nella *Report Stage* e, successivamente, si segnala come il Primo Ministro, in una conferenza stampa, abbia “sollecitato” la Camera dei Lord ad approvare il più velocemente possibile la misura legislativa di iniziativa governativa³³³. Essendo, quindi, la Camera dei comuni sotto il controllo della maggioranza governativa, gli emendamenti proposti dai *Labour* non hanno avuto seguito, così come una mozione volta a forzare il governo alla pubblicazione di maggiori dettagli sugli oneri finanziari riguardanti la *Rwanda policy*³³⁴.

Diverse criticità sono state evidenziate dalla *International Agreements Committee* della Camera dei Lord che, proprio nel giorno dell'approvazione in terza lettura ai comuni, ha pubblicato un report sul Trattato e sul *Bill* di grande rilevanza “costituzionale”³³⁵. Veniva evidenziato che il *Bill* fosse la diretta emanazione del Trattato stipulato con il Rwanda e che il Governo, nonostante la pronuncia della Corte Suprema, ha chiesto al Parlamento di dichiarare il Rwanda *safe*. L'attenzione è stata posta sul principio della separazione dei poteri, che richiede l'esercizio di un *self-restraint* da parte delle corti e dell'organo legislativo³³⁶, giungendo a sostenere che «*it would therefore be constitutionally inappropriate for Parliament to seek through statute to overturn findings of fact by the Supreme Court, especially when the Bill includes an ouster clause excluding judicial review*»³³⁷. Oltre la valutazione dei profili di compatibilità del Trattato con la normativa internazionale, il punto fermo rimaneva l'evidente impreparazione del Rwanda nell'assicurare eque procedure di valutazione per i richiedenti asilo; non sarebbe stata la stipulazione di un Trattato la risoluzione di tutte quelle problematiche sollevate dalla Corte Suprema³³⁸. A parte queste valutazioni di merito, qui interessano alcune questioni procedurali legate alla trasparenza e alla pubblicità sull'attuazione del Trattato: si tratta di tempistiche non chiare e indefinite, tanto che l'*Home Secretary* non è stato in grado di fornire alcuna indicazione temporale circa l'adempimento del Rwanda in termini giuridici e pratici verso gli standard necessari per l'attuazione del Trattato, ovvero la protezione dei diritti dei migranti e la garanzia di un equo processo³³⁹. La Commissione, così, concludeva chiedendo che il Governo dovesse trasmettere

ratifica, cosa che è accaduta solo il 25 aprile 2024, giorno in cui il Trattato è entrato in vigore e dell'approvazione del *Bill*. M. Gower et. al., *The UK-Rwanda Migration*, op. cit., 17-18; House Commons, Home Affairs Committee, *UK-Rwanda Treaty: Provision of an asylum partnership*, Second Report of Session 2023-24, 12 January 2024. Cfr. anche House of Commons, Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Parliamentary Scrutiny*, op. cit., p. 23 nota 55.

³³³ House of Lords – Library Briefing, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*, 25 January 2024, 30 ss.

³³⁴ House of Commons Library Research Briefing, *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill: progress of the bill*, 19 April 2024.

³³⁵ House of Lords, International Agreements Committee 4th Report of Session 2023-24, *Scrutiny of international agreements: UK– Rwanda Agreement on an Asylum Partnership*, 17 January 2024.

³³⁶ In realtà, va ricordato che la Corte Suprema non ha sfiorato l'argomento della separazione dei poteri, rimanendo sul “fatto”, ovvero sull'invalidità della policy adottata dall'*Home Secretary* in attuazione del MoU. Questo passaggio è fondamentale perché la Corte ha avuto l'accortezza di rimanere fuori (formalmente) dal dibattito politico.

³³⁷ House of Lords, International Agreements Committee 4th Report of Session 2023-24, *Scrutiny of international agreements*, op. cit., 6. Tale atto legislativo «*prioritised parliamentary sovereignty and, indeed, set it in direct conflict with the rule of law. Legal challenges to removal under the Act were extremely limited. The Act signalled a seismic shift in the constitutional power dynamic between the executive, parliament and the courts*». Cfr. K. Ritchie, *The Rwanda Case: Testing the Limits of Judicial Competence*, in *Judicial Review*, 29, 2, 2024, 104. Cfr. anche G. Caravale, *Il Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024 e il conflitto tra sovranità parlamentare e Rule of law*, in *Nomos*, n. 1, 2024, 1-7.

³³⁸ Criticità evidenziate anche nel Rapporto UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Analysis of the Legality and Appropriateness of the Transfer of Asylum-Seekers under the UK-Rwanda arrangement: an update*, 15 January 2024.

³³⁹ House of Lords, International Agreements Committee 4th Report of Session 2023-24, *Scrutiny of international agreements*, op. cit., 15.

informazioni al Parlamento sugli *step* identificati, viste le difficoltà pratiche riscontrate, nonché i profili di legittimità rispetto alla normativa sovranazionale. Successivamente, la Camera alta ha presentato emendamenti a livello del *report stage*, discussi tra il 4 e il 6 marzo 2024; tra gli emendamenti proposti dalla Camera dei Lord figurava la «*full compliance with domestic and international law*», ovvero che il Rwanda avrebbe potuto essere stato dichiarato *safe country* solo quando avrebbe dimostrato di poter rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato e dal *Bill*. Oltre a ulteriori emendamenti che hanno tentato di snaturare il disegno governativo, rileva anche l'emendamento n. 41 di Lord Coaker (*Labour*) che avrebbe comportato ulteriori oneri informativi in capo al Governo circa il numero delle persone ricollocate in Rwanda, così come la sorte di coloro che sarebbero rimasti nel Regno Unito³⁴⁰.

Di qui, è iniziato il c.d. *ping-pong*³⁴¹ tra le due camere, con la Camera dei comuni che ha ignorato tutti gli emendamenti proposti dalla camera alta, ristabilendo il testo originario il 18 marzo; sono seguite poi le osservazioni della Camera dei Lord due giorni dopo, con non poche critiche verso la camera elettiva, visto che i comuni hanno trascurato la convenzione costituzionale che non prevede un rigetto integrale delle osservazioni dei Lord. Questi ultimi hanno provato ad apportare gli emendamenti sulla scia di quelli inizialmente presentati, nuovamente cassati dalla *House of Commons*, con l'eccezione delle vittime dei traffici di esseri umani; tale emendamento, nonostante il rigetto, ha indotto i comuni a introdurre un obbligo informativo annuale su tale fattispecie. Di nuovo, il 16 aprile, nel considerare le obiezioni dei Comuni, la *House of Lords* ha presentato quattro emendamenti tra i quali, si segnala, la deroga di tali norme per gli afgani e altre categorie a rischio. Il giorno seguente i comuni nuovamente hanno rigettato tutti gli emendamenti, ma dubbi sono sorti in seno alla maggioranza nel non concedere la deroga per alcune categorie, nonché sul ruolo di una commissione indipendente di monitoraggio dei progressi del Rwanda. Così la *House of Lords*, questa volta, ha ridotto gli emendamenti a due, poi soggetti allo scrutinio dei comuni, ove non hanno avuto seguito, nonostante alcune rassicurazioni sullo status degli afgani che hanno collaborato con la coalizione e altre categorie a rischio³⁴².

Tale scontro tra Governo e *House of Lords* rivela l'attitudine della seconda ad agire come "bastione" antimaggioritario rispetto al primo, mediante la sua capacità di analisi e di informazione. La Camera alta, grazie a una riacquisita legittimità e allo status non elettivo dei suoi membri, conferma la sua attitudine di contrasto all'espansione dei poteri dell'esecutivo a danno del Parlamento nell'era post-Brexit³⁴³. Proprio in tale "epoca" il contributo dell'*International Agreements Sub-Committee* dello *EU Committee* della Camera, assieme allo *Joint Committee on Human Rights* ha assunto rilevanza laddove richiedeva maggiori obblighi informativi in capo al Governo circa i trattati internazionali, tra cui spicca il report dell'*International Agreements Committee* (IAC), successore della sottocommissione richiamata sopra, che ha evidenziato la necessità di una

³⁴⁰ Consultabile [qui](#).

³⁴¹ Con *ping-pong* si identifica una fase di discussione parlamentare in cui le due camere esaminano e votano gli emendamenti dell'altra al fine di trovare una sintesi. Cfr. per alcuni precedenti interessanti cfr. R. Whitaker, *Ping-Pong and Policy Influence: Relations Between the Lords and Commons, 2005-06*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 3, 2006, 536-545.

³⁴² C.J. McKinney, J. Dawson, *House of Commons Library – Research Briefing*, N. 9944– *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill: progress of the bill*, 19 April 2024, 17 ss.

³⁴³ J. Smith, *Fighting to 'Take Back Control': The House of Lords and Brexit*, in T. Christiansen, D. Fromage, *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and the European Union*, Cham, 2019, p. 102. Tutto, comunque, in continuità con quanto rilevato in precedenza. Cfr. M. Russel, *Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey*, in *The Political Quarterly*, Vol. 83, Issue 1, January-March 2012, 117-129.

rimborso del *CRAG Act* già nel 2021³⁴⁴. Nel corso dell'esame parlamentare del Rwanda Act è stato pubblicato un ulteriore report, questa volta da parte della Camera dei comuni, sul controllo parlamentare dei Trattati internazionali. Anche la camera elettiva ha riconosciuto diverse problematiche del *CRAG Act*, in special modo sull'insufficiente potere del Parlamento nello scrutinio dei Trattati; sull'esclusione di certe categorie di accordi e trattati dal CRAG; sulle limitazioni temporali (21 giorni) per l'esame in aula dei Trattati. Così, secondo la *House of Commons* «*in order for the arrangements for entering into treaties to respect the core constitutional principle of parliamentary sovereignty, and to bring them into line with international comparators, Parliament must give its express approval to all treaties before they can be ratified or enter into force*»³⁴⁵.

3.2. La reazione del Parlamento italiano

L'impraticabilità della strategia dell'esecutivo non ha tardato a manifestarsi e può dirsi basata, oltre che su valutazioni di opportunità politica, su precedenti sull'interpretazione ampia e "sostanziale" dell'art. 80 della Costituzione. Quest'ultima deve avvalersi non solo della lettera di suddetta disposizione ma, soprattutto, dell'interpretazione sistematica del testo costituzionale laddove l'oggetto - non la forma - è utile per sancire la valenza politica per legittimare il passaggio parlamentare. Ciò significa che nulla osta affinché l'atto della ratifica sia esigibile anche per quegli accordi in ragione dell'oggetto e non solo per la forma; il ricorrere di provvedimenti *ex post*, in assenza di una norma che disciplini un intervento "differenziato" rispetto alla legge di autorizzazione alla ratifica, rende necessario analizzare la prassi e verificare l'esistenza o meno di una consuetudine costituzionale³⁴⁶. Da ricordare, inoltre, che episodi di autorizzazione alla ratifica sono avvenuti anche a seguito di pronunce degli organi giurisdizionali, tra i quali spicca il caso dell'accordo con il Niger, come visto in precedenza.

Visto il contenuto del Protocollo tra Italia e Albania, il Governo ha sentito la necessità prima di dover riferire in Parlamento, anche per dimostrare la volontà di informare le assemblee in aperto contrasto con quanto avvenuto nel 2017 in occasione del Memorandum tra Italia e Libia³⁴⁷. In realtà il paragone può destare qualche perplessità dal punto di vista giuridico per via della sostanza dell'accordo, soprattutto laddove la differenza poteva misurarsi nei

³⁴⁴ House of Lords – International Agreements Committee – 7th Report of Session 2021-22, Working practices: one year on, 17 September 2021. V. A. Fiorentino, *Il treaty-making power*, op. cit., 1893, 1896-1897.

³⁴⁵ House of Commons – Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Parliamentary Scrutiny of International Agreements in the 21st century, Second Report of Session 2023-2024*, 23 January 2024, spec. 29 ss.

³⁴⁶ Si è d'accordo con le riflessioni di E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, op., cit., 467-468. L' A. cita dottrina più risalente, che è bene riportare: A. La Pergola, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961, 159 ss.; A. Allara, *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, in *Dir. int.*, n. 1, 1971, 115 ss.

³⁴⁷ Camera Dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea. Seduta n. 199 di martedì 21 novembre 2023, XIX legislatura. Il Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale fa riferimento soprattutto ai provvedimenti e stanziamenti per l'attuazione del MoU con la Libia siglato dal Governo Gentiloni. Nel non specificare la tipologia di provvedimenti successivi il Ministro Tajani omette che, seppur discutibili, vi sono stati interventi legislativi, quale il d.l. 10 luglio 2018, n. 84, Disposizioni urgenti per la cessione di unità navali italiane a supporto della Guardia costiera del Ministero della difesa e degli organi per la sicurezza costiera del Ministero dell'interno libici, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 98. D'altro canto, l'elusione delle Camere avvenne anche in sede di adattamento, in quanto il Governo ricorse ad atti ministeriali per l'esecuzione dell'accordo. Cfr. puntualmente sempre E. Olivito, *Il cul-de-sac costituzionale*, op., cit., 478.

punti degli accordi concernenti le risorse finanziarie, che vede il Protocollo albanese impegnare complessivamente (almeno) 600 milioni di euro. Non solo. Ulteriori criticità derivano dall'intervento diretto nelle norme primarie in materia di immigrazione e condizione dello straniero, in violazione della riserva di legge contenuta nell'art. 10, co. 2, Cost. Ciò è tanto più vero se si considera la previsione di un trattamento differenziato per i richiedenti asilo trasferiti in Albania – già soggetti alla procedura accelerata –, ulteriore profilo di “frizione” con gli obblighi internazionali sulla tutela dei diritti umani³⁴⁸. Nella seduta stessa, va tenuto conto dell'approvazione di due risoluzioni: la prima (6-00066), della maggioranza, che impegnava il Governo “ad adottare ogni iniziativa”, anche tramite un disegno di legge di ratifica per finalità attuative, non facendo però esplicito riferimento al necessario passaggio parlamentare come costituzionalmente necessario; la seconda (6-00067), dell'opposizione, evidenziava diversi *vulnera* procedurali e sostanziali, relativi al comportamento commissivo del Governo – la stipulazione dell'accordo in forma semplificata – che avrebbe leso le attribuzioni delle Camere, e impegnava il Governo a presentare la legge di autorizzazione e a non dare applicazione al Protocollo prima della ratifica. Una terza, promossa dal Movimento Cinque Stelle, è stata respinta e intendeva da un lato garantire maggiori tutele per i migranti, assieme a ulteriori doveri informativi verso il Parlamento e a un incremento dei controlli sulle risorse destinate all'attuazione del Protocollo.

Ad ogni modo della necessità del passaggio parlamentare ne danno diretta evidenza le disposizioni del progetto di legge stesso, visto l'intervento in deroga rispetto alla normativa generale in materia di appalti, nonché dell'ordinamento penale e anche giudiziario³⁴⁹. La compattezza della maggioranza ha reso possibile l'approvazione del disegno di legge in tempi piuttosto brevi³⁵⁰, anche in considerazione della dichiarazione di urgenza del 21 dicembre 2023 approvata dalla Camera dei deputati, tre giorni dopo la sua presentazione, mediante la quale è stato stabilito il procedimento abbreviato per il disegno di legge ai sensi dell'art. 72, co. 2, Cost³⁵¹. Presso la Camera, nonostante la ristrettezza dei tempi per l'iter in Commissione, iniziato il 21 dicembre 2023 e conclusosi il 17 gennaio 2024, v'è da registrare una certa profondità di scrutinio e la presentazione di numerosi emendamenti da parte delle opposizioni, che hanno mostrato una certa compattezza nel mostrarsi più unite rispetto alla votazione delle risoluzioni di cui si è dato conto in precedenza. L'evidente particolarità del Protocollo e delle sue novità sul piano del diritto dell'immigrazione non poteva non scaturire una certa reazione, ovviamente non coronata da successo ma che merita di essere segnalata per l'incisività sia sull'ordine di esecuzione, sia sulle norme di adattamento, aspetto non usuale in

³⁴⁸ Si rimanda allo studio di Saccucci, che ricorda anche come l'accordo risulti vantaggioso per la parte albanese, oltre che ad analizzare scrupolosamente tutte le criticità normative verso le norme sovranazionali. A. Saccucci, *Il Protocollo Italia-Albania sulla «dislocazione» extraterritoriale dei migranti*, Riv. di dir. Int., 3, 2024, 636-638 e 682-685.

³⁴⁹ Questione evidenziata da A. Fiorentino, *L'art. 80 della Costituzione*, cit., 34. Su ciascuna norma dell'atto legislativo si v. Camera Dei Deputati. Servizio Studi, Senato Della Repubblica. Servizio Studi, Ratifica ed esecuzione del Protocollo Italia-Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno. A.C. 1620, dossier XIX legislatura, 19 gennaio 2024.

³⁵⁰ L'analogia con il passaggio parlamentare nel caso del Rwanda Bill è presto detta, se si ricorda l'approvazione rapida auspicata dall'allora Primo Ministro Sunak.

³⁵¹ E dell' art. 69, co. 1 e 2, Reg. Camera. Lo ricorda in modo opportuno la dottrina che evidenzia come, a seguito di tale dichiarazione, il tempo a disposizione delle Commissioni riunite Affari costituzionali ed esteri sia stato ridotto alla metà di quello di cui normalmente dispongono ossia due mesi (art. 81, co. 2, Reg. Camera). V. A. Fiorentino, *L'art. 80 della Costituzione*, cit., 34.

fase di esame parlamentare di leggi di autorizzazione alla ratifica³⁵². Il passaggio in Senato, invece, rileva per gli strettissimi tempi a disposizione per le Commissioni riunite (Affari Costituzionali e Affari esteri e difesa) visto che la trattazione in sede referente ha avuto inizio il 31 gennaio 2024 e il passaggio in assemblea è avvenuto il 7 febbraio successivo per via della calendarizzazione effettuata dalla Conferenza dei Capigruppo³⁵³; inoltre, il provvedimento, non avendo potuto le Commissioni votare il mandato, è giunto in Assemblea senza il relatore³⁵⁴.

L'approvazione del Senato è avvenuta il 15 febbraio 2024, secondo una logica in linea con la tendenza più recente del "monocameralismo alternato" o "di fatto"³⁵⁵ che, si ricordi, dispiega i suoi aspetti più problematici sulla produzione di altri atti di rango primario, in special modo il procedimento di conversione dei decreti-legge. Anche in merito alla legge di autorizzazione alla ratifica si assiste al ricorso alla delibera formale da parte della seconda Camera, unitamente ad una discutibile gestione dei tempi di discussione in aula e in assemblea³⁵⁶. Così, nelle mutevoli dinamiche dei rapporti tra Parlamento e Governo, si riscontra "l'intreccio" tra questa patologia riscontrabile nella produzione normativa e una tendenza altrettanto problematica che vede la formazione di una consuetudine facoltizzante e modificativa della Costituzione per cui il Governo sarebbe autorizzato (o si sentirebbe) a stipulare in accordi in forma semplificata, ovvero a eludere le assemblee rappresentative³⁵⁷.

4. Conclusioni

Dall'analisi svolta è emerso un parallelismo nell'azione degli esecutivi in relazione alle politiche migratorie, nonostante il diverso contesto giuridico di riferimento, ovvero l'appartenenza e l'uscita dall'Unione Europea. È stato reso necessario evidenziare proprio questo contesto all'interno del quale, da un lato, gli esecutivi conservatori hanno svolto un ruolo sempre più preminente nel *treaty making power* nell'era post-Brexit e, dall'altro, il Governo italiano sulla scia dei precedenti, ha cercato di evitare il controllo parlamentare per poi dover concedere lo scrutinio in assemblea. Le scelte degli esecutivi del Regno Unito e italiano non potevano essere giustificate in termini di rapidità, riservatezza e contenuto tecnico degli accordi che, invero, hanno innovato l'esame delle procedure di asilo.

Di qui le importanti implicazioni che riguardano gli assetti della forma di governo, soprattutto laddove le camere elettive si mostrano acquiescenti di

³⁵² *Ivi*, 36. Sul punto in precedenza S. Sassi, *Il Puzzle costituzionale del Treaty-Making Power in Italia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, 12-13.

³⁵³ Senato della Repubblica, Legislatura 19^a - 1^a e 3^a riunite - Resoconto sommario n. 2 del 31/01/2024.

³⁵⁴ Senato della Repubblica, Legislatura 19^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 158 del 14/02/2024.

³⁵⁵ Su cui si vedano almeno: A. Manzella, *Elogio dell'assemblea, tuttavia*, Modena, Mucchi Editore 2020, 65; G. Tarli Barbieri, *L'irrisolta problematicità del bicameralismo italiano tra intenti riformistici e lacune normative*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019. Anche da ultimi: C. Antonucci, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2024, 1 ss.; C. De Fiore, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, 1 ss.; A. Vernata, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2022, 148 ss.

³⁵⁶ I. Massa Pinto, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2022, 94 ss. e 101.

³⁵⁷ F.M. Palombino, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, in *Riv. dir. int.*, n. 3, 2018, 874.

fronte forzature costituzionali nemmeno troppo celate³⁵⁸. Proprio in tale dinamica emerge l'incisiva risposta della *House of Lords*, se si guardano ai lavori in aula. Non sono mancate diverse voci circa le debolezze del *CRAG Act*, in special modo «*the timetable it prescribes is too short to allow proper consultation or engagement by committees with stakeholders. Finally, CRAG does not require a debate in any circumstance, reducing the effectiveness of Parliament's power to vote to delay ratification*»³⁵⁹. Anche la Camera dei comuni ha auspicato, in primo luogo, una rivalutazione del *CRAG Act* alla luce della prassi recente, evidenziando la mancanza di supporto per lo scrutinio di accordi e trattati internazionali, nonché la necessità di maggiore inclusione nelle fasi della negoziazione. In secondo luogo, l'organizzazione burocratico/amministrativa della Camera elettiva risulta insufficiente per il controllo su accordi e trattati internazionali; per tale motivo, è stato ricordato il lavoro svolto dalla *International Trade Committee* dal 2016 al 2023, sostituita dalla *Business and Trade Committee* ma, soprattutto, l'auspicio che la *Liaison Committee* «*adds the scrutiny of international agreements to the core task of all relevant committees*». Infine, su questo piano, si auspica una commissione parallela alla IAC presso la Camera alta, per garantire una simmetria nell'analisi di trattati e accordi internazionali³⁶⁰. La necessità di un intervento è, quindi, duplice e rivolto sia ai meccanismi di controllo come disposti dal *CRAG Act*, così come a livello delle commissioni, ambito entro cui la Camera dei comuni sembra seguire l'impulso della Camera dei Lord³⁶¹. L'intenzione di quest'ultima è proprio quella di "tutelare" e ricordare il ruolo del Parlamento che, nella vicenda del *Rwanda Plan*, è stato strumentalizzato dall'esecutivo³⁶². Il precedente governo conservatore ha tentato di portare avanti il *Rwanda Plan*, abbandonato dall'attuale Primo Ministro Starmer, e ha utilizzato il principio della *parliamentary sovereignty* per limitare il ruolo delle corti nella valutazione della proporzionalità delle misure adottate, in special modo circa il ricollocamento in uno Stato terzo "sicuro"³⁶³.

Invece, quanto alla prassi italiana, s'è detto molteplici volte quanto il ricorso agli accordi in forma semplificata si inserisca nella (forse) irreversibile detronizzazione del Parlamento, nella contestuale imposizione del Governo come perno del potere normativo e nel ruolo preminente del Presidente del Consiglio³⁶⁴. La vicenda esaminata si inserisce in tale contesto e la discussione

³⁵⁸ Cfr. G. Santini, *Accordi in forma semplificata e stipulazioni di natura politica: una "legge di Gresham" del modello costituzionale di politica estera e di difesa?*, in *DPCE online*, Sp. 1, 2024, 737-740.

³⁵⁹ Così, H. Hestermeyer, A. Horne, *Treaty Scrutiny*, op. cit., 8, 25 ss., che auspicano l'introduzione di un *consent vote* del Parlamento verso la conclusione dei Trattati. V. anche R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, The Constitution Unit, London, 2022, 30-33; A. Lang, *How Parliaments treats treaties*, op. cit., 35-42.

³⁶⁰ La *Liaison Committee* è l'organo ove siedono i presidenti delle commissioni permanenti per finalità di coordinamento tra le stesse. Per supportare ulteriormente questa funzione la *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* ha invitato il Governo «*to bring forward a motion to amend the Standing Orders to add "scrutiny of relevant international agreements" to the remit of all relevant committees*». House of Commons, Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Parliamentary Scrutiny of International Agreements in the 21st century*, op. cit., 55. Sulla *Liaison Committee*: C. Fasone, *Sistemi di Commissioni e forme di governo*, Padova, 2012, p. 248 ss. F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, Milano, 2012, 156.

³⁶¹ Funzione "anti-maggioritaria" già intercettata, in tempi relativamente risalenti, da M. Russel, *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, 2013.

³⁶² Cfr. A. Dirri, "Hotel Rwanda", op. cit.

³⁶³ In tale ambito va rilevata l'estraneità della Corte Suprema circa i rapporti tra l'esecutivo e il legislativo nel giudizio sul Rwanda Plan, elemento apprezzabile in un momento in cui l'agone politico non sembra aspettare altro che il coinvolgimento delle Corti. Vi è quindi una necessità, ovvero quella di evitare che le corti siano tacciate di *judicial activism*. V. le riflessioni conclusive di C. Martinelli, *Illegal Immigration*, op. cit., 803-805.

³⁶⁴ Così A. Arcuri, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, Bologna, 2024, 310-311.

parlamentare sul Protocollo d'intesa è risultata in linea con il consolidamento del bicameralismo dimezzato, di fatto o alternato. Nel caso di specie, la "concessione" dell'esame parlamentare risulta solo un mero passaggio formale da risolversi nel più breve tempo possibile, in ragione dell'ampia maggioranza di cui il Governo Meloni dispone. Come Regno Unito con il *CRAG Act*, anche in Italia si è invocato un ripensamento delle norme *ex art. 80 Cost.*³⁶⁵, in quanto l'elusione del controllo parlamentare su atti-fonte di rango internazionale in forma semplificata sembra aver portato ad una consuetudine modificativa dell'art. 80³⁶⁶.

La questione italo-albanese, con una certa somiglianza rispetto a quanto accaduto nel Regno Unito visto l'intervento successivo con una fonte di rango primario³⁶⁷, pare "arricchirsi" di nuovi elementi che derivano dall'adozione da parte del Governo italiano del decreto-legge n. 158/2024³⁶⁸ per designare i c.d. Stati terzi sicuri. L'intervento con atto avente forza di legge è scaturito dal diniego alla convalida del trattenimento presso i centri di permanenza e rimpatrio in Albania dei primi migranti trasferiti dall'Italia, proprio in ragione della sentenza del 4 ottobre 2024 della Corte di Giustizia dell'Unione europea³⁶⁹. La reazione dell'esecutivo di adottare un atto con forza di legge denota un nuovo scontro con l'ordinamento giudiziario e con il diritto dell'Unione europea. Tuttavia, il giudice comune deve rilevare, ai sensi della giurisprudenza dell'Unione europea, situazioni che di fatto ostano alla designazione di "Stato sicuro" nel caso concreto³⁷⁰. Così, anche la fonte legislativa appare incompatibile con il diritto dell'Unione, così come lo era la normativa precedente sulla cui base erano stati designati "parzialmente" sicuri diversi stati³⁷¹. A nulla può valere la puntualizzazione che l'elenco dei paesi

³⁶⁵ M. Giannelli, *Centralità e marginalità dell'articolo 80 della Costituzione nelle più recenti tendenze della produzione normativa in materia di potere estero*, *Il Filangieri*, 2022, 114-116.

³⁶⁶ F.M. Palombino, *Sui pretesi limiti costituzionali*, op. cit., 875.

³⁶⁷ Questione, però, accantonata a seguito dell'avvicendamento a *Downing Street* tra conservatori e labouristi.

³⁶⁸ Decreto-legge 23 ottobre 2024, n. 158, Disposizioni urgenti in materia di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

³⁶⁹ Il caso ha riguardato la mancata convalida del trattenimento di un cittadino egiziano trasferito in Albania e soggetto alla procedura accelerata, in quanto incompatibile con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea - Grande Sezione, del 4/ 10/2024, causa C-406/22, secondo la quale è possibile designare un paese come "sicuro" solo in tutte le sue parti, nonché in modo generale e uniforme senza che avvenga la violazione dell'art. 9 della direttiva 2011/95. Essendo l'Egitto considerato paese di origine sicuro ma con diverse eccezioni, il giudice non ha potuto far altro che contravvenire alla convalida per violazione del diritto dell'Unione europea. Tribunale ordinario di Roma - XVIII Sezione civile, n° 42251, 18/ 10/2024. In precedenza, la lista degli stati sicuri era contenuta in un decreto ministeriale, quindi in una fonte secondaria.

³⁷⁰ Così la Corte: «Inoltre, l'aggettivo «completo» di cui all'articolo 46, paragrafo 3, della direttiva 2013/32 conferma che il giudice è tenuto a esaminare sia gli elementi di cui l'autorità accertante ha tenuto o avrebbe dovuto tenere conto sia quelli che sono intervenuti dopo l'adozione della decisione da parte della medesima (sentenza del 25 luglio 2018 nella causa C-585/16, Alheto, EU:C:2018:584, paragrafo 113)» (punto 89). A ciò si aggiunge che il giudice comune è tenuto «rilevare, sulla base degli elementi del fascicolo nonché di quelli portati a sua conoscenza nel corso del procedimento dinanzi ad esso, una violazione delle condizioni sostanziali di siffatta designazione, enunciate all'allegato I di detta direttiva, anche se tale violazione non è espressamente fatta valere a sostegno di tale ricorso».

³⁷¹ Si noti, peraltro, che l'art. 1, comma 1, lett. b. ha soppresso le parole "di parti del territorio o" del comma 4, dell'art. 2-bis del d. lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, base giuridica dei precedenti decreti ministeriali con cui veniva aggiornata la lista dei paesi sicuri. Se si guarda alla disposizione novellata secondo cui «la designazione di un Paese di origine sicuro può essere fatta con l'eccezione di categorie di persone», si può sostenere che se viene dimostrata l'impossibilità di considerare sicuro uno stato per un richiedente asilo sulla base dell'art. 9 della direttiva 2011/95, ovvero che vi siano categorie di persone a rischio, lo stesso elenco contenuto nel decreto-legge è passibile di violazione del diritto dell'Unione sulla base della normativa di risulta. Ciò perché non sarebbe possibile garantire uniformemente la sicurezza di diverse categorie in un determinato stato, come peraltro ha già affermato il Tribunale ordinario di Roma.

sicuri verrà aggiornato con norma primaria e notificato alla Commissione europea, nonché che il Governo si impegnerà a riferire alle Camere e a trasmettere le relazioni sui paesi sicuri e lo status di quelli prossimi all'inclusione nella lista. Tale norma, contenuta nel decreto-legge n. 158/2024, sembra voler dialogare con la Commissione e "aprirsi" al dibattito in Parlamento, per motivi di legittimazione e per "onorare" il principio di trasparenza e pubblicità. La sostanza, però, non cambia, a fronte della piena discrezionalità dell'esecutivo nel dichiarare "sicuro" uno Stato che può essere sempre contestata dagli organi giurisdizionali.

In conclusione, dalla comparazione tra i due ordinamenti si registra la diversa "attitudine" di Westminster³⁷² verso la discrezionalità dell'esecutivo nella produzione normativa; quanto al caso italiano, invece, oltre alla conferma del monocameralismo di fatto, si deve ricordare come la funzione normativa promossa dall'esecutivo, pur *bypassando* le assemblee rappresentative (strumentalizzandole), deve fare i conti con gli obblighi derivanti dall'Unione europea e dal suo diritto.

Abstract

The article examines the growing recourse to simplified international agreements in the externalisation of asylum procedures, focusing on the comparative experience of the United Kingdom and Italy. By analysing the Rwanda Plan and the Italy–Albania Protocol, the study highlights how executives increasingly rely on non-ratified instruments to bypass parliamentary scrutiny in politically sensitive areas such as migration and fundamental rights. The paper situates this trend within the broader strengthening of executive power in parliamentary systems and explores the procedural and constitutional implications of reduced legislative oversight. Attention is devoted to the role of Westminster—especially the House of Lords—and to the Italian Parliament's reaction, assessing whether recent practices signal a structural imbalance in the relationship between Government and Parliament.

Keywords

parliamentary scrutiny - treaty-making power - migration externalisation - executive dominance - comparative constitutional law

³⁷² Quanto alla Camera dei Lord è stato correttamente notato che spesso essa contribuisce al miglioramento della legislazione approvata dai Comuni. Di qui il paradosso che, se da un lato si invoca spesso una riforma della Camera non elettiva, dall'altro si registra, come nel caso di specie, un contributo significativo sia in termini di efficienza, sia nella sua funzione "contro-maggioritaria". Così J.O. Frosini, *Nuova Gran Bretagna, Nuova Camera dei Lords?*, in DPCE online, 3, 2024, 1983.