



# **DOSSIER**

## **Accordo**

### **Italia-Niger**

*L'accesso civico è stato un efficace strumento per portare a conoscenza dell'opinione pubblica gli interventi e gli accordi in materia di politica estera e di difesa assunti dal governo italiano, ma ora il Parlamento richiede l'accesso anche alle lettere prima di autorizzare una nuova missione militare "al buio".*

### ***Inquadramento giuridico e storia dell'azione***

Con un accesso civico ASGI e Cild hanno chiesto di conoscere il contenuto del trattato Italia Niger sottoscritto dai rispettivi governi il 26 settembre 2017 ma non ratificato dal parlamento italiano e non pubblicato. Con lo stesso accesso hanno anche chiesto di ricevere copia delle lettere del 1 novembre 2017 e del 15 gennaio 2018 mandate dal governo nigerino a quello italiano.

Il ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il ministero della difesa in sede di prima istanza **avevano negato l'accesso civico alle lettere**, in considerazione del **pregiudizio concreto che l'ostensione delle stesse avrebbe potuto arrecare** «agli interessi pubblici sottesi alla Difesa, alle questioni militari e alle relazioni internazionali». **Con riferimento al testo dell'accordo**, il Ministero aveva invece giustificato il diniego sostenendo che esso sarebbe stato liberamente consultabile, una volta pubblicato in Gazzetta ufficiale a conclusione dell'iter legislativo di autorizzazione alla ratifica. Il diniego di accesso civico era stato, altresì, **confermato in sede di riesame dell'istanza**, sulla base dell'affermazione che, anche in virtù delle cd. linee guida FOIA dell'Autorità nazionale anticorruzione e di un'attenta disamina del contesto internazionale e di sicurezza, in cui i documenti dovevano essere contestualizzati, era stato effettuato «*un accurato bilanciamento dei diversi interessi tutelati dalla legge*».

A seguito di tale diniego, le associazioni ASGI e Cild tramite il collegio difensivo composto dagli avv. Fachile, Crescini, Gennari e Santoro hanno presentato **ricorso al Tar Lazio contestando la violazione degli articoli 5 e 5-bis del decreto legislativo n. 33/2013, nonché dell'art. 3 della legge n. 241/1990**, dal momento che la mancata ostensione di un accordo internazionale già in vigore tra le parti e di due lettere che avrebbero dato vita anch'esse a obblighi giuridici sul piano del diritto internazionale, **avrebbe determinato la compressione del diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni**, per i quali la normativa vigente preveda l'obbligo di pubblicazione. Esso deve, pertanto, ritenersi di particolare rilievo in un ambito che, come quello della lotta all'immigrazione illegale e della cooperazione con Stati terzi, **vede la crescente assunzione di impegni internazionali da parte dell'Italia, secondo modalità intergovernative e tali da escludere il coinvolgimento delle assemblee parlamentari**.

Il 16 novembre scorso il Tar del Lazio ha dato ragione alle associazioni e ordinato al governo italiano di rendere pubblico l'accordo. **Pertanto il governo, senza pubblicare l'accordo in Gazzetta Ufficiale e senza comunicarlo ai presidenti del Parlamento, ha deliberato in ordine alla presentazione del disegno di legge di Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017. L'iter di ratifica non è tuttavia neppure iniziato.**

***(I) La legge quadro sulle missioni internazionali***

La legge n. 145 del 2016 (c.d. "legge quadro sulle missioni internazionali"), così come modificata dal decreto legge n. 148 del 2017 impone al Governo di presentare alle camere, entro il 31 dicembre di ogni anno, **una relazione analitica sulle missioni in corso, anche ai fini della loro prosecuzione per l'anno successivo.**

Il Governo italiano ha presentato tale relazione solo per i primi tre trimestri del 2018, ed ha chiesto alle camere la proroga per l'ultimo trimestre 2018 (ormai concluso) e non anche per il 2019.

Dunque le attuali missioni all'estero (compresa quella in Niger) sono in corso **(con uno stanziamento in finanziaria di ben 997 milioni) senza che il Parlamento abbia autorizzato la proroga ed esercitato i propri poteri di controllo ed indirizzo.**

Specificamente la missione militare in Niger autorizzata per la prima volta a gennaio 2018 sarebbe stata discussa e vagliata dal parlamento **senza che lo stesso sia mai venuto a conoscenza del contenuto dell'accordo e delle lettere**, i quali rappresentano al contrario il presupposto logico e giuridico della missione stessa. Per quanto riguarda l'accordo infatti il testo è stato trasmesso al ricorrente. Tra l'altro, l'accordo neppure ancora passato per la ratifica non sarebbe ancora in vigore e pertanto non potrebbe neppure essere qualificato come base giuridica **della missione militare, la quale deve trovare il proprio presupposto in altro documento, accordo bilaterale, o intesa successiva anche annessa all'accordo stesso.** Ed infatti sono le lettere che, indicate come base giuridica dal governo italiano già nella richiesta di autorizzazione della missione militare, **contengono le indicazioni specifiche richieste dal governo del Niger a quello italiano al fine di legittimare una missione militare di uno stato estero sul proprio territorio.**

## *(II) Il contenuto del trattato*

L'accordo stipulato con la Repubblica del Niger si inserisce nel solco di numerosi accordi militari che nell'ultimo decennio l'Italia ha stipulato con diversi Paesi, soprattutto africani. L'impianto del testo è assolutamente simile a quelli già vagliati dal Parlamento e dimostra quindi un approccio per nulla specifico e particolarmente legato alla situazione dei singoli Paesi ma al contrario una volontà generale (o ancora meglio, generica) di far accrescere i rapporti bilaterali di natura militare. Anche il fatto che i testi dei vari accordi stipulati, e anche ratificati, negli ultimi anni siano così simili fa pensare ad una strategia più di quantità che di qualità o di reale necessità geopolitica e di minacce emergenti. Ne può essere considerata prova il fatto che negli articoli dell'accordo con il Niger permangono riferimenti a possibili visite di navi senza che ciò risulti strano o paradossale agli occhi dell'estensore considerando che la Repubblica del Niger non ha alcuno sbocco marittimo.

Interessante poi notare, così come già avvenuto negli accordi militari più recenti, che la parte preponderante anche in termini di articolazione riguarda la cooperazione nel campo di prodotti della difesa e delle collegate proprietà intellettuali. Articoli che sembrano scritti ad esclusivo vantaggio dell'industria a produzione militare italiana, considerando la praticamente nulla omologa produzione nigerina, e che appaiono sempre un po' fuori contesto in accordi la cui

necessità dovrebbe nascere piuttosto da ragioni di sicurezza e di politica internazionale, non da finalità commerciali.

La parte invece relativa alla cooperazione più generale risulta così ampia ed omnicomprensiva in termini tematici da non fornire realmente al Parlamento sovrano i dettagli, gli obiettivi, gli scopi, le modalità per cui si è pensata una tale cooperazione; che dunque nella pratica verrà articolata concretamente solo a livello amministrativo di Ministeri della Difesa. È una prassi ormai consolidata e che se da un lato trae motivazione dal non dover rimettere mano in un secondo tempo all'accordo stipulato dall'altro, ovviamente, impoverisce molto la qualità di un qualsiasi dibattito politico legato alla ratifica. È già stato poi sottolineato come tale impoverimento derivi anche dalle tempistiche ritardate con cui il Parlamento viene messo a conoscenza dei contenuti dell'accordo (e nemmeno di tutti se consideriamo le lettere ancora segrete) che non solo ormai è definito e praticamente non modificabile ma che addirittura già vede la presenza in loco di militari italiani mesi prima di un qualsiasi dibattito parlamentare.

Va inoltre sottolineato, e anche questa è una situazione comune a tutti gli accordi militari recenti, come la stipula di tali patti preveda in maniera automatica e mai chiarita in tutti i propri aspetti un abbassamento dei controlli relativi all'export di armamenti. Non solo perché l'accordo stesso prevede una serie di collaborazioni in campo di produzione ed utilizzo di sistemi militari che spesso e volentieri nel recente passato si sono concretizzate in cessione gratuita da parte dell'esercito italiano di materiali e strumenti. Ma anche perché con la presenza di tali tipologie di accordi si eleva lo status del Paese contraente agli occhi dell'amministrazione italiana e quindi si abbassano i livelli di salvaguardia anche su eventuali licenze da concedere a industrie private. Una situazione allarmante sottolineata a suo tempo anche dall'attuale Presidente della Repubblica Sergio Mattarella che, in qualità di parlamentare e dopo essere stato già Ministro della Difesa e quindi conoscitore profondo ed attento della materia, ha dichiarato nel 2005 durante un dibattito parlamentare successivo alla modifica del 2003 alla Legge 185/90: "Le questioni sono, in primo luogo, l'interpretazione degli accordi, che di fatto aggira, disapplicandole, le normali procedure di controllo della legge n. 185 sul commercio delle armi e sul loro controllo e, in secondo luogo, l'equiparazione di qualunque altro paese ai paesi che fanno parte della NATO o dell'Unione europea. Seguendo questa interpretazione applicativa dei trattati bilaterali, l'Italia non avrà più in questa materia un rapporto speciale con i paesi della NATO o dell'Unione europea, ma tutti gli altri paesi saranno alla stregua di quelli che appartengono alla Alleanza atlantica o all'Unione europea" (XIV Legislatura seduta 619 del 3/5/2005 in merito alla ratifica dell'accordo di cooperazione militare con l'Algeria).

### *(III) L'ordine di esibizione contenuto in sentenza e la pubblicazione del contenuto dell'accordo*

Il TAR ha affermato il diritto del ricorrente di accedere al testo dell'accordo internazionale stipulato tra Italia e Niger , ordinando al Ministero di *esibirlo* al

ricorrente, ma non anche di *pubblicarlo*, come era possibile ai sensi dell'art. 116, comma 4, cod. proc. amm<sup>1</sup>.

Il TAR ha definito “*contraddittoria e immotivata*” la decisione del Ministero di differire l'accesso all'accordo all'avvenuta conclusione dell'*iter* di ratifica parlamentare dello stesso.<sup>2</sup>

L'accordo in discussione rientra nella categoria degli accordi con i quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, ivi compresi quelli in forma semplificata. Ai sensi dell'art. 1 della [Legge 11 dicembre 1984, n. 839](#) devono essere pubblicati nel testo integrale nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana.

L'*iter* parlamentare di ratifica non è ancora iniziato e, soltanto dopo la pubblicazione della sentenza del Tar sopra menzionata, in data 19 dicembre 2018, è stato depositato alla camera dei deputati il disegno di legge 1468 [Disegno di legge di Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017.](#)

#### *(IV) Il contenuto delle due lettere*

**Dalla lettura dell'accordo emerge palese come l'autorizzazione del Niger a che un contingente straniero entri sul proprio territorio non può trovare il fondamento nel generico accordo di cooperazione tra i due paesi. Infatti, già all'art. 1 si prevede che sulla base del presente accordo le parti potranno sottoscrivere intese tecniche di attuazione della cooperazione militare e all'art. 11 che le parti possono stipulare protocolli aggiuntivi in ambiti specifici della cooperazione in materia di difesa che coinvolgono organi militari e civili. Senza dubbio, le lettere sono questi protocolli e intese successive che legittimano e dettano i contorni della missione militare italiana in Niger. Tuttavia al momento le lettere sono sconosciute, non solo ai cittadini, ma perfino ai parlamentari che non hanno mai richiesto di conoscerne il contenuto.**

Il parlamento invece che continuare a ratificare le scelte governative e autorizzare la missione militare senza conoscere adeguatamente le questioni di politica estera e di difesa, dovrebbe **assumere un ruolo consapevole del proprio peso istituzionale e chiedere di conoscere i dettagli della missione militare - così come contenuti nelle lettere - prima di prorogare la missione militare in Niger**

#### **(VI) L'importanza del FOIA**

Lo scopo dell'accesso civico è quello di “ *favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*” ( art. 5 comma 2, D.Lgs 33/13) e specificamente *quello favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle*

---

<sup>1</sup> “4. Il giudice decide con sentenza in forma semplificata; sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione e, ove previsto, la pubblicazione dei documenti richiesti, entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni, dettando, ove occorra, le relative modalità.”

<sup>2</sup> Cfr. quanto affermato dal Ministero nel provvedimento di diniego del 28 febbraio 2018, dove si legge che il testo dell'accordo “*sarà liberamente consultabile, perché pubblicato in Gazzetta Ufficiale, una volta concluso l'iter di ratifica mediante legge da parte del Parlamento*”.

*funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.*

L'accesso civico mira a favorire forme diffuse di controllo e la partecipazione al dibattito pubblico; è lo strumento attraverso cui vengono rispettate le condizioni di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino. I limiti che possono essere opposti dalla pubblica amministrazione sono specifici e indicati dalla normativa all'art. 5 d.lgs 33/2013, i quali devono essere motivati in modo approfondito e circostanziato. Si tratta di esclusioni che devono, in ogni caso, essere suffragate da una **specificata e puntuale motivazione da parte dell'Amministrazione**, così come espressamente precisato dalle Linee Guida A.N.A.C., secondo le quali *“sia per i casi di diniego connessi all'esistenza di limiti di cui ai co. 1 e 2 che per quelli connessi all'esistenza di casi di eccezioni assolute di cui al co. 3, l'amministrazione è tenuta a una congrua e completa, motivazione, tanto più necessaria in una fase sicuramente sperimentale quale quella che si apre con le prime richieste di accesso. La motivazione serve all'amministrazione per definire progressivamente proprie linee di condotta ragionevoli e legittime, al cittadino per comprendere ampiezza e limiti dell'accesso generalizzato, al giudice per sindacare adeguatamente le decisioni dell'amministrazione”*.

Nel caso specifico e in particolare in quello delle lettere, la **motivazione è tautologica** e per questo laddove il parlamento non esigesse di conoscere il loro contenuto prima della votazione, le Associazioni sono pronte a ricorrere al Consiglio di Stato per ripristinare anche in questo caso il diritto del cittadino a conoscere l'attività e le scelte della pubblica amministrazione e partecipare alle stesse in modo consapevole ed informato.

#### **Link utili:**

- Ministero della Difesa, [Difesa: firmato accordo tra Italia e Niger](#), 26 settembre 2017
- Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 29, [Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017 \(Ministero della difesa\)](#), 28 Novembre 2018
- Camera dei Deputati, [Disegno di legge di Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017](#), 19 dicembre 2018
- Asgi, [Accordo Italia – Niger, un accesso civico per difendere la democrazia](#)