

Laura Lai

*Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*

1 - La legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali nell'ordinamento italiano; 1.1 - Il potere estero nell'ordinamento italiano; 1.1.1 - Natura e titolarità; 1.1.2 - Il quadro costituzionale di riferimento. 1.1.3 - Gli accordi in forma semplificata; 1.1.4 - Il potere estero delle regioni; 1.2 - La legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; 1.2.1 - La natura giuridica; 1.2.2 - L'iniziativa legislativa; 1.2.3 - Norme sul procedimento, contenuto tipico della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati e relativa emendabilità; 1.2.4 - Le proposte di legge ordinaria di riforma della procedura di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, presentate alla Camera dei deputati nella XIV e nella XV legislatura; 2 - Il ruolo del Parlamento nel procedimento di formazione dei trattati internazionali in alcune esperienze straniere; 2.1 - Premessa; 2.2 - La Gran Bretagna; 2.2.1 - Il potere estero, prerogativa della Corona e ruolo dell'Esecutivo; 2.2.2 - Parlamento e *transformation doctrine*; 2.2.3 - La *Ponsonby rule*; 2.3 - La Francia; 2.3.1 - Dalle Costituzioni rivoluzionarie alla Costituzione del 1958: il ruolo del Presidente; 2.3.2 - La *loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*; 2.3.3 - I limiti ai poteri del Parlamento francese in materia di politica estera; 2.4 - La Germania; 2.4.1 - Parlamento e Governo nel processo di formazione dei trattati; 2.4.2 - Potere estero e Länder; 2.4.3 - Il *Vertragsgesetz*; 2.5 - Gli Stati Uniti; 2.5.1 - La distribuzione del potere estero secondo la Costituzione e nella prassi; 2.5.2 - L'*advice* e il *consent* del Senato; 2.5.3 - Il ruolo del Congresso e gli *executive agreements*; 3 - Conclusioni.

1 - *La legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali nell'ordinamento italiano*

1.1 - *Il potere estero nell'ordinamento italiano*

1.1.1 - *Natura e titolarità*

La formazione dei trattati internazionali costituisce una delle espressioni più significative dell'esercizio del cosiddetto potere estero: è necessario, pertanto,

premettere un breve *excursus* introduttivo sulla natura e sulla titolarità di tale potere estero, così come esso si configura nella forma di governo delineata dalla nostra Costituzione, nonché sull'estensione di tale concetto, che coinvolge, nel suo complesso, l'attività di conduzione ed attuazione della politica estera, quali che ne siano effettivamente di volta in volta i suoi legittimi agenti.

Il potere di negoziare e concludere i trattati internazionali – il *treaty making power* della dottrina anglosassone – costituisce solo una delle numerose forme in cui si esplica il più generale potere di rappresentare lo Stato nei confronti degli altri soggetti di diritto internazionale, oltre che di condurre le relazioni internazionali ed attuare le direttrici della politica estera, imprimendovi uno specifico indirizzo politico, espressione della maggioranza di governo di volta in volta prevalente.

L'argomento presuppone una valutazione delle funzioni e delle reciproche competenze attribuibili agli organi coinvolti nell'esercizio del potere estero, sia in via primaria, come titolari diretti dello stesso, sia in via secondaria, come portatori di una funzione di controllo sull'esercizio dello stesso o, alternativamente, di una funzione di indirizzo, il che presuppone una posizione di compartecipazione, se non addirittura di contitolarità del potere medesimo. Le considerazioni su questi specifici aspetti saranno però meglio affrontate a conclusione della presente trattazione.

Occorre, invece, rilevare preliminarmente come, conformemente ad una prassi secolare, affermatasi in tutti i paesi occidentali, e in linea con la dottrina tradizionale, il potere estero sia considerato una prerogativa per eccellenza del potere esecutivo, nei confronti del quale l'intervento del Parlamento avrebbe una precisa e delimitata funzione di controllo. Non si possono, tuttavia, trascurare quegli orientamenti dottrinali e la predominante evoluzione politica che, nel complesso, hanno fatto progressivamente pendere la bilancia a favore di un sempre più spiccato ruolo di intervento del Parlamento nel campo delle relazioni internazionali, non solo mediante l'uso dei tipici strumenti parlamentari di controllo ed indirizzo, ma anche nell'esercizio del significativo potere di autorizzare la ratifica dei trattati internazionali.

Con questa premessa, è innegabile l'inscindibilità dei due momenti di compartecipazione del Parlamento all'indirizzo di politica estera, che si realizzano con l'esercizio della classica funzione di controllo (attraverso i consueti strumenti parlamentari di verifica della condotta del Governo) e con l'autorizzazione alla ratifica dei trattati, quale che sia la sua classificazione dogmatica (se cioè strumento di indirizzo o di controllo sulla politica estera del Governo):

Considerando l'intervento del Parlamento in ordine alle relazioni internazionali, dobbiamo distinguere nei regimi parlamentari tipici, ed atipici, vari momenti o fasi, nei quali questa partecipazione si realizza, e che, a nostro avviso, debbono sempre essere unitariamente apprezzati, giacché è impossibile logicamente separare la fase di approvazione della parte di indirizzo che attiene alla politica estera in sede di presentazione del Governo alle Camere, dal momento di verifica del comportamento del Governo stesso (interpellanze, ordini del giorno, mozioni, approvazione del bilancio del Ministero), dal momento di attività formalmente legislativa (autorizzazione a ratificare, approvazione del bilancio del Ministero), da quello legislativo pieno laddove la legge di autorizzazione alla ratifica non disponga anche per la piena esecuzione (legislazione di esecuzione) (1).

È evidente, peraltro, che sciogliere il nodo critico rappresentato dalla qualificazione del potere di autorizzare la ratifica dei trattati come potere di controllo o di indirizzo costituisce l'alfa e l'omega di questa trattazione, che si prefigge di presentare la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali come espressione di una funzione di controllo esercitato dal Parlamento sul potere estero del Governo. Ma poiché ciò si riallaccia strettamente alla complessa questione che attiene alla natura giuridica della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (nonché alla funzione di cui essa sarebbe espressione), se ne parlerà opportunamente più oltre.

Ciò premesso, il concetto di potere estero affonda le sue radici nella ben nota definizione del *federative power* di Locke, che con tale espressione indicava il potere di «occuparsi di guerra e di pace, di leghe e di alleanze», lo *jus belli ac pacis*, in quanto tale distinto sia dal potere legislativo, sia dal potere esecutivo (2). La celebre teoria della separazione dei poteri elaborata da Montesquieu presupponeva che il *treaty making power* fosse considerato una prerogativa indiscussa del potere esecutivo, abilitato a fare e disfare i trattati internazionali, intraprendere le negoziazioni e concluderne la stipula.

L'evoluzione storica degli ordinamenti parlamentari occidentali ha successivamente registrato il graduale passaggio dei tradizionali poteri di direzione della politica estera in tutte le sue forme (dal *treaty making power* al potere di dichiarare la guerra e rappresentare il Paese nelle relazioni diplomatiche) dal Sovrano – originario detentore dello *jus repraesentationis omnimodae* – al Governo, contestualmente testimoniando un progressivo incremento delle prerogative parlamentari in questa delicata materia, da sempre considerata dominio riservato dell'Esecutivo.

Ancora oggi, peraltro, è qualificata e convincente l'opinione per la quale solo il Governo sarebbe in condizione di esercitare adeguatamente tale potere, in quanto sarebbe l'unico soggetto in grado di disporre di tutti gli elementi tecnici di conoscenza per addivenire alla conclusione di un trattato internazionale. Non a caso, secondo questa opinione, il quadro costituzionale vigente farebbe riferimento ad una competenza del Governo in materia di formazione dei trattati che appare residuale rispetto a quelle del Presidente della Repubblica e del Parlamento, ma tendenzialmente onnicomprensiva <sup>(3)</sup>.

Che la negoziazione e la conclusione dei trattati internazionali siano una prerogativa dell'Esecutivo è confermato, oltre che dalla consolidata prassi in base alla quale il Governo inizia e dirige le trattative, fornendo le necessarie istruzioni ai plenipotenziari, di cui in ultimo si assume l'operato, anche dall'obiezione che viene solitamente avanzata per la quale, qualora le linee negoziali fossero preventivamente discusse in Parlamento, la controparte verrebbe a conoscenza delle intenzioni del Governo in anticipo e si troverebbe così avvantaggiata nel corso delle trattative. Inoltre, qualora le trattative stesse fossero influenzate da eventuali posizioni differenziate di distinti gruppi parlamentari, la linea ufficiale del Governo ne risulterebbe inevitabilmente indebolita. *Last but not least*, non bisogna dimenticare che la conclusione di un trattato internazionale spesso deve rispondere ad esigenze di rapidità decisionale e riservatezza che la procedura parlamentare non può adeguatamente garantire. Anche alla luce di queste considerazioni, una parte della dottrina ha teorizzato, nell'esercizio del potere estero, l'esistenza di una «funzione autonoma di governo» che si manifesterebbe in chiaro contrasto con il principio della separazione dei poteri <sup>(4)</sup>.

### 1.1.2 - *Il quadro costituzionale di riferimento*

Il quadro normativo di distribuzione ed assetto del potere estero che emerge dalla nostra Costituzione è piuttosto scarno: la Costituzione, infatti, non contiene un profilo organico ed articolato delle competenze in materia di politica estera attribuibili ai diversi organi dello Stato, così come non vi è descritto il procedimento di formazione dei trattati internazionali, che qui interessa. Certamente, però, si possono chiaramente riconoscere in essa i tratti garantisti del costituzionalismo classico sia nella distribuzione del potere estero fra più organi costituzionali, sia nell'introduzione di una riserva di legge formale per la ratifica dei più rilevanti trattati internazionali,

sia in generale nell'estensione del principio di legalità a tutti gli atti di espressione del potere estero. Tale ultima constatazione vale in particolare laddove il principio di legalità sia inteso

non solo come attribuzione meramente formale di un potere in base a una previa norma, ma come proceduralizzazione del potere stesso e previsione di un intervento del legislativo, variamente caratterizzato, quale limite e controllo dell'esercizio del potere stesso (3).

La Costituzione repubblicana, peraltro, contiene alcuni importanti principi concernenti l'attività estera dello Stato che la distinguono sensibilmente dal precedente regime statutario. In primo luogo, recependo le istanze del controllo e della partecipazione democratica al potere estero, essa attribuisce al Capo dello Stato la sola competenza di dichiarare la volontà dello Stato nelle relazioni con gli altri soggetti della comunità internazionale, volontà che si è invece legittimamente formata negli organi titolari della funzione di indirizzo politico (Governo e Parlamento). Questo vale sia per il potere di dichiarare la guerra, la cui deliberazione spetta alle Camere (art. 78 Cost.), sia per il potere di ratifica (attribuito al Capo dello Stato dall'art. 87, ottavo comma), che formalmente consiste nel dichiarare la volontà dello Stato di aderire ad un certo trattato. Infine, prevedendo l'intervento del Parlamento nel potere di formazione di trattati attraverso l'approvazione di una legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati più importanti, la Costituzione ha accolto il cuore dell'istanza democratica anche nel configurare la più immediata esplicazione del potere estero (ossia il *treaty making power*) e lo ha fatto attribuendola all'organo che è più diretta espressione della volontà popolare, cioè il Parlamento.

La Costituzione italiana, come si è detto, contiene non una disciplina organica e articolata riguardante il procedimento di formazione dei trattati, ma piuttosto una serie di norme non esaustive: il quadro normativo che se ne deduce risulta, infatti, dalla combinazione dell'articolo 80 e dell'articolo 87, ottavo comma della Costituzione, nonché (per quanto concerne l'esclusione del procedimento legislativo decentrato e del referendum abrogativo dall'iter della legge di autorizzazione alla ratifica) anche dall'articolo 72, quarto comma, e 75, secondo comma.

In particolare, l'articolo 80 della Costituzione prescrive che debba essere autorizzata 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: in sostanza,

deve essere autorizzata con legge la ratifica dei trattati internazionali più importanti per la vita dello Stato, e questi trattati sono individuati attraverso un'elencazione di carattere limitativo, che tuttavia copre una gamma molto vasta degli stessi e che ricalca, nella sua formulazione, l'articolo 5 dello Statuto albertino.

Anzitutto, è opportuno premettere che l'espressione «trattati internazionali» va intesa nel senso più ampio come inclusiva di qualsiasi accordo tra Stati diretto a disciplinare i reciproci rapporti, quale che sia la sua denominazione nella prassi diplomatica: convenzione, accordo, protocollo, atto, statuto, dichiarazione, patto, carta ecc.

Non è questa la sede per illustrare le diverse categorie materiali di trattati indicati dall'articolo 80, ma occorre quanto meno soffermarsi sul concetto di trattato di «natura politica», che presenta una maggiore indefinitezza di contorni. Riassuntivamente, si possono includere in questa categoria, secondo alcuni, i trattati che sono espressione della funzione di indirizzo politico costituzionale, ma non quelli rientranti nell'attività di indirizzo politico di maggioranza (Buquicchio); in generale, hanno natura politica i trattati che pongono in gioco interessi vitali dello Stato (Monaco), quelli che importino impegni duraturi per la politica estera della Repubblica (Balladore Pallieri), i trattati di maggiore importanza per il destino e gli interessi dello Stato (Miele), mentre sarebbero da escludere da questa categoria gli accordi di natura eminentemente tecnica o amministrativa.

È evidente, in ogni caso, che l'ampia discrezionalità di cui gode il Governo nell'individuare i trattati di natura politica incide anche sull'effettività del controllo che il Parlamento può esercitare autorizzandone la ratifica (ove il Governo li interpreti come tali, e dunque ne sottoponga la ratifica all'autorizzazione delle Camere) <sup>(6)</sup>.

Occorre preliminarmente fare anche un breve riferimento all'istituto della ratifica, cioè l'atto avente forma scritta con cui si manifesta la volontà dello Stato di vincolarsi internazionalmente al contenuto dell'accordo il cui testo è stato firmato e sottoscritto dai plenipotenziari. L'espressione «ratifica» va peraltro intesa in senso lato, come comprensiva di qualsiasi atto mediante il quale venga espresso il consenso dello Stato ad obbligarsi sul piano internazionale e cioè anche di tutti gli altri atti aventi la funzione di esprimere tale consenso, come «accessione», «approvazione», «adesione», «notificazione», «accettazione» <sup>(7)</sup>.

Tale dichiarazione, sottoscritta dal Capo dello Stato, come prevede l'articolo 87 della Costituzione, e controfirmata dal Ministro degli affari esteri,

caratterizza la stipulazione in forma cosiddetta solenne, che è l'unica di cui fa menzione la Costituzione; inoltre, benché la competenza ad emanare la ratifica sia del Presidente della Repubblica – un residuo dello *jus repraesentationis omnimoda* –, tuttavia la titolarità del potere di ratifica dei trattati, nell'attuale ordinamento costituzionale, è unanimemente riconosciuta come sostanzialmente governativa, trattandosi di un atto in cui la volontà prevalente e determinante è quella del Governo, che ne assume così la piena responsabilità.

Nella prassi internazionale, appare evidente che *dominus* dell'intera vicenda concernente l'*an* e il *quando* della ratifica, sia pure congiuntamente al Presidente del Consiglio, è il Ministro degli esteri, ma, per quello che qui interessa, l'essenziale è sottolineare che tutta questa fase iniziale attinente alla formazione e alla stipulazione del trattato esula integralmente dalle competenze del Parlamento, che interviene solo nella fase successiva in cui, per alcune categorie di trattati, è necessario autorizzarne la ratifica.

Non a caso, l'attività governativa di politica estera è stata sovente configurata dalla dottrina come manifestazione di un potere del tutto autonomo, espressione di una potestà esclusiva o addirittura assoluta, al punto che si è arrivati a parlare di una riserva governativa di potere estero<sup>(8)</sup>: anche se, in realtà, appare difficile sostenere che l'attività del Governo in questo ambito sia del tutto libera non solo nella scelta dei mezzi, ma anche in quella degli obiettivi (che risultano, infatti, delimitati dal quadro costituzionale), è chiaro tuttavia che sussiste una notevole autonomia nella condotta governativa, che si esplica al suo massimo nella fase dell'iniziativa e della formulazione del testo del trattato, nonché, per quello che emerge qui, nella decisione sull'*an* e sul *quando* della ratifica, posto che in ogni momento il Governo può decidere di non procedere alla ratifica (anche dopo avere ottenuto l'autorizzazione del Parlamento), o anche semplicemente di rinviarla *sine die*, per sopravvenute considerazioni di merito o di opportunità politica contingente.

In conclusione, il quadro costituzionale descritto dall'articolo 80 dovrebbe costituire almeno teoricamente un'efficace rete di contenimento per il potere che il Governo esercita nell'ambito della politica estera, posto che qualsiasi negoziazione di accordi aventi un qualche rilievo politico, finanziario o giuridico, rientrando nelle categorie indicate dall'articolo 80, dovrebbe essere svolta con la consapevolezza che tali accordi necessitano dell'autorizzazione parlamentare prima di entrare in vigore, cosa che, di per sé, dovrebbe rappresentare un sufficiente stimolo alla concertazione e all'informazione preventiva fra i due organi costituzionali coinvolti nell'esercizio delle competenze di politica estera.

Tuttavia, come si è già rilevato, il Governo dispone del relevantissimo potere di valutare autonomamente quali accordi rientrino nella categorie di cui all'articolo 80 della Costituzione, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione dei trattati cosiddetti «di natura politica» (v. *supra*). Come se non bastasse, inoltre, il *barrage* rappresentato dalle maglie dell'articolo 80, può essere abilmente eluso da alcune ulteriori facoltà esercitabili dall'Esecutivo:

Tali sono: la assai ipotetica, a nostro avviso, fissazione della retroattività del valore normativo del trattato; oppure la fissazione dell'entrata in vigore provvisoria di esso; la possibilità di concludere i cosiddetti accordi in forma semplificata, cioè conclusi dal Ministro degli esteri o da altri legali rappresentanti dello Stato mediante la sola firma, e senza successivo intervento del Parlamento, poiché non si richiede la ratifica <sup>(9)</sup>.

Inoltre, se è necessaria l'autorizzazione parlamentare per procedere all'abrogazione del trattato o alla proroga della durata del medesimo (in assenza della clausola di rinnovazione tacita), la maggior parte della dottrina concorda sul fatto che la denuncia dei trattati compete al Governo, senza necessità di alcuna autorizzazione parlamentare e senza nemmeno l'obbligo di comunicare al Parlamento l'avvenuta denuncia:

Il Governo è, secondo il diritto interno, interamente libero di mantenere in vigore il trattato ratificato, può denunciarlo ad ogni momento in virtù del – forse più spettacolare – potere inerente alla sua funzione estera: il suo atto unilaterale mette fine all'efficacia normativa in diritto interno. La parte governativa nella conclusione del trattato si dimostra assolutamente predominante su quella parlamentare: precisamente la prerogativa che non spetta alle camere – *l'actus contrarius* dopo la ratifica – rimane al Governo, legislatore negativo generale in materia estera <sup>(10)</sup>.

In conclusione, pertanto, i poteri del Parlamento nel campo specifico della formazione dei trattati restano imbrigliati nella rete normativa tessuta da uno sfumato quadro costituzionale e da una chiara prassi politica, in base a cui il Governo resta il *dominus* sia della fase della negoziazione, sia di quella successiva all'autorizzazione: esso infatti

dispone dello strumento delle riserve, degli accordi in forma semplificata e dei fulmini della denuncia; dispone e dirige la rete diplomatica ed è il solo competente per gli atti unilaterali di riconoscimento, notificazione, protesta, rinuncia; in una parola, assomma le funzioni creative e motrici del sistema <sup>(11)</sup>.

### 1.1.3 - *Gli accordi in forma semplificata*

Si è già detto come il Governo abbia la possibilità di concludere accordi in forma semplificata, che cioè non si perfezionano con la ratifica del Capo dello Stato, a ciò autorizzato con apposita legge del Parlamento, ma con la semplice sottoscrizione ad opera di un membro del Governo. Pur non essendo tali accordi disciplinati dalla Costituzione, che non ne fa menzione, essi sono perfettamente riconosciuti dal diritto internazionale, in cui vige il principio della libertà delle forme di stipulazione. Il motivo per cui occorre soffermarsi su di essi in questa sede risiede nel fatto che in essi si esplica un rilevantissimo potere estero, di fatto attribuito all'Esecutivo, che è il residuo della sua discendenza dalla prerogativa monarchica e in cui si manifesta quella competenza generale e in quanto tale illimitabile, che il Leisner, in modo suggestivo, definisce potere originario (*Urgewalt*) <sup>(12)</sup>. Non a caso, la conclusione di accordi che prescindono dall'autorizzazione legislativa è probabilmente il campo in cui maggiormente risulta deficitario e limitato il controllo del potere legislativo, nel nostro come in altri ordinamenti.

È noto, infatti, come la conclusione di accordi in forma semplificata abbia frequentemente corrisposto all'esigenza da parte del Governo di sottrarsi al controllo del Parlamento, che interviene infatti, ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, solo su quegli accordi che implicano la formale ratifica, conclusi cioè in una forma che la dottrina internazionalistica definisce solenne.

Il ricorso a tale forma di conclusione dei trattati è in continua espansione anche in altri ordinamenti, come ad esempio quello nordamericano: essi soddisfano esigenze di speditezza decisionale, di definizione tecnica di certi tipi di accordi – di carattere tecnico-amministrativo –, di riservatezza delle negoziazioni o anche di segretezza della conclusione (cosa che ha consentito agli Esecutivi di mantenere segreti accordi che non intendeva sottoporre all'attenzione del Parlamento e al giudizio dell'opinione pubblica).

Essi non presentano alcuna limitazione riferita all'oggetto da regolare (possono riguardare qualsiasi materia, o avere un contenuto di notevole rilievo politico <sup>(13)</sup>) e sono caratterizzati, secondo una nota classificazione, dal prevalente utilizzo di un certo *nomen* e di una certa forma <sup>(14)</sup>; dall'assenza di ratifica; dall'assenza di pieni poteri da parte di chi li stipula; dall'assenza di partecipazione del Capo dello Stato alla loro conclusione; dall'assenza di approvazione legislativa; da una collocazione, all'interno delle gerarchie delle fonti di diritto interno, inferiore a quella dei trattati conclusi in forma solenne <sup>(15)</sup>.

Sugli accordi in forma semplificata e sulla loro ammissibilità nel nostro ordinamento, esistono molti orientamenti dottrinari. Una prima tesi, generalmente considerata troppo radicale, interpreta l'ottavo comma dell'articolo 87 della Costituzione, dove si attribuisce al Capo dello Stato la competenza a ratificare i trattati internazionali, come una scelta del Costituente a favore della sottoposizione di tutti gli accordi internazionali alla procedura solenne della ratifica, escludendo perciò l'ammissibilità di accordi in forma semplificata. Secondo altri, invece, tali accordi sarebbero il frutto dell'emergere di una consuetudine integrativa delle norme costituzionali, le quali, come si è detto, non li menzionano, oppure sarebbero fondati su una convenzione costituzionale, determinata dal comportamento di organi costituzionali (in questo caso, il Governo) in ambiti non disciplinati dall'ordinamento giuridico. Una ulteriore tesi molto accreditata in dottrina è quella per la quale l'intervento congiunto del Capo dello Stato e del Parlamento previsto dall'articolo 80 è richiesto solo per quegli atti per i quali il diritto internazionale prevede la forma solenne dello scambio delle ratifiche. Infine, alcuni propendono per la legittimità di questi accordi solo qualora essi attengano a materie al di fuori di quelle elencate dall'articolo 80, desumendo la loro ammissibilità dal combinato disposto degli articoli 80 e 87.

Al di là di qualsivoglia orientamento interpretativo, la prassi del diritto internazionale mostra un sempre più massiccio ricorso a forme di stipulazione diverse dalla ratifica, che pongono evidentemente un problema di adattamento al nostro ordinamento, come delineato dalla Costituzione. In tal senso:

La prassi e la dottrina hanno cercato di adattare a tali forme di stipulazione il procedimento costituzionale di formazione dei trattati ed effettivamente appare giusto guardare al rispetto sostanziale, più che formale, di questo. Emerge tuttavia l'opportunità di un adeguamento della Costituzione alla nuova realtà del diritto internazionale per meglio conformare ad essa la partecipazione del Parlamento e del Capo dello Stato al *treaty making power*. Ciò anche per evitare che il permanere di una normativa costituzionale delineata in riferimento ad esperienze in parte superate possa offrire l'opportunità di elusioni degli stessi principi che ne sono alla base <sup>(16)</sup>.

Quale che sia la posizione più convincente su questo tema, è innegabile che nella conclusione di accordi in forma semplificata il Governo dispone, allo stato dei fatti, di un potere pressoché privo di limiti ed esente dal controllo del Parlamento, al punto che ad esso potrebbe perfettamente atta-

gliarsi quanto Leisner dice sulla competenza generale del potere esecutivo, titolare di una funzione autonoma, né legislativa, né giurisdizionale, non soggetta ai limiti cui sottostanno altri tipi di attività:

La «competenza generale» del governo è caratterizzata, invece, dalla mancanza assoluta di tali «limiti intrinseci, *ex definitione*, dell'attività», corrispondenti alla generalità della «competenza». Ne deriva una fondamentale conseguenza quanto al carattere di questa competenza generale che la qualifica come una «funzione autonoma»: il potere di governo è limitato normativamente soltanto da precetti che, espressamente o tacitamente, lo restringono in modo puntuale, rimane perciò «l'*Urgewalt*», potere non definibile, limitabile solo in parte, mentre la sola «limitazione» veramente «generale», il cosiddetto «controllo politico», non dimostra l'intensità di un limite normativo (...) <sup>(17)</sup>.

#### 1.1.4 - *Il potere estero delle regioni*

Nella distribuzione del potere estero come definita dalla nostra Costituzione, non si può trascurare l'intervento della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la quale ha attribuito alle regioni uno speciale rilievo internazionale e comunitario. Le norme da essa introdotte si aggiungono al quadro costituzionale descritto in materia di potere estero stabilendo in particolare che:

- la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma);
- sono rimessi alla legislazione esclusiva dello Stato la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato; i rapporti dello Stato con l'Unione europea; il diritto di asilo e la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (art. 117, lett. *a*) del secondo comma);
- spettano alla competenza concorrente delle regioni i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; il commercio con l'estero (art. 117, terzo comma);
- le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato,

che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (art. 117, quinto comma);

- nelle materie di sua competenza la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da legge dello Stato (art. 117, nono comma);
- infine, il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane e delle province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma).

Ad un primo sguardo, risulta che il potere estero delle regioni e delle province autonome non si differenzia qualitativamente dal potere estero dello Stato e che le citate disposizioni costituzionali costruiscono una efficace rete di vincoli espressi o impliciti nell'esercizio di questo potere. In particolare, per quanto riguarda l'espressione più pregnante di tale potere menzionata dalla lettera della Costituzione, vale a dire il potere di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, di cui al nono comma dell'articolo 117, è importante anzitutto rimarcare che non si fa alcun riferimento all'attività materialmente estera di tali enti, implicitamente riconoscendone, evidentemente, la legittimità nei limiti individuati dalla Costituzione stessa. A questo proposito, si osserva che il comma nono dell'articolo 117:

sembra in particolare qualificare il «potere estero» delle regioni con rinvio implicito alle pertinenti regole del diritto internazionale, non distinguendo quindi la nozione di potere estero in senso tecnico, sostanzialmente riconducibile alla dimensione della politica estera e del connesso *treaty making power*, dalla nozione di potere estero in senso ampio, che alla prima affianca le attività promozionali all'estero e le attività di mero rilievo internazionale verso enti territoriali interni ad altro Stato, anche sulla base di intese con tali enti <sup>(18)</sup>.

I limiti immediatamente individuabili in tale potere estero sono anzitutto quelli discendenti dagli articoli 10 e 11 della Costituzione, validi anche per le regioni e le province autonome, in quanto riferiti all'Italia come soggetto unitario di diritto internazionale <sup>(19)</sup>: in questo senso, bisogna ritenere che il potere estero delle regioni non possa e non debba contraddire il potere estero della Repubblica, soggetto unitario e giuridicamente rilevante sul

piano internazionale, ma debba inserirsi armonicamente nel quadro costituzionale delineato.

La legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, (cosiddetta legge La Loggia) è intervenuta a disciplinare, fra l'altro, il ruolo internazionale e comunitario delle regioni e delle province autonome. Così facendo, ha ribadito, in primo luogo (al comma 1 dell'articolo 6) che

costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali.

A seguire, il comma 1 dell'articolo 6 della medesima legge prevede che

le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri e alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni, possono formulare criteri e osservazioni.

Questa disposizione sembra confermare una competenza diretta di regioni e province autonome ad attuare ed eseguire accordi internazionali ratificati <sup>(20)</sup>, a prescindere da qualsiasi intervento normativo dello Stato.

Nel quadro descrittivo del potere estero regionale, come definito dalla Costituzione e dalla legge n. 131 del 2003, due disposizioni legislative sono infine particolarmente rilevanti: il potere di concludere intese con enti territoriali interni ad altro Stato e il potere di concludere accordi con altri Stati. A questo riguardo, la legge n. 131 del 2003 dispone, al comma 2 dell'articolo 6, che

le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale (...).

Da ultimo, il comma 3 dell'articolo 6 della stessa legge prevede che:

le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. (...)

Questa ultima disposizione è certamente la più significativa nel ventaglio dei poteri conferiti a regioni e province autonome in ambito internazionale, intervenendo a chiarire il disposto costituzionale, nel contempo specificando alcuni limiti di carattere sostanziale al potere delle regioni e delle province autonome di concludere accordi. Circoscrivendo la competenza in materia internazionale di regioni e province autonome indicata dall'articolo 117 della Costituzione, essa precisa opportunamente la natura degli accordi da concludere, nonché la procedura di conduzione delle trattative, con la previsione di un potere di vigilanza statale nella definizione del progetto di accordo, che assegna un ruolo preminente al Ministero degli affari esteri nella valutazione dell'“opportunità” politica e della “legittimità” dell'accordo stesso <sup>(21)</sup>.

Questo stesso ruolo preminente dello Stato centrale è ribadito e confermato dalla espressa previsione costituzionale del potere sostitutivo dello Stato nel caso di inadempienza delle regioni e Province autonome nell'attuazione ed esecuzione di accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, di cui all'articolo 117, quinto comma, nonché (nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria) all'articolo 120, secondo comma.

## 1.2 - *La legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali*

### 1.2.1 - *La natura giuridica*

Sulla natura giuridica della legge che autorizza la ratifica dei trattati internazionali esiste da tempo un ampio e complesso dibattito dottrinale, che è stato via via alimentato dai numerosi tentativi di qualificare tale legge sostanzialmente su due versanti distinti: in una direzione, da parte

di chi voleva ribadire il ruolo predominante dell'Esecutivo e il carattere di «dominio riservato» della politica estera a vantaggio del Governo, come legge squisitamente di controllo; nella direzione opposta, da parte di chi propendeva invece per una accentuazione del ruolo partecipativo del Parlamento, in linea con l'evoluzione delle moderne società a democrazia rappresentativa, come legge di indirizzo, postulando così una sorta di compartecipazione o di contitolarità del potere estero. Tra questi due principali orientamenti si sono poi collocate le posizioni intermedie, o più articolate, di quanti hanno individuato nella legge di autorizzazione alla ratifica alcuni caratteri specifici (atto complesso, legge di autorizzazione-adattamento, legge in senso meramente formale), che accentuano alternativamente il ruolo svolto dal Governo o quello giocato dal Parlamento come attori preminenti nella formazione dei trattati.

Per chiarire meglio la controversa questione dottrinale della natura della legge di autorizzazione alla ratifica degli internazionali, occorre anzitutto premettere che nell'ordinamento pre-repubblicano il controllo politico del Parlamento su alcuni tipi di trattati si esplicava mediante un atto di tipo approvativo, l'assenso delle Camere <sup>(22)</sup>, che in quanto tale interveniva in un momento successivo alla conclusione del procedimento di formazione del trattato e senza specificare se tale atto dovesse rivestire forma legislativa.

La disciplina costituzionale repubblicana invece prescrive l'intervento dell'autorizzazione parlamentare in un momento antecedente il perfezionamento del trattato che si realizza con la ratifica. Pertanto, la dottrina più tradizionale ricostruisce la natura giuridica della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali come legge di autorizzazione in senso stretto e atto di controllo <sup>(23)</sup>, richiamando così, nell'ambito del concetto di controllo giuridico di matrice prevalentemente amministrativistica, l'esistenza di una duplicità di soggetti dagli interessi non coincidenti, tali per cui l'atto di autorizzazione di uno di essi rimuoverebbe un limite all'esercizio di un potere dell'altro, legittimando l'adozione di un successivo atto da cui scaturisce un certo effetto giuridico finale e complessivo.

In corrispondenza di tale lettura si registra l'opinione di chi ne parla in termini di legge di approvazione, allo scopo di evidenziare la funzione di controllo che il Parlamento esercita in sede di procedimento legislativo di autorizzazione alla ratifica rispetto all'azione estera del Governo negli ambiti di cui all'articolo 80 della Costituzione <sup>(24)</sup>.

Tale tesi, però, contrasta con il dato di fatto in base al quale, per configurare l'esercizio di una qualsivoglia funzione di controllo giuridico, è

pur sempre necessaria la presenza di parametri di giudizio certi, anteriori all'esercizio del controllo stesso, e consistenti in norme giuridiche: ciò che evidentemente non è configurabile nell'esercizio del potere di autorizzazione della ratifica attribuibile al Parlamento (che non appare vincolato ad altro parametro che a quello della costituzionalità), senza però che ciò possa e debba confondersi con il controllo di legittimità costituzionale delle leggi, la cui titolarità spetta esclusivamente alla Corte costituzionale.

Secondo un diverso orientamento dottrinario, la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati sarebbe piuttosto espressione di una funzione di compartecipazione del Parlamento alla stipulazione, quando non alla formazione del trattato, che darebbe vita all'atto complesso legge-ratifica <sup>(25)</sup>. Tuttavia, anche in questo caso si osserva che, per ricomprendere la legge anzidetta nella categoria degli atti complessi, occorrerebbe postulare una serie di condizioni: l'esistenza di un'analogia di interessi dei soggetti che partecipano alla formazione dell'atto; il concorrere di una pluralità di atti che danno vita ad un ulteriore, distinto ed unico atto da cui discende un unico effetto giuridico; l'irrelevanza della successione cronologica degli atti (mentre invece, nella fattispecie, la ratifica deve necessariamente seguire la prescritta autorizzazione). Giocano contro questa interpretazione, oltre all'evidente assenza di alcuni di questi requisiti, anche la considerazione che la lettera della Costituzione, facendo riferimento ad una previa autorizzazione, indica con tutta evidenza un intervento di tipo autorizzatorio e dunque preventivo; nonché l'osservazione della dottrina largamente maggioritaria per cui la ratifica, anche in assenza della legge di autorizzazione, esplica pur sempre i suoi effetti nell'ordinamento internazionale, anche sulla base di una interpretazione pacifica dell'articolo 46 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati <sup>(26)</sup>.

Dalla tesi dell'atto complesso non appare molto lontana la dottrina che ricostruisce l'autorizzazione parlamentare alla ratifica come atto espressione di indirizzo politico, nel che si presuppone evidentemente una compartecipazione del Parlamento all'attività di politica estera del Governo e, in particolare, al procedimento di formazione del trattato (piuttosto che all'atto di ratifica) <sup>(27)</sup>.

Un'altra parte della dottrina ricostruisce la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati come atto non di indirizzo politico (a cui evidentemente si accosta la tesi dell'atto complesso), quanto piuttosto rientrante nell'ambito dei quelli che si definiscono controlli politici: se infatti non appare configurabile l'espressione di un indirizzo politico del Parlamento nell'esame di

numerosi trattati di natura squisitamente tecnica o di portata applicativa limitata, è senz'altro vero che

Per contro, l'esame parlamentare dei trattati sembra presentare tutti gli elementi necessari e sufficienti allo schema del controllo. Vi è cioè una valutazione da parte delle Camere di un'attività propria di un altro organo costituzionale al fine dell'espressione di un giudizio e dell'adozione, nel caso il giudizio sia negativo, di una misura che ne fa valere la responsabilità <sup>(28)</sup>.

La misura sanzionatoria sarebbe costituita dal diniego di autorizzazione alla ratifica, che impedisce il concludersi dell'iter di formazione del trattato <sup>(29)</sup>. Al riguardo però, si obietta che la ricostruzione dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica come mero atto di controllo politico non darebbe conto della necessità della forma legislativa prescritta dall'articolo 80 della Costituzione e non si discosterebbe troppo, invece, dal semplice assenso approvativo previsto dall'articolo 5 dello Statuto albertino.

A proposito della forma legislativa prescritta per l'autorizzazione alla ratifica, una parte della dottrina si è domandata se il Costituente abbia precisamente inteso dotare tale autorizzazione non solo di forma e di forza di legge, ma anche di contenuto normativo, arrivando con ciò a concludere che la legge *ex* articolo 80 sarebbe legge in senso meramente formale, cioè priva della capacità di produrre norme giuridiche e di innovare perciò l'ordinamento <sup>(30)</sup>. Alcune caratteristiche precipue della legge in senso formale sarebbero insite nell'iter procedimentale che vi dà luogo e si identificherebbero con un particolare tipo di iniziativa legislativa; con la non disponibilità dei contenuti; con l'inemendabilità <sup>(31)</sup>. Si tratta, come si vede, di tratti che caratterizzano anche, secondo la dottrina prevalente, la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali: in particolare, infatti, si tratterebbe di una legge dall'efficacia limitata (in base alla limitazione della competenza fissata dall'art. 80 Cost.), il cui contenuto tipico si esaurisce nell'espressione del consenso al compimento di un atto del Capo dello Stato, con esclusione di altri imperativi giuridici, rivolti ai cittadini o ad altri soggetti della pubblica amministrazione, che implicino modifiche di norme preesistenti <sup>(32)</sup>. Pertanto, sia in base al criterio del contenuto, sia in base a quello della competenza, pare indubbio che la legge *ex* articolo 80 rientri nella categoria delle leggi soltanto formali <sup>(33)</sup> e che si presenti altresì limitata sotto il profilo causale, essendo incapace di intervenire nel merito dell'atto cui si riferisce <sup>(34)</sup>.

La natura formale delle leggi di autorizzazione alla ratifica di atti internazionali è ribadita anche dalla lettera del Presidente della Camera dell'8 aprile

1981<sup>(35)</sup>, in cui si ricorda che tali leggi sono volte alla rimozione del limite che il Governo incontrerebbe alla ratifica dei trattati di cui all'articolo 80 della Costituzione. La stessa inemendabilità della disposizione legislativa con cui le Camere esprimono il proprio consenso ad un trattato nella sua globalità (che è diretta conseguenza del principio di inemendabilità dei trattati), confermata dai Regolamenti parlamentari, rafforzerebbe la tesi della natura formale della legge di autorizzazione alla ratifica.

Una diversa dottrina tenta invece di superare il carattere meramente formale della legge *ex* articolo 80 della Costituzione, ritenendo che la legge in questione debba contenere anche le norme di esecuzione del trattato, configurandosi in tal modo come legge in senso sia formale che sostanziale, nella fattispecie come «legge di autorizzazione-adattamento»<sup>(36)</sup>. È peraltro difficilmente negabile che esistesse nell'intenzione del Costituente la volontà di stabilire una sorta di parallelismo fra autorizzazione ed esecuzione dei trattati *ex* articolo 80, fra formazione della norma interna e formazione della norma internazionale, perlomeno nel senso che laddove occorra una norma di legge per l'esecuzione del trattato, sarà necessaria una fonte di analoga forza per la ratifica dello stesso, che lo perfeziona nell'ambito internazionale<sup>(37)</sup>.

A tale proposito, occorre dire che la legge di autorizzazione alla ratifica pone all'Esecutivo (e al Capo dello Stato) un vincolo giuridico in ordine al contenuto materiale del trattato, che gli impone di ratificare solo quel testo e non uno anche solo lievemente diverso da quello del quale si autorizza la ratifica<sup>(38)</sup>: la capacità della legge *ex* articolo 80 di porre così dei vincoli giuridici sembra superare definitivamente la sua pretesa natura meramente formale, per approdare ad una sua più convincente qualificazione come legge di indirizzo politico (con riferimento al procedimento di formazione del trattato quale atto di un ordinamento esterno) e, nel contempo, come legge di modifica dell'ordinamento legislativo (con riguardo all'adattamento interno)<sup>(39)</sup>.

### 1.2.2 - *L'iniziativa legislativa*

Riguardo la natura dell'iniziativa legislativa che dà luogo alla legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, si pone anzitutto la questione di stabilire se si tratti di una iniziativa vincolata, e dunque doverosa per il Governo, nel senso che esso sia tenuto a darvi corso una volta concluso l'accordo da sottoporre a ratifica parlamentare e rientrante nelle

fattispecie previste dall'articolo 80 della Costituzione; in secondo luogo, se tale stessa iniziativa sia riservata al Governo stesso, cioè se quest'ultimo sia l'unico soggetto abilitato a presentare il relativo disegno di legge.

Sotto il primo profilo, va anzitutto rilevato che la Costituzione, a differenza di quanto previsto per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, non fissa alcun obbligo per il Governo di presentare alle Camere il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di un atto internazionale, una volta che sia conclusa la fase della negoziazione e i plenipotenziari siano pervenuti al testo definitivo. Tuttavia, la dottrina maggioritaria <sup>(40)</sup> propende per la doverosità dell'iniziativa, fondata sulla sussistenza dell'obbligo in capo allo Stato di adempiere all'accordo concluso, manifestando la propria volontà, sul piano del diritto internazionale, nella forma della ratifica. Da ciò poi, secondo alcuni, deriverebbe altresì obbligo implicito di avviare la procedura interna necessaria al perfezionamento di tale ratifica, che si avvia con la presentazione del disegno di legge di autorizzazione alla stessa.

Occorre comunque rimarcare che, anche ove il Parlamento intervenisse per concedere l'autorizzazione al termine dell'iter del relativo disegno di legge, ciò non garantirebbe in alcun modo l'adempimento dell'obbligo di diritto internazionale menzionato, in quanto il Governo resta sempre libero, una volta ottenuta l'autorizzazione parlamentare, di non procedere alla ratifica. Tale discrezionalità è motivata dalla necessità che il Governo possa sempre valutare il mutare delle circostanze di fatto che hanno condotto alla conclusione dell'intesa e che ne suggeriscono o meno il perfezionamento sul piano internazionale: ciò può avvenire anche prima di presentare il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, oppure dopo averlo presentato, nel quale ultimo caso il Governo sarebbe libero di ritirarlo. Restano peraltro nella disponibilità del Parlamento gli ordinari strumenti di indirizzo politico e di controllo, per indurre il Governo a procedere alla presentazione di un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica che fosse considerato di particolare urgenza o utilità dal Parlamento stesso.

A questo ultimo argomento si riallaccia il secondo aspetto della questione sollevata, quello cioè che concerne la titolarità dell'iniziativa legislativa di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. La dottrina tradizionale ha sempre considerato tale iniziativa riservata al Governo per un ordine di ragioni sostanzialmente collegate al ruolo preminente da esso svolto nella fase della negoziazione e della conclusione dell'accordo, ruolo che si riconnette alla classica attribuzione delle competenze in materia di potere estero.

Un argomento a favore dell'esclusività dell'iniziativa governativa sembra anzitutto derivare dalla natura autorizzatoria della legge: è, infatti, opinione comune che la richiesta di autorizzazione debba provenire dal soggetto titolare del diritto e della potestà di compiere l'atto da autorizzare. A questa stregua, sembrerebbe poco logico ammettere un'iniziativa legislativa parlamentare, proveniente cioè dallo stesso soggetto che deve concedere o negare l'autorizzazione alla ratifica.

Bisogna poi aggiungere che, ai fini della presentazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, contenente in allegato il testo dell'accordo concluso che deve essere valutato dalle Camere, solo il Governo ha la conoscenza effettiva e soprattutto legale del testo concordato con la controparte: solo l'Esecutivo può, infatti, attestare che il testo allegato nel disegno di legge e sottoposto all'esame parlamentare è quello su cui è stata raggiunta l'intesa sul piano internazionale <sup>(41)</sup>.

Nonostante l'opinione citata sia convincente, più recentemente si è affermata una diversa interpretazione della titolarità dell'iniziativa legislativa della legge di autorizzazione alla ratifica, anche sulla scorta di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento della Camera nella seduta del 5 maggio 1999 <sup>(42)</sup>, oltre che per l'affermarsi, a partire dalla XIII legislatura, di una sempre più consistente prassi parlamentare favorevole all'ammissibilità delle proposte di legge di iniziativa parlamentare. La considerazione prevalente favorevole alle proposte di legge parlamentari di autorizzazione alla ratifica si riconnette al silenzio della Costituzione su questa materia: a differenza, infatti, di quanto prescrive l'articolo 81, che riserva al Governo l'iniziativa legislativa del disegno di legge di bilancio, è innegabile che nessuna norma costituzionale prevede un'analoga riserva d'iniziativa in favore del Governo a proposito della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Si aggiunga, poi, che l'argomento relativo alla natura autorizzatoria della legge in questione può essere facilmente ribaltato:

infatti, data la natura autorizzatoria della legge in esame, è necessario evitare ogni coincidenza tra potere di ratifica e potere di attivare il procedimento di autorizzazione legislativa al relativo esercizio. Infatti potrebbe non esserci identità di vedute tra Governo e gli altri titolari dell'iniziativa in ordine al fatto che l'atto internazionale ricada o meno nell'ambito di quelli contemplati dall'articolo 80 della Costituzione, con particolare riferimento a quelli di «natura politica», profilo il cui accertamento dovrebbe opportunamente essere rimesso all'organo parlamentare <sup>(43)</sup>.

1.2.3 - *Norme sul procedimento, contenuto tipico della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati e relativa emendabilità*

Secondo il disposto dell'articolo 80 della Costituzione, il consenso delle Camere alla ratifica dei trattati deve essere espresso mediante una legge in senso stretto (legge formale), la quale nella prassi contiene di solito anche le norme che provvedono ad immettere nell'ordinamento interno le disposizioni del trattato, ciò che normalmente avviene con l'ordine di esecuzione. Nell'ambito delle modalità di attuazione consentite dalle clausole del trattato, costituisce poi una scelta discrezionale del legislatore nazionale inserire nel testo del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica anche disposizioni di esecuzione dell'accordo.

Di norma, perciò, il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica è composto da un unico articolo, con il quale si dispone che il trattato può essere ratificato, e da un allegato, contenente per intero il progetto di trattato come sottoscritto dai rappresentanti diplomatici, nella sua forma compiuta, poiché l'approvazione delle Camere deve avere un oggetto sufficientemente determinato. In questo senso, l'autorizzazione a ratificare un progetto di trattato futuro, non ancora definito o i cui termini non siano compiutamente individuati, non sarebbe compatibile con il disposto dell'articolo 80 della Costituzione e risulterebbe pertanto nulla.

Una prima considerazione concerne anzitutto il procedimento di approvazione della legge previsto dalla Costituzione, che espressamente prescrive, per i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica, «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera» (art. 72 Cost.): è evidente l'intento garantista di questa disposizione costituzionale, che tende ad assicurare, attraverso la decisione dell'Assemblea, la massima trasparenza e pubblicità delle sedute dedicate all'assunzione di obblighi internazionali dello Stato, nonché la presenza integrale degli schieramenti politici. Tale riserva di legge di Assemblea esclude, pertanto, che possano applicarsi i procedimenti cosiddetti decentrati di esame e approvazione dei disegni di legge in commissione (sede legislativa o deliberante), mentre sarebbero certamente ipotizzabili eventuali procedimenti abbreviati, purché condotti nel rispetto delle fasi essenziali della procedura ordinaria, per non contravenire al disposto del quarto comma dell'articolo 72.

È difficile, invece, applicare ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica le norme regolamentari relative all'esame in sede redigente, poiché tali disegni di legge constano in linea di massima di due articoli recanti uno

l'autorizzazione e l'altro l'ordine di esecuzione. Solo nell'ipotesi in cui essi recassero norme di esecuzione sarebbe eventualmente possibile applicare la procedura della sede redigente, come prevista però dal solo Regolamento della Camera, poiché il Regolamento del Senato non contempla, in sede redigente, la votazione dei singoli articoli, venendo così meno una fase ritenuta essenziale per la procedura normale di approvazione dei progetti di legge<sup>(44)</sup>.

La riserva di legge di Assemblea è altresì applicabile alle leggi di esecuzione, data la sostanziale complementarità della deliberazione relativa alla legge di esecuzione rispetto a quella di autorizzazione alla ratifica, di cui costituisce lo strumento: ciò anche in considerazione del fatto che la mancata approvazione di una legge di esecuzione rischierebbe di vanificare gli effetti dell'autorizzazione già concessa e sarebbe, pertanto, poco auspicabile che fossero due organi diversi (commissione e Assemblea) a deliberare autorizzazione ed esecuzione<sup>(45)</sup>.

Un'ultima norma costituzionale riferita alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati è contenuta nel secondo comma dell'articolo 75, che include tali leggi nell'elenco di quelle per le quali vige il divieto di referendum abrogativo: in particolare, su questo punto occorre ricordare che la Corte costituzionale ha sancito l'applicabilità di tale divieto anche alle leggi di esecuzione di un trattato internazionale, facendola discendere dal «collegamento riscontrabile tra l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione degli accordi di diritto internazionale» (sentenza n. 16 del 1978). La Corte è giunta a tale conclusione affermando, nella medesima sentenza, che l'esclusione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dal referendum abrogativo è giustificata non solo dall'intento di scongiurare un'interferenza del corpo elettorale nel procedimento di formazione dei trattati, ma altresì dalla necessità di evitare che il trattato stesso sia

privato dell'indispensabile fondamento costituzionale (ai sensi dell'art. 80 Cost.), determinandone la disapplicazione e rendendo in tal modo responsabile lo Stato italiano verso gli altri contraenti.

Una questione direttamente connessa alla natura formale che, secondo la prevalente dottrina, avrebbe la legge di autorizzazione alla ratifica è rappresentata dal principio del *ne varietur*, in base al quale in sede di approvazione della legge ex articolo 80 della Costituzione le Camere hanno solo la facoltà – equivalente ad un diritto di veto – di autorizzare o non autorizzare in blocco il progetto di trattato e non quella di modificarne il testo. Si tratta di un principio che, pur non espressamente costituzionalizzato, ha assunto

tuttavia il rilievo di una vera e propria consuetudine costituzionale, confermata da una costante prassi parlamentare in questo senso. Su questo tema si sono pronunciati sia la Corte costituzionale, con la sentenza n. 295 del 1984 (che ha ribadito come la legge di autorizzazione alla ratifica non concorra ad integrare il contenuto dell'accordo cui si riferisce e che la competenza legislativa del Parlamento in materia deve intendersi pertanto limitata alla sola autorizzazione alla ratifica), sia la stessa Presidenza della Camera, nelle sedute dell'Assemblea del 29 ottobre 1992, del 23 giugno 1998 e, da ultimo, del 25 gennaio 2005 <sup>(46)</sup>.

Tuttavia una parte della dottrina, postulando una funzione di cooperazione del Parlamento nella formazione dei trattati, ritiene che l'intervento parlamentare non possa ridursi alla semplice approvazione o rigetto del trattato, ma debba e possa penetrare all'interno dell'atto, risolvendosi, se del caso, in una sua modificazione: sono di questa opinione coloro che propendono per escludere la legge di autorizzazione alla ratifica dalla categoria degli atti di controllo e coloro che deducono l'emendabilità dei trattati dall'assenza di norme costituzionali o dei Regolamenti parlamentari che vietino o limitino tale emendabilità <sup>(47)</sup>. Sembra in ogni caso apprezzabile l'obiezione per cui

se infatti il Parlamento può non approvare *tout court* il progetto di trattato sottoposto al suo esame, a maggior ragione bisogna ritenere che possa fare qualcosa di meno determinante, come modificare quanto proposto dal Governo <sup>(48)</sup>.

Non è nemmeno ammissibile la presentazione o l'approvazione di emendamenti che autorizzino la ratifica contestualmente sopprimendo o modificando specifiche clausole del trattato: infatti, ove il Parlamento emendasse o respingesse anche una sola delle clausole del trattato di cui è chiamato ad autorizzare la ratifica, ciò equivarrebbe ad un rifiuto dell'autorizzazione stessa, tale da costringere il Governo a riprendere le negoziazioni per pervenire ad una nuova intesa, incidendo così anche sul profilo della correttezza del negoziato e della buona fede dell'altro contraente.

Tuttavia, il fatto di configurare la legge di autorizzazione alla ratifica come legge meramente formale, dal contenuto autorizzatorio, dovrebbe consentire al Parlamento di sottoporre la ratifica a condizioni o termini (elementi non solo ammissibili, ma talvolta essenziali nell'ambito di un atto autorizzatorio): ciò equivarrebbe, di fatto, a costringere il Governo a riaprire i negoziati con la controparte. Eppure, la dottrina prevalente è nel senso di estendere il principio di inemendabilità dal contenuto del trattato anche all'atto di ratifica,

che non può perciò essere subordinato ad un dato termine o ad una condizione: infatti, in questo caso si darebbe vita

ad una interferenza delle Camere al compimento di un atto proprio dell'Esecutivo e di cui questo ne porta la responsabilità, una interferenza cioè nella sfera di azione di un altro organo costituzionale che non trova fondamento in Costituzione <sup>(49)</sup>.

Nel senso dell'inammissibilità di emendamenti volti a subordinare la ratifica ad eventi o termini è anche una prassi parlamentare univoca <sup>(50)</sup>.

In modo analogo, una prassi parlamentare consolidata e costante, soprattutto alla Camera dei deputati, considera inemendabile la norma del disegno di legge *ex* articolo 80 recante l'ordine di esecuzione ed invece emendabili eventuali norme ulteriori di adattamento, rispetto alle quali il trattato lasci un margine di discrezionalità al legislatore nazionale, o altrimenti necessarie all'attuazione dell'accordo (ad es. le clausole di copertura finanziaria). Su questo punto, si registrano tuttavia in dottrina alcune opinioni contrarie, fondate sulla qualificazione dell'ordine di esecuzione come atto di legislazione in senso anche materiale e dunque emendabile <sup>(51)</sup>.

Una ulteriore, rilevante questione attiene alla possibilità che debbano essere sottoposte all'autorizzazione delle Camere anche le riserve <sup>(52)</sup>, attraverso le quali lo Stato esprime la volontà di non accettare certe clausole del trattato da stipulare o di accettarle con alcune modifiche. Le riserve sono proprie se formulate al termine dei negoziati, o improprie se manifestate al momento della ratifica: il Parlamento può, dunque, influire sulla formulazione del trattato sia autorizzando l'inserimento di riserve proprie, già proposte dal Governo, sia condizionando la ratifica all'introduzione di riserve improprie. Per quanto riguarda queste ultime, la dottrina prevalente esclude che l'articolo 80 possa essere interpretato nel senso che anche queste debbano essere autorizzate dalle Camere, essendo l'autorizzazione delle Camere prescritta ai soli fini della stipulazione di certe categorie di trattati internazionali, con una conseguenza logica piuttosto significativa:

le riserve improprie, valide in diritto internazionale, sono la prova che l'ordinamento internazionale non «conosce» l'approvazione parlamentare: il Governo può non dare esecuzione a quanto è stato disposto dal Parlamento <sup>(53)</sup>.

Non mancano, tuttavia, orientamenti in senso contrario, favorevoli ad un'approvazione parlamentare anche delle riserve <sup>(54)</sup>. Occorre comunque

osservare che un'attribuzione alle Camere della facoltà generale di apporre riserve valide per il diritto internazionale all'atto dell'autorizzazione legislativa alla ratifica, cioè dopo la stipulazione del trattato stesso, comporterebbe il rischio che la volontà internazionale dello Stato affermata in sede di stipula dell'accordo possa poi subire modifiche, manifestandosi in modo contraddittorio e consentendo alle controparti di contestare le riserve così formulate <sup>(55)</sup>.

Infine, si ricorda che in passato si è posta la questione circa l'ammissibilità di emendamenti volti ad apporre riserve unilaterali all'accordo oggetto del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica. Tale questione è stata espressamente affrontata nella seduta dell'Assemblea del 30 maggio 1985 dalla Presidenza della Camera dei deputati, che ha ritenuto ammissibili tali emendamenti esclusivamente in quanto incidano su materie per le quali sia prevista negli accordi la possibilità di una riserva da parte degli Stati contraenti, della quale il Governo italiano si sia già avvalso <sup>(56)</sup>. Nello stesso senso, nella seduta del 25 gennaio 2005, la Presidenza della Camera ribadiva che

ogni limitazione o specificazione che ponga in questione l'attuazione o anche l'interpretazione di una parte del trattato nel momento dell'autorizzazione alla ratifica, salvo ovviamente che ciò sia espressamente consentito dallo stesso accordo internazionale oggetto di ratifica, non potrebbe infatti che riverberarsi sullo stesso contenuto dell'accordo. Emendamenti di tale contenuto risultano di conseguenza inammissibili <sup>(57)</sup>.

È certamente da rilevare, in conclusione, che la disciplina delle riserve in diritto internazionale e la possibilità che esse siano formulate anche dopo l'eventuale approvazione parlamentare (cioè al momento della ratifica, anche evidentemente per recepire eventuali indicazioni parlamentari) sembrano confermare l'esistenza di un potere estero autonomo, che consente al Governo di modificare il valore normativo del resto trattato attraverso un abile gioco di riserve, al punto di poter dire che:

Una competenza spesso esercitata – e prevista! – per salvaguardare le prerogative parlamentari o la legislazione nazionale, si dirige, con una forma già constatata di ambivalenza caratteristica per il potere estero (e per ogni vero ed originario potere) contro gli stessi rappresentanti del popolo” <sup>(58)</sup>.

1.2.4 - *Le proposte di legge ordinaria di riforma della procedura di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, presentate alla Camera dei deputati nella XIV e nella XV legislatura*

Alla luce del quadro teorico e dottrinale illustrato sinora, appare utile considerare ora alcuni recenti progetti di legge di riforma della procedura di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, che servono a testimoniare efficacemente quali siano, nella prassi parlamentare, le difficoltà e i limiti che incontra l'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati. La presentazione di proposte di legge ordinaria su questa materia rappresenta, peraltro, l'ultimo sbocco di una vicenda parlamentare che ha visto in più occasioni il tentativo di riformare *in primis* le norme costituzionali relative alla ratifica dei trattati, sino ad oggi senza esito positivo<sup>(59)</sup>.

Nella XIV legislatura fu presentata la proposta di legge A. C. 3886, recante disposizioni concernenti il procedimento per la ratifica dei trattati internazionali, che, nelle intenzioni dei suoi proponenti, era volta a rendere più trasparente ed efficiente l'esame parlamentare dei progetti di legge di ratifica dei trattati internazionali. La proposta, assai articolata e dettagliata, rispondeva alla duplice finalità di definire principi e istituti generali di attuazione dell'articolo 80 della Costituzione e, contestualmente, di introdurre alcuni istituti normativi per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati. Essa denotava soprattutto, tuttavia, la volontà di ovviare ad una prassi parlamentare e governativa che, nel corso degli anni, ha condotto ad un sostanziale svilimento dell'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica da parte delle Camere. Si legge nella relazione introduttiva alla proposta di legge:

Nella prassi è antica, cronica ed unitaria la constatazione di comportamenti istituzionali sostanzialmente scorretti e non efficienti: le procedure farraginose di applicazione dell'articolo 80 (tra 20 e 25 "fasi", quasi un mese per ciascuna), il ritardo nella presentazione del disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica, le relazioni inadeguate, la scarsa documentazione allegata, la scarsa attenzione parlamentare nella discussione di merito sul valore politico dei trattati, in commissione come in Assemblea, alla Camera dei deputati come al Senato della Repubblica.

La proposta di legge nasceva, dunque, dall'intento di creare una normativa quadro che potesse rafforzare il ruolo costituzionale del Parlamento, partendo dalla constatazione, generalmente condivisa anche dalla dottrina,

che le finalità dell'articolo 80 della Costituzione siano chiare ed univoche, e corrispondano anzitutto alla necessità di imporre una garanzia democratica nella stipulazione di atti di politica estera che comportano l'assunzione di obblighi giuridici per l'Italia. Vi era probabilmente anche una certa riluttanza a dare avvio ad un ennesimo processo di revisione dell'articolo 80 della Costituzione, preferendo un obiettivo apparentemente più minimale, ma in realtà alquanto ambizioso: quello di una normativa di attuazione della Costituzione che affrontasse il problema della sovrabbondanza di leggi e dello straripante potere del Governo nel campo della politica estera <sup>(60)</sup>, cominciando con il garantire una più efficace funzione di controllo del Parlamento rispetto a quella attualmente svolta <sup>(61)</sup> e una maggiore tempestività non solo nell'esame parlamentare <sup>(62)</sup>, ma anche nello svolgimento degli adempimenti governativi finalizzati alla ratifica dei trattati <sup>(63)</sup>.

Tuttavia l'esame svolto in sede referente presso la III Commissione affari esteri e comunitari mise in evidenza come alcune delle disposizioni dell'articolo ponessero sul piano dell'ordinamento interno la questione di una loro effettiva compatibilità con il dettato della Costituzione.

L'articolo 1 espressamente finalizzava la proposta di legge alla disciplina del procedimento di formazione della volontà dello Stato italiano ai fini della definizione dei trattati internazionali e delle forme per l'attuazione degli obblighi internazionali dell'Italia. Il nucleo essenziale delle disposizioni proposte incideva tuttavia sulla fase della ratifica, avendo come oggetto la determinazione dell'ampiezza di questa fase procedimentale, con la precisa finalità di stabilire nuovi rapporti di equilibrio tra i soggetti coinvolti nella definizione degli obblighi internazionali dell'Italia.

Sotto questo profilo, viene anzitutto in rilievo il contenuto dell'articolo 3, che riguardava la delicata materia dell'apposizione e del ritiro delle riserve ai trattati internazionali: in esso si prevedeva che le Camere potessero, fra l'altro, autorizzare l'apposizione di riserve (compatibili con l'oggetto del singolo trattato) e subordinare l'autorizzazione alla ratifica alla revoca di una riserva già formulata al momento della firma, oppure alla non apposizione di una riserva proposta dal Governo nel disegno di legge di autorizzazione alla ratifica <sup>(64)</sup>.

Un articolo apposito della proposta di legge (articolo 4) affrontava la controversa questione della applicazione provvisoria di un trattato da parte del Governo, consentendola solo in casi eccezionali, motivati da ragioni di urgenza e limitatamente alle norme non confliggenti con l'articolo 80 della Costituzione <sup>(65)</sup>.

L'articolo 5 prevedeva il coinvolgimento del Parlamento secondo le stesse procedure stabilite per l'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica ogni qualvolta vi fosse un rinnovo, una modifica o un'integrazione del trattato a seguito di una nuova negoziazione tra le parti. Nel caso di proroga tacita degli effetti, se il Governo intendeva avvalersene, era tenuto a darne comunicazione al Parlamento, precisando la data alla quale il trattato era tacitamente prorogato in assenza di contraria manifestazione di volontà.

Gli articoli 6 e 7 riguardavano la materia del recesso e della denuncia dei trattati, un campo in cui tradizionalmente il Governo gode di notevole autonomia nei confronti del Parlamento: questi articoli obbligavano, infatti, il Governo a chiedere una nuova autorizzazione parlamentare nei casi in cui l'Esecutivo, in virtù di una norma di diritto internazionale, decidesse di far cessare l'efficacia, o di recedere da un trattato per il quale fosse stata autorizzata con legge la ratifica. Era inoltre prevista una immediata comunicazione alle Camere in casi di particolare urgenza in cui il Governo denunciasse o recedesse da un trattato <sup>(66)</sup>.

Ma il nucleo qualificante della proposta di legge era contenuto negli articoli 8 e 9 che istituivano due nuovi strumenti – il primo conoscitivo, il secondo legislativo – strettamente connessi nella loro reciproca funzionalità e volti a disciplinare *ex novo* la materia dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati.

In particolare, l'articolo 8 prevedeva la presentazione al Parlamento, entro il 31 marzo di ogni anno, da parte del Governo, di una relazione sullo stato dei trattati: il documento doveva avere lo scopo di consentire l'esame complessivo degli obblighi internazionali vigenti per l'Italia e il controllo, da parte del Parlamento, delle procedure dirette alla formazione di tali obblighi <sup>(67)</sup>.

Nelle intenzioni dei proponenti, era previsto che le Camere procedessero all'esame della suddetta relazione e formulassero osservazioni, adottando ogni opportuno atto di indirizzo al Governo <sup>(68)</sup>.

Il successivo articolo 9 della proposta di legge sanciva, poi, l'obbligo del Governo di presentare semestralmente (entro il 30 aprile ed il 30 ottobre di ogni anno) al Parlamento un disegno di legge recante «Autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali», redatto tenendo conto delle osservazioni e dei pareri espressi dalle Camere e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

In particolare, l'articolo 10 prescriveva che la legge semestrale sui trattati fosse suddivisa in due capi. Il capo I doveva contenere l'indicazione dei trattati per i quali si richiedeva l'autorizzazione alla ratifica, suddivisi per materie omogenee e corredati dalle eventuali riserve già apposte dal Governo prima dell'apposizione della firma, nonché, per ciascun trattato, il relativo ordine di esecuzione. Il capo II doveva consentire l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali mediante disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con obblighi sanciti dai trattati di cui si autorizza la ratifica, inclusa l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative, anche mediante conferimento al Governo di delega legislativa e la previsione di nuove spese o minori entrate <sup>(69)</sup>.

Ulteriori modalità di attuazione degli obblighi internazionali, oltre a norme generali di delegificazione, erano infine contenute nell'articolo 11 della proposta di legge <sup>(70)</sup>.

I profili maggiormente critici nei contenuti della proposta di legge A.C. 3886 si sono evidenziati nel corso dell'esame presso la Commissione affari esteri della Camera dei deputati e sono esaurientemente descritti nella relazione che la Commissione stessa ha presentato all'Assemblea il 10 aprile 2003, cui si rinvia per una trattazione dettagliata della questione. In questa sede, le obiezioni avanzate dal relatore, che successivamente hanno condotto alla votazione di un mandato a riferire in senso contrario all'Assemblea, possono essere a grandi linee sintetizzate come derivanti da questioni di compatibilità con la Costituzione, da un lato, e con il diritto internazionale dall'altro.

Anzitutto, sotto il profilo del sistema delle fonti del nostro ordinamento, appare dubbia la legittimità costituzionale dell'articolo 3: poiché, infatti, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, la potestà legislativa dello Stato è limitata non solo dalla Costituzione e dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ma anche dai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, non sembra in linea di principio compatibile con il sistema delle fonti del diritto interno una legge ordinaria con cui il Parlamento apponga delle riserve ad un trattato che non preveda tale facoltà, considerato appunto che la violazione delle norme poste dai trattati internazionali integra il vizio di legittimità costituzionale per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione <sup>(71)</sup>.

Occorre anche aggiungere che, sempre sul piano del diritto interno, anche la disciplina delle riserve ai trattati dettata dalla Convenzione di Vienna risulta comunque prevalente su qualsiasi altra norma di legge in materia, e

quindi anche sulle disposizioni che la proposta di legge A.C. 3886 era volta ad introdurre <sup>(72)</sup>.

Sotto altro profilo, è necessario ancora una volta ricordare che l'articolo 80 della Costituzione attribuisce alle Camere solo il potere di autorizzare con legge la ratifica di alcune tipologie di trattati, ma non prevede che la legge di autorizzazione alla ratifica possa anche intervenire sul contenuto stesso dell'accordo o incidere sull'efficacia del trattato da ratificare. In sostanza, le Camere non sono competenti a prevedere con legge riserve ad accordi che non prevedano tale facoltà in capo alle parti contraenti, ancorché tali riserve siano compatibili con l'oggetto e lo scopo dell'accordo <sup>(73)</sup>.

Il comma 1 dell'articolo 3, laddove prevede che il Parlamento possa concedere una autorizzazione alla ratifica sottoponendola a condizione, comporta una sensibile limitazione del potere sugli affari esteri assegnato in via prioritaria al Governo sia dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (cui l'ordinamento italiano si conforma, ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione), sia, in particolare, dall'articolo 7 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati <sup>(74)</sup>. Inoltre, l'autorizzazione parlamentare alla ratifica condizionata alla revoca di una riserva già posta dal Governo si pone in contrasto con il rispetto del principio della tutela dell'affidamento, cui lo Stato è comunque tenuto nell'espletamento della sua attività negoziale internazionale: infatti, l'attribuzione alle Camere della facoltà generale di apporre riserve valide per il diritto internazionale all'atto dell'autorizzazione legislativa alla ratifica, cioè dopo la stipulazione del trattato stesso, comporta il rischio che la volontà internazionale dello Stato affermata in sede di stipula dell'accordo possa poi subire mutamenti, consentendo alle controparti di contestare le riserve così formulate <sup>(75)</sup>. Contro questo rischio vige, peraltro, la regola generale *pacta sunt servanda*, che costituisce un principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto, al quale anche l'ordinamento giuridico italiano si conforma, ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione.

La relazione della Commissione si sofferma infine sui contenuti dell'articolo 8 della proposta di legge A.C. 3886: la relazione annuale sullo stato dei trattati prevista da questo articolo, pur non ponendo questioni problematiche, tuttavia, non sembra possa migliorare l'efficacia dell'informazione del Parlamento, già assicurata sulla base di varie disposizioni di legge in vigore <sup>(76)</sup>.

In conclusione, lo svolgimento e l'esito dell'esame in sede referente della proposta di legge presso la Commissione esteri della Camera ha evidenziato la necessità che il tema dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati sia affrontato nel rispetto del sistema delle fonti dell'ordinamento,

nonché delle norme e dei principi fissati dalla Costituzione e dal diritto internazionale, lasciando comunque impregiudicata la possibilità di pervenire in futuro ad una riforma organica della materia, che comprenda anche e preliminarmente la revisione di determinate norme costituzionali: senza questa revisione, infatti, i margini di riforma del procedimento di autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati appaiono alquanto limitati.

Un'ulteriore proposta di legge ordinaria di riforma della procedura di autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati è stata presentata agli inizi della XV legislatura: la proposta di legge A.C. 965 riprende in larga parte i contenuti della proposta A.C. 3886, depurati però delle norme concernenti le riserve, la denuncia e la proroga dei trattati, cioè in generale di quelle disposizioni che avevano suscitato i maggiori dubbi di compatibilità con la Costituzione e con le norme del diritto internazionale. Quest'ultima proposta di legge persegue un obiettivo molto più ristretto e pragmatico, limitandosi ad introdurre gli istituti normativi necessari a raccogliere i procedimenti parlamentari di autorizzazione alla ratifica dei trattati all'interno di un'apposita sessione parlamentare. Quelli che oggi, infatti, vengono presentati al Parlamento come distinti disegni di legge sarebbero riuniti in un unico disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di più trattati, sul modello già adottato per l'uniformazione del diritto interno al diritto comunitario.

Anche in questo caso, come si legge nella relazione illustrativa, le motivazioni della proposta di legge risiedono nella volontà di razionalizzare e garantire tempi certi al procedimento legislativo di ratifica, valorizzando nel contempo l'esame parlamentare e fornendo perciò al Parlamento uno strumento idoneo a verificare la coerenza del processo di formazione degli obblighi internazionali rispetto alle finalità sottese all'articolo 80 della Costituzione.

La sessione parlamentare dedicata all'esame dei trattati internazionali, che nell'intenzione dei proponenti dovrebbe essere integrata da nuove norme da introdurre nei regolamenti parlamentari, si comporrebbe di vari passaggi. Nel primo di questi il Governo presenterebbe una relazione annuale sullo stato dei trattati, sostanzialmente analoga a quella prevista della proposta di legge A.C. 3886; successivamente, invece, dovrebbero essere presentati dal Governo ed esaminati dalle Camere ogni sei mesi (entro il 30 aprile e il 30 ottobre di ogni anno) due disegni di legge semestrali per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati.

L'articolo 1 indica come finalità della proposta di legge la volontà di disciplinare il procedimento di approvazione della legge semestrale di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di adeguamento dell'ordina-

mento interno agli obblighi che ne conseguono: si tratta, come si vede, di un oggetto molto più definito e delimitato di quello individuato dalla proposta di legge A.C.3886, che invece mirava, più ambiziosamente, a disciplinare il procedimento di formazione della volontà dello Stato italiano ai fini della definizione dei trattati internazionali.

L'articolo 2 della proposta di legge A.C. 965 detta, poi, i contenuti della relazione che il Governo deve presentare entro il 31 marzo di ogni anno con lo scopo di permettere al Parlamento l'esame complessivo degli obblighi internazionali già vigenti per l'Italia, consentendo altresì il controllo parlamentare sulle procedure volte alla formazione di tali obblighi. Gli articoli 3 e 4 sono dedicati alle «leggi semestrali» di autorizzazione alla ratifica, mentre l'articolo 5 prevede una procedura speciale per l'autorizzazione alla ratifica di singoli trattati – al di fuori del disegno di legge semestrale – in particolari casi di urgenza.

La Commissione affari esteri e comunitari della Camera ha dato inizio all'esame della proposta di legge A.C. 965 il 14 novembre 2007, ma non ne ha mai completato l'iter, che non ha superato perciò la fase dell'esame preliminare: ciò conferma, evidentemente, il fatto che i tempi per una compiuta riforma dell'esame parlamentare dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati non sono ancora del tutto maturi.

## *2 - Il ruolo del Parlamento nel procedimento di formazione dei trattati internazionali in alcune esperienze straniere*

### *2.1 - Premessa*

Nell'affrontare l'oggetto del presente paragrafo, è opportuno anzitutto chiarire alcuni criteri che hanno guidato l'organizzazione della trattazione comparata ed in particolare la scelta dei paesi considerati.

In primo luogo, è necessario ricordare che non esistono nel diritto internazionale principi che dettino le modalità di adattamento del diritto interno al diritto internazionale: ciascuno Stato è tenuto, infatti, a provvedervi in base al proprio ordinamento costituzionale, salvo che l'emanazione di una specifica normativa costituisca di per sé un preciso dettato dell'obbligo internazionale. Nel diritto internazionale non sussiste l'obbligo per gli Stati di emanare una certa legislazione, bensì quello di adottare un comportamento che assicuri la conformità interna a quella internazionale.

Ciò premesso, si distinguono fondamentalmente sistemi monisti (ad esempio, Francia, Belgio, Stati Uniti) e sistemi dualisti (Gran Bretagna, in parte la Germania): nel primo caso, il trattato, una volta concluso, diventa automaticamente parte del diritto interno e, pertanto, immediatamente giustiziabile davanti al giudice nazionale; nel secondo caso, un sistema cosiddetto dualista non incorpora il trattato direttamente nel diritto interno, nonostante lo Stato si sia formalmente obbligato, ed è pertanto necessaria l'emanazione di norme di adattamento. La scelta dei paesi considerati risponde, in parte, all'opportunità di illustrare esempi sufficientemente significativi per ogni sistema, in parte alla presenza di particolarità in ciascun ordinamento trattato che lo rendono utile anche a fini di comparazione con l'Italia, sotto il profilo del potere estero e delle sue forme di espressione, di cui il *treaty making power* rappresenta la manifestazione più immediata.

Il paragrafo tratterà esclusivamente degli accordi sottoposti a ratifica, dunque escludendo i cosiddetti accordi in forma semplificata, o quelli che prescindono preventivamente dall'approvazione parlamentare. Ciononostante, data la rilevanza – anche quantitativa – che questi accordi assumono in alcuni ordinamenti (gli Stati Uniti), se ne tratterà più diffusamente ove opportuno.

Ciò premesso, con specifico riguardo all'analisi comparata delle procedure che, nei vari ordinamenti, attengono alla ratifica dei trattati internazionali, sono a grandi linee distinguibili tre modelli: 1) il sistema britannico (competenza esclusiva dell'Esecutivo nella formazione del trattato; ruolo *sui generis* del Parlamento); il sistema europeo continentale (sottoposizione di alcune specifiche categorie di trattati all'approvazione legislativa); 3) il sistema statunitense (necessità del consenso dei due terzi dei membri del Senato).

## 2.2 - *La Gran Bretagna*

### 2.2.1 - *Il potere estero, prerogativa della Corona e ruolo dell'Esecutivo*

La definizione della titolarità del potere estero nel sistema costituzionale britannico e dell'esercizio delle attribuzioni ad esso correlate risale all'epoca della monarchia costituzionale, introdotta dopo il fallimento di Giacomo II Stuart di restaurare l'assolutismo monarchico in quella che fu detta la Seconda Rivoluzione (1688-89): tale nuovo assetto si fondava sul riconoscimento della sovranità in capo non più al solo Re, bensì all'organo complesso

King in Parliament, perno del sistema costituzionale parlamentare britannico che ancora oggi si fonda sul dualismo fra potere esecutivo e potere legislativo. Nella ridefinizione delle attribuzioni della Corona, già all'epoca, figurava prima fra tutte la competenza a decidere della guerra e della pace e a stipulare i trattati internazionali. Di qui la basilare incompetenza del Parlamento in questa materia, per la quale si escludeva qualsiasi suo intervento anche solo collaborativo e, invece, la sua piena titolarità del potere di legiferare in tutto ciò che concerneva i diritti dei sudditi, quindi nel campo dell'ordinamento interno.

Nel diritto britannico, pertanto, il potere di negoziare e concludere i trattati, che in passato rientrava a pieno titolo fra le prerogative della Corona soggette al consenso del Parlamento, è ora integralmente esercitato dal Governo, sia pure per il tramite formale della Corona stessa, che esprime a tutti gli effetti una funzione rappresentativa dell'intera comunità nazionale sul piano delle relazioni internazionali <sup>(77)</sup>.

Titolare effettivo del potere estero è il Governo, nella persona del Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, che, nell'esercizio di tale funzione, si avvale dell'apporto consultivo degli altri ministri la cui eventuale competenza risultasse coinvolta dai contenuti dei singoli trattati. Benché l'assetto costituzionale britannico non preveda alcun intervento obbligatorio del Parlamento né nella fase della formazione del trattato, né in quella attinente il perfezionamento dello stesso, (la ratifica quando prevista) e la sua entrata in vigore, tuttavia esso gioca un ruolo significativo su due distinti piani: su quello del controllo politico, che si esplica, oltre che in un generico controllo sull'esercizio che il Cabinet fa delle prerogative regie, nella permanenza o la revoca del rapporto fiduciario; sul piano del controllo legislativo mediante approvazione parlamentare di alcuni tipi di trattati (accordi che derogano a leggi o che richiedono risorse finanziarie).

Occorre infatti tenere presente che, se la competenza dell'Esecutivo si estende ad ogni fase della stipulazione del trattato, i poteri del Parlamento, assai penetranti nella prassi, possono tradursi in una vasta gamma di azioni: esso può anzitutto rifiutare l'approvazione ogni qual volta essa sia richiesta dal trattato stesso; può opporsi alla ratifica da parte dell'Esecutivo quando il trattato sia sottoposto all'attenzione del Parlamento prima della ratifica stessa (v. in particolare *infra*, l'applicazione della *Ponsonby Rule*); può infine astenersi dall'emanare norme di adattamento del diritto pattizio al diritto interno, cosa che impedisce al trattato di entrare a far parte dell'ordina-

mento interno e, quindi, di essere giustiziabile davanti alle corti britanniche (v. *infra*).

Il profilo di controllo squisitamente politico che coinvolge la messa in causa del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo discende dal fatto che ogni volta che il Parlamento dovesse porre in essere uno di questi comportamenti, ne risulterebbe gravemente compromessa la permanenza in carica del Governo, motivo per cui quest'ultimo metterà in atto ogni possibile precauzione nella stessa fase della formazione e conclusione del trattato stesso per assicurarsi che esso sia accettato dal Parlamento, conducendo una vasta opera di consultazione delle parti – sociali, economiche e politiche – interessate dalle norme dell'accordo, nonché provvedendo ad una quotidiana e minuziosa informazione del Parlamento sulla politica estera, volta a smussare eventuali contrasti <sup>(78)</sup>.

A questa stregua, si può affermare che

soltanto chi valuti in tutta la sua imponenza la centralità psicologica del Parlamento nel sistema inglese, può percepire il perché il Governo britannico che, per posizione, è l'Esecutivo più forte del mondo anche per quanto attiene il perseguimento dell'indirizzo di politica estera, orienti, invece, costantemente il suo sestante sulla stella polare della Camera dei comuni, la cui vera e prima funzione, gli autori inglesi hanno scritto da Bagehot a Jennings, «*is to question and debate the policy of the Government*» <sup>(79)</sup>.

Nella direzione della politica estera, il sistema inglese ha reso realmente efficiente il raccordo Capo dello Stato-Esecutivo-legislativo, attraverso il continuo dibattito di politica estera in Parlamento, che si realizza nel quotidiano rapporto tra il Premier, il leader della Camera dei comuni, il Ministro degli esteri; attraverso il controllo esercitato costantemente ed efficacemente dall'opposizione e l'apporto critico di tutti i settori che sostengono la maggioranza governativa; attraverso infine, come *extrema ratio*, il voto di fiducia.

In questo quadro, anche il problema politico dell'autorizzazione alla ratifica dei trattati o della loro approvazione (profilo al quale si è accennato qualificandolo in senso lato come «controllo legislativo» del Parlamento sull'esercizio del *treaty making power* attribuito al Governo) perde notevolmente di interesse. Per gli stessi motivi il sistema parlamentare inglese non conosce quei fenomeni di crescente rafforzamento delle funzioni delle Commissioni permanenti per gli affari esteri, organi parlamentari specializzati nel controllo, il cui ruolo si dilata proporzionalmente alla necessità di

preservare il Parlamento da un temuto indebolimento del suo peso sul piano della politica estera <sup>(80)</sup>.

Occorre, infine, anche considerare l'estrema duttilità degli strumenti di cui dispone il Parlamento inglese in tutti i campi, non solo nell'ambito della politica estera: duttilità dovuta alla speciale configurazione costituzionale e ordinamentale del sistema britannico:

il Parlamento inglese, destinato a svolgere le sue funzioni nell'ambito di un sistema costituzionale elastico, adattabile a situazioni profondamente diverse di leggi e norme regolamentari che esso stesso pone, è dotato di larghi spazi, che consentono di esercitare un'influenza effettiva nella vita costituzionale e di adattare la propria attività alle esigenze nuove, a ritmo con l'evolversi vertiginoso della vita politica e delle rapide trasformazioni delle situazioni <sup>(81)</sup>.

### 2.2.2 - *Parlamento e transformation doctrine*

In tema di adattamento del diritto interno al diritto internazionale, la prima peculiarità del sistema britannico consiste nel suo tratto di marcata separazione fra la sfera del diritto interno e quella del diritto internazionale, tratto che ne fa per alcuni l'archetipo degli ordinamenti cosiddetti dualistici.

In particolare, se per quanto concerne il diritto consuetudinario vale il principio enunciato a suo tempo da Blackstone, per cui esso è considerato parte della *law of the land* salvo che non sia incompatibile con un *Act of Parliament*, cioè con il diritto interno, per quanto invece attiene al diritto internazionale pattizio o scritto, il regime britannico appare assai diverso, ad esempio, da quello nordamericano.

In primo luogo, salvo rarissime eccezioni e a differenza di quanto avviene negli Stati Uniti, nel Regno Unito, affinché il trattato sia fonte di diritti e di obblighi per i cittadini britannici, è necessario che esso sia approvato da una legge del Parlamento. Si è infatti detto come la conclusione e la ratifica dei trattati rientrino nelle prerogative regie poi confluite nella competenza dell'Esecutivo, ma per evitare che la Corona legiferasse in origine senza consenso del Parlamento, l'ordinamento costituzionale britannico prevede che un trattato entri a far parte del diritto interno solo se costituisce il contenuto di un *Act of Parliament*, adottato prima della ratifica e perciò detto *enabling Act*. Questa regola, che si identifica con la *transformation doctrine* – esistente anche in altri ordinamenti – non si applica tuttavia, secondo la dottrina prevalente, ai trattati concernenti la condotta di guerra o la cessione

di territori. In ogni caso, una successiva legge del Parlamento prevale sulle disposizioni di un trattato precedente incompatibile, come confermato dalla nota decisione *The Republic of Italy v. Hambros Bank Ltd.* del 1950, per la quale, in assenza di un *enabling Act*, in nessun caso è possibile invocare un diritto in base ad un trattato internazionale.

Secondo la dottrina <sup>(82)</sup>, i casi in cui l'Esecutivo è tenuto a ricorrere all'esame parlamentare sono i seguenti: 1) trattati per la cui esecuzione o applicazione è necessaria una modifica del quadro normativo interno; 2) trattati che richiedono assunzione di nuovi poteri da parte della Corona; 3) trattati che comportano oneri finanziari; 4) trattati che prevedono espressamente la consultazione del Parlamento; 5) trattati che incidono sui diritti dei cittadini. Quanto ai trattati che prevedono cessioni di territorio, la dottrina e la prassi non concordano su una posizione definita.

Si è, in tal modo, affermata una prassi efficace che prevede in una fase preventiva, l'applicazione – sia pure non rigorosa – della *Ponsonby rule* (v. *infra*), e, successivamente, l'individuazione dei trattati rilevanti che richiedono l'intervento parlamentare: tale prassi ha conferito al Parlamento un ruolo più significativo, valorizzandone la funzione nel processo decisionale della politica estera.

In conclusione, al Parlamento spetta una essenziale funzione attiva nel processo di trasposizione nel diritto interno delle norme del diritto pattizio, che si traduce nell'esercizio di una spiccata forma di controllo sull'operato del Governo: lo spartiacque dei poteri fra Esecutivo e legislativo nel *treaty making power* passa dunque sul confine fra la fase di negoziazione e conclusione del trattato, interamente affidata al Governo, e quella di attuazione nel diritto interno dello stesso, che rientra nei poteri esclusivi del Parlamento <sup>(83)</sup>. Questo principio è molto chiaramente delineato nella nota decisione *Attorney General For Canada v. Attorney General for Ontario* in cui Lord Atkins affermava quanto segue:

*Within the British Empire there is a well established rule that the making of a treaty is an executive act, while the performance of its obligations, if they entail alteration of the existing domestic law, requires legislative action* <sup>(84)</sup>.

Un ultimo aspetto particolarmente interessante rileva nell'iter di trasposizione dei contenuti di un trattato sul piano dell'ordinamento interno: al termine della procedura di formazione del trattato, dopo l'eventuale applicazione della *Ponsonby rule* e prima della ratifica, si richiede che sia predisposta per tempo la legislazione interna eventualmente necessaria ad adem-

piere gli obblighi discendenti dal trattato, prima che esso espliciti i suoi effetti sul piano internazionale. È necessario, quindi, che l'approvazione dell'*enabling Act* avvenga in tempo debito per garantire che il trattato possa spiegare tempestivamente i suoi effetti, ovviando così a quei sensibili ritardi rinvenibili in altri ordinamenti, intercorrenti fra la ratifica del trattato e la sua esecuzione sul piano interno. È infatti prassi costante del Foreign and Commonwealth Office insistere affinché il Parlamento prepari per tempo ogni atto legislativo necessario all'entrata in vigore del trattato, prima del deposito degli strumenti di ratifica.

### 2.2.3 - *La Ponsonby rule*

Ma lo strumento più interessante (anche se relativamente determinante) che spicca nella procedura con la quale il Parlamento britannico è coinvolto nella ratifica dei trattati internazionali risale agli inizi del XX secolo e consiste nella già menzionata *Ponsonby rule*, così chiamata dal nome del Sottosegretario agli affari esteri del Governo laburista che la enunciò nel 1924 alla Camera dei comuni.

Sin dal 1892 il Governo britannico ha per prassi presentato al Parlamento i testi di trattati vincolanti per lo Stato, inseriti nella raccolta ufficiale *Treaty Series*: poiché tale raccolta conteneva solo trattati già entrati in vigore, è chiaro che in questo stadio non era né previsto, né prevedibile un intervento autorizzativo tacito o espresso del Parlamento. Il 1° aprile 1924, nel dibattito alla Camera dei comuni sul trattato di pace con la Turchia al termine della Prima guerra mondiale, Mr. Arthur Ponsonby, Sottosegretario di Stato agli affari esteri nel Governo laburista Ramsay-MacDonald, affermava quanto segue:

*It is the intention of His Majesty's Government to lay on the table of both Houses of Parliament every treaty, when signed, for a period of 21 days, after which the treaty will be ratified and published and circulated in the Treaty Series. In the case of important treaties, the Government will, of course, take an opportunity of submitting them to the House for discussion within this period. But, as the Government cannot take upon itself to decide what may be considered important or unimportant, if there is a formal demand for discussion forwarded through the usual channels from the Opposition or any other party, time will be found for the discussion of the treaty in question* <sup>(85)</sup>.

Nella stessa occasione Ponsonby peraltro avvertiva:

*Resolutions expressing Parliamentary approval of every Treaty before ratification would be a very cumbersome form of procedure and would burden the House with a lot of unnecessary business. The absence of disapproval may be accepted as sanction, and publicity and opportunity for discussion and criticism are the really material and valuable elements which henceforth will be introduced* <sup>(86)</sup>.

La dichiarazione rispondeva alla richiesta di alcuni sostenitori del Governo di innovare una prassi parlamentare nel senso di una maggiore trasparenza, con lo scopo di rendere impossibile la conclusione di trattati segreti e clausole segrete a trattati quali quelli che avevano preceduto (e talora favorito) lo scoppio della Prima guerra mondiale.

La *Ponsonby rule* fu ritirata nel successivo Governo Baldwin per poi essere ripristinata nel 1929, fino a consolidarsi in prassi nei successivi Governi, ma senza mai, si badi bene, trasformarsi in una vera consuetudine costituzionale.

Per quanto concerne la sua applicazione concreta, la *Ponsonby rule* prevede che ogni trattato concluso dal Governo e soggetto a procedura di ratifica sia sottoposto all'attenzione del Parlamento per un periodo di ventuno giorni, anche non consecutivi, durante i quali il Parlamento può chiedere che si svolga un dibattito su presentazione di una mozione o di altro strumento di controllo. Se alla scadenza dei ventuno giorni il Parlamento non ha espresso parere negativo o non ha espresso alcun parere, l'autorizzazione alla ratifica si intende concessa.

A partire dal 1982, il Governo ha altresì ritenuto di applicare la *Ponsonby rule* anche all'approvazione di emendamenti riferiti a trattati internazionali, anche qualora tali emendamenti non fossero sottoposti a ratifica, ma nel caso in cui fosse comunque necessaria da parte del Parlamento l'emanazione di norme di esecuzione per l'entrata in vigore degli stessi.

La prassi del Foreign and Commonwealth Office a partire dal gennaio 1998 si è orientata in senso ancora più estensivo, sottoponendo alla *Ponsonby rule* anche alcuni trattati non formalmente soggetti a procedura di ratifica.

È ancora discusso se la *Ponsonby Rule* sia da considerare una consuetudine vincolante, anche se sembra prevalere l'opinione contraria: essa infatti, dopo essere stata applicata dal Governo laburista Attlee nel 1945, non è successivamente stata trasformata in una vera e propria consuetudine costituzionale, in quanto i deputati *tories* non vi hanno riconosciuto il valore di precedente costituzionale vincolante. Anche nella prassi parlamentare,

bisogna aggiungere che la *Ponsonby rule* conserva un carattere ancora poco stringente e un limitato valore:

*The government is not bound to find parliamentary time to devote to a motion deploring the government's intention to ratify a treaty. If the time were found it is unlikely that the government would be defeated in the House of Commons. The government might in the face of parliamentary disapproval change its mind but this is unlikely* <sup>(87)</sup>.

### 2.3 - La Francia

#### 2.3.1 - Dalle Costituzioni rivoluzionarie alla Costituzione del 1958: il ruolo del Presidente

Alle origini dell'attuale quadro ordinamentale francese si collocano le Costituzioni rivoluzionarie e postrivoluzionarie francesi che nel trapasso dall'*ancien regime* al moderno costituzionalismo hanno marcato la nascita dello Stato di diritto e con esso, del principio di legalità, applicato per la prima volta anche al campo delle relazioni internazionali.

Il principio di legalità, inteso come sottoposizione alla legge di tutti gli individui, inclusi i governanti (non più *legibus soluti*) si esprime anche nel parallelo concetto di legittimità del potere, basato sul primato assoluto della legge in quanto espressione della volontà generale ovvero – per usare un'espressione dei rivoluzionari francesi – della volontà della nazione. Con riguardo al potere estero, furono i costituenti americani e francesi che intrapresero per primi, rispetto ai teorici della separazione dei poteri, il passaggio storico decisivo con cui le Assemblee legislative furono coinvolte nell'esercizio della competenza a stipulare trattati e deliberare la guerra, sottoponendo in tal modo integralmente anche il potere estero alla volontà generale, di cui la legge è espressione <sup>(88)</sup>.

Le Costituzioni rivoluzionarie francesi, applicando così i principi di legalità e della separazione dei poteri – mutuati dall'Illuminismo – al nuovo ordinamento da realizzare, favorirono una progressiva sottrazione di poteri all'Esecutivo in funzione antiassolutistica anche nel campo delle relazioni internazionali, e in primo luogo con l'attribuzione dello *ius belli ac pacis* alle Assemblee elettive. In particolare, per l'argomento che qui interessa, occorre ricordare che la prima Costituzione francese del 1791 sanciva la necessità che i trattati internazionali fossero approvati dall'organo rappresentativo della

volontà nazionale, mentre la Costituzione giacobina del 1793 attribuiva al Consiglio esecutivo (diretta emanazione del Corpo legislativo) la negoziazione dei trattati internazionali, stabilendo altresì che la ratifica dei medesimi avvenisse per mezzo di un decreto del Corpo legislativo. In particolare, la Costituzione del 1791 fissava il principio dell'iniziativa e della gestione dei rapporti internazionali da parte dell'Esecutivo coniugandolo con i poteri di decisione di arresto del Corpo legislativo e fissando tali poteri «con una latitudine difficile da rintracciare nei testi costituzionali successivi»<sup>(89)</sup>.

Questo breve *excursus* storico sulle costituzioni rivoluzionarie fa luce sul grado di estensione del principio democratico al potere estero – tradizionalmente considerato prerogativa del Monarca – cui giunsero le rivoluzioni liberali e democratiche del XVIII secolo. Da quel momento in poi, l'ordinamento francese conoscerà un movimento inverso, diretto ad una progressiva riduzione dei poteri delle Assemblee legislative nel campo delle relazioni internazionali: a differenza delle prime esperienze costituzionali, infatti, le Costituzioni monarchiche hanno sostanzialmente attribuito la gestione del potere estero all'Esecutivo. Attraverso la restaurazione della Monarchia borbonica e le Carte costituzionali del 1814-1815 (in base alle quali si ripristinava la competenza esclusiva del Re a concludere i trattati internazionali, senza alcun intervento delle Camere), il passaggio dalla monarchia costituzionale al regime parlamentare perfezionerà la questione della competenza a stipulare i trattati internazionali<sup>(90)</sup>, progressivamente rafforzando il ruolo del Presidente o del Monarca<sup>(91)</sup>, nonostante la persistenza di una forte tradizione democratica.

In Francia dunque nella tradizione democratica e parlamentare è radicata la partecipazione del Parlamento nella politica estera ma, ciò nonostante, le competenze internazionali si sono allocate, nel sistema funzionale, all'interno del rapporto tra Esecutivo e legislativo senza mai riuscire a liberarsi dalla tradizione monarchica così fortemente radicata, dal principio del primato dell'Esecutivo nelle relazioni internazionali<sup>(92)</sup>.

Ma è con l'avvento della Quinta Repubblica che si definisce compiutamente l'attuale quadro di distribuzione delle competenze in materia di *treaty making power*, il quale attribuisce al Presidente una posizione fortemente privilegiata: in base ad essa, il Capo dello Stato, che presiede il Consiglio dei ministri pur non essendo responsabile davanti al Parlamento, è il principale artefice della politica estera e di difesa – potendo fra l'altro disporre della

Forza militare nucleare –, al punto che si è individuato da più parti un vero e proprio dominio riservato del Presidente in quel campo.

La Costituzione della V Repubblica, perciò, non si inserisce nella linea di evoluzione espansiva dei poteri parlamentari nel campo delle relazioni internazionali, che pure nasceva proprio con le prime Costituzioni democratiche francesi, ma, al contrario, esalta il ruolo presidenziale e relega il Parlamento in una posizione di sostanziale marginalità<sup>(93)</sup>.

Sebbene non siano mancati dubbi sulla costituzionalità di un dominio riservato del Presidente, questo si fonda anzitutto sulla lettera dell'articolo 52 della Costituzione del 4 ottobre 1958, in cui si dice chiaramente, al primo, comma, che «Il Presidente della Repubblica negozia e ratifica i trattati»: ciò corrobora l'idea di una competenza esclusiva, che d'altra parte non è mai stata messa seriamente in discussione, al punto che ancora oggi si può affermare che:

*En France, la politique internationale, les relations internationales sont le domaine du Président de la République. Les autres autorités n'ont qu'un rôle d'accompagnement ou d'exécution*<sup>(94)</sup>.

Il Presidente, che, come si è detto, ordinariamente negozia e ratifica i trattati internazionali, dispone dell'ulteriore facoltà di decidere se seguire al margine l'andamento delle negoziazioni, senza assumere una funzione attiva, optando così per la conclusione di accordi in forma semplificata che, anche nell'ordinamento francese, possono rappresentare una scappatoia efficace dalle maglie del controllo parlamentare, non essendo soggetti a ratifica. Dice infatti il secondo comma del citato articolo 52:

[Il Presidente] È informato di ogni negoziazione tendente alla conclusione di un accordo internazionale per il quale non è richiesta ratifica.

La spiegazione della dizione dell'articolo 52 risiede nel fatto che la prassi politica della IV Repubblica aveva visto moltiplicarsi la conclusione di accordi in forma semplificata, non espressamente previsti dal diritto costituzionale francese: rispetto a questo fenomeno, la Costituzione del 1958 ha introdotto all'articolo 52 la nozione di *accord international non soumis à ratification* («accordo internazionale per il quale non è richiesta la ratifica») ed ha altresì disposto, al successivo articolo 53 (v. *infra*), che alcuni di questi *accords* (distinti perciò dai *traités*) possono essere approvati (non ratificati) solo per mezzo di una legge<sup>(95)</sup>.

In sintesi, in tema di negoziazione e conclusione degli accordi internazionali, le competenze dell'Esecutivo francese sono essenzialmente tre: una competenza esclusiva per quanto concerne la partecipazione all'elaborazione dell'accordo (negoziazione, sottoscrizione); una competenza discrezionale per giungere alla conclusione dell'accordo (ratifica, approvazione), a condizione di aver ottenuto, per certi tipi di accordi, l'autorizzazione preventiva del Parlamento; infine, una competenza discrezionale relativa alla pubblicazione dell'accordo, che è *condicio sine qua non* – si badi bene – per la sua applicabilità nell'ordinamento interno <sup>(96)</sup>.

### 2.3.2 - *La loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*

L'articolo 53 della Costituzione della V Repubblica recita:

I trattati di pace, i trattati di commercio, i trattati o accordi relativi all'organizzazione internazionale, quelli che impegnano le finanze dello Stato, quelli che modificano disposizioni di natura legislativa, quelli relativi allo stato delle persone e quelli che comportano cessione, scambio o annessione dei territori non possono essere ratificati o approvati se non in base ad una legge.

Come si vede, in primo luogo la Costituzione del 1958 ha enfatizzato il ruolo del Capo dello Stato, riconoscendone la tradizionale posizione di privilegio nella gestione delle relazioni internazionali, escludendo il Parlamento integralmente dalla fase della negoziazione dei trattati e limitandone l'intervento all'approvazione di quella che la dottrina francese definisce *loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*.

Anzitutto, occorre rilevare che l'articolo 53 della Costituzione del 1958 considera alla stessa stregua i trattati sottoposti a ratifica e gli accordi non sottoposti a ratifica, prevedendo per entrambi una approvazione parlamentare con legge: si discute in dottrina se tale distinzione valga a ricomprendere la pratica degli accordi in forma semplificata nel novero degli atti internazionali da sottoporre all'approvazione parlamentare, ma la prassi politica sinora ha proceduto nel senso opposto <sup>(97)</sup>.

Un secondo importante elemento su cui soffermarsi riguarda la questione della qualificazione dei trattati: in ordine alla classificazione contenuta nell'articolo 53, è il Governo a determinare autonomamente quali trattati rientrino nelle categorie indicate e debbano pertanto essere sottoposti all'ap-

provazione del Parlamento, riservandosi con ciò un rivelante e decisivo potere che sostanzialmente sottrae l'Esecutivo al controllo parlamentare. Lo stesso Conseil Constitutionnel ha sostenuto tale interpretazione dell'articolo 53 a favore del Governo, affermando che l'approvazione parlamentare di un trattato può implicitamente intendersi ricompresa nell'approvazione della legge di bilancio che contenga la copertura finanziaria del trattato stesso <sup>(98)</sup>. Bisogna, infine, aggiungere che il potere di selezionare i trattati da sottoporre all'attenzione del Parlamento, riservato all'Esecutivo e mai chiaramente delimitato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, lascia dedurre un analogo potere di iniziativa con riferimento alla legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati, sempre riservato all'Esecutivo: e infatti, benché non sussistano limiti costituzionali all'esercizio di un'iniziativa legislativa parlamentare in tale ambito, la prassi conferma anche in questo caso il ruolo assolutamente predominante – anzi esclusivo – del Governo <sup>(99)</sup>.

In generale, occorre rilevare che il Parlamento francese non dispone dei poteri necessari per influire sulla vita del trattato di cui è chiamato ad autorizzare la ratifica o per determinarne le vicende prima o dopo la sua entrata in vigore: analogamente a quanto avviene in altri ordinamenti, esso infatti non dispone, ad esempio, del potere di annettere riserve al contenuto del trattato <sup>(100)</sup>. Il Parlamento, allo stesso modo, non può influire sull'interpretazione delle norme del trattato: il potere di interpretare ufficialmente il trattato, che in passato era attribuito al Governo, in seguito è stato (più correttamente) ricondotto al giudice ordinario <sup>(101)</sup>. Ancora: la concessione dell'autorizzazione alla ratifica del trattato da parte del Parlamento non implica che sussista un obbligo a ratificare per il Capo dello Stato, il quale è sempre libero di rinviare la ratifica stessa o anche di soprassedere definitivamente <sup>(102)</sup>. Il Parlamento non è nemmeno titolare del potere di denuncia, elemento fondamentale per determinare la vita o la morte del trattato stesso: tale potere essenziale, come in molti altri ordinamenti, resta saldamente in capo all'Esecutivo, che ne fa un uso del tutto discrezionale. Infine, non esistono mezzi con i quali il Parlamento possa accelerare o rallentare l'entrata in vigore del trattato, influenzando sulla data della sua pubblicazione nel *Journal Officiel* <sup>(103)</sup>.

Da questa analisi preliminare, la dottrina classica deduce una competenza sostanzialmente limitata dell'organo parlamentare nell'approvazione della legge che autorizza la conclusione definitiva di trattati internazionali (che si tratti di autorizzazione alla ratifica o di approvazione di accordi che non necessitano di ratifica, secondo la dizione dell'articolo 53 della Costituzione).

Non a caso, la relativa legge presenta caratteri molto simili alla legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali prevista dall'ordinamento italiano: con essa, infatti, il Parlamento può solo rigettare o approvare in blocco il trattato, non essendo previsto alcun potere di emendarne i contenuti. Pertanto, il più significativo potere del Parlamento nelle procedure legislative, che corrisponde appunto al potere di emendamento, è sostanzialmente negato, poiché esso rischia di incidere sul contenuto del trattato e vanificare gli sforzi compiuti nella negoziazione governativa <sup>(104)</sup>.

I Regolamenti parlamentari dell'Assemblea nazionale e del Senato confermano tale limitazione dei poteri del Parlamento in questo ambito, a riprova del riconoscimento di un ridotto intervento delle Assemblee legislative nel *domaine réservé* dell'Esecutivo. In particolare, l'articolo 128, comma 1, del Regolamento dell'Assemblea nazionale recita:

*Lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendement.*

Allo stesso modo il Regolamento del Senato, all'articolo 47, dispone che:

*Lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles de ce traité, mais seulement sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification.*

Ma in particolare, la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati presenta tre caratteristiche negative, su cui è opportuno soffermarsi brevemente: *absence de caractère obligatoire, absence de caractère normatif, absence d'initiative parlementaire* <sup>(105)</sup>.

Per quanto concerne il primo punto, ossia l'assenza di carattere obbligatorio, vale *in primis* quanto detto in ordine all'assenza di obbligo di ratificare in capo all'Esecutivo, anche dopo aver ricevuto l'autorizzazione del Parlamento, nonché alla menzionata impossibilità di influire, tramite la legge di autorizzazione alla ratifica, sul potere di denuncia del trattato (di cui è parimenti titolare l'Esecutivo),

*car, en votant une loi d'autorisation, le Parlement n'empêche pas le Gouvernement de délier ultérieurement la France d'un engagement entre-temps ratifié* <sup>(106)</sup>.

Per quanto invece concerne l'assenza di normatività della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati, essa deriva sostanzialmente dal fatto che, nel votarla, il Parlamento non esercita la sua funzione di legislatore in senso stretto, nel senso che non vota i contenuti del trattato, non discute le clausole, non dibatte i termini dell'impegno: in breve, non è l'autore del trattato e dunque non ne dispone. Tanto è vero che non ha il potere di emendarne i contenuti, come si è già ampiamente rilevato.

Dell'assenza di iniziativa parlamentare si è già detto; occorre tuttavia aggiungere, per completezza:

*l'initiative à l'égard du traité est effectivement exclue, d'abord parce que le Parlement n'est pas constitutionnellement habilité à conduire les négociations internationales, à proposer directement des clauses aux puissances étrangères ou à décider du moment de la ratification, ensuite, et corrélativement, parce que le Parlement n'est pas appelé à «voter» le texte du traité et qu'étant saisi d'un simple projet d'autorisation, il ne peut amender un accord qui ne constitue pas le projet a lui soumis. Mais, concernant le projet de loi lui-même, rien, dans la conception classique, ne laisse présumer l'absence de toute initiative parlementaire, ou plus exactement l'absence de tout amendement parlementaire* <sup>(107)</sup>.

### 2.3.3 - I limiti ai poteri del Parlamento francese in materia di politica estera

Da quanto detto sin qui, emerge che la funzione del Parlamento francese in politica estera è scarsamente incisiva e piuttosto periferica. Questa posizione sembra confermata anche da altri elementi di fatto, che riducono ulteriormente l'area di intervento parlamentare nel settore delle relazioni internazionali in genere.

Il primo elemento – particolarmente significativo – che contribuisce a definire la debole posizione sistemica del Parlamento francese (non solo nel campo della politica estera) e che lo distingue nettamente da altri Parlamenti (ad esempio da quello britannico) è delineato dall'articolo 55 della Costituzione, il quale stabilisce espressamente:

I trattati o accordi regolarmente ratificati o approvati hanno, appena pubblicati, un'efficacia superiore a quella delle leggi, con la riserva, per ciascun accordo o trattato, della sua applicazione da parte dell'altro contraente.

Ciò equivale infatti a dire che se una legge dello Stato francese confligge con i contenuti di un trattato internazionale regolarmente ratificato o appro-

vato, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare la norma interna in contrasto ed applicare quella del trattato<sup>(108)</sup>. La disposizione risolve la questione giuridica della collocazione dei trattati internazionali nella gerarchia delle fonti sul piano dell'ordinamento interno, situandoli in posizione sovraordinata rispetto alle leggi ordinarie: ciò, d'altra parte, consolida e valorizza i poteri già consistenti del Capo dello Stato in politica estera, al punto da consentirgli di limitare le scelte future del legislatore ordinario in quel campo<sup>(109)</sup>. Anche questo tratto distintivo del sistema francese contribuisce perciò a delineare un quadro di insieme in cui i poteri del Parlamento – sia nel suo ruolo di legislatore, sia in qualità di attore sullo scenario internazionale – risultano ancora più attenuati, se si considera che esso non svolge alcun ruolo nel procedimento di formazione dei trattati, ma soprattutto se si considera che le norme dei trattati internazionali (che sono di fatto emanazione del Governo) vengono a ricoprire una posizione sovraordinata rispetto alle leggi dello Stato, espressione del Parlamento, il che sancisce ancora una volta la sostanziale subalternità del Parlamento stesso.

Un'ulteriore questione di rilievo, riferita al ruolo del Parlamento in materia di politica estera, è connessa al potere di adire il *Conseil Constitutionnel*, spettante ai vertici istituzionali, ai sensi dell'articolo 54 della Costituzione, che è così formulato:

Se il Consiglio costituzionale, adito dal Presidente della Repubblica, dal Primo ministro, dal Presidente dell'una o dell'altra Assemblea o da sessanta deputati o sessanta senatori, ha dichiarato che un impegno internazionale comporta una clausola contraria alla Costituzione, l'autorizzazione a ratificare o ad approvare l'impegno internazionale in causa può intervenire solo dopo una revisione della Costituzione.

Si tratta, come si vede, di un controllo preventivo di costituzionalità operante sugli impegni assunti dal Governo in campo internazionale, che tiene conto non solo del profilo di responsabilità dello Stato sul piano internazionale (agendo prima che si producano conseguenze nell'ordine internazionale), ma anche del valore delle norme da introdurre nell'ordinamento interno, considerato che, come si è detto, esse occupano una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto alle leggi ordinarie. Questo controllo preventivo di costituzionalità ha dei risvolti importanti nel rapporto fra Legislativo ed Esecutivo:

Nel ventaglio dei poteri presidenziali lo strumento del ricorso al *Conseil Constitutionnel* può essere letto come un ulteriore strumento, preventivo, a

suggerimento delle sue prerogative, per arginare eventuali divergenze parlamentari in sede di autorizzazione alla ratifica di impegni di particolare valore politico, o, se la pronuncia va nella direzione della incostituzionalità, dar luogo alla revisione costituzionale in conformità agli impegni assunti <sup>(110)</sup>.

Anche la facoltà, attribuita al Presidente, di attivare lo strumento referendario (sia pure su proposta delle Assemblee) risponde al ricorrente schema tendente, più o meno espressamente e consapevolmente, alla razionalizzazione della funzione parlamentare: tale razionalizzazione si realizza attraverso la facoltà di “scavalcare” il Parlamento da parte del Presidente e di ricorrere direttamente al corpo elettorale (secondo il classico modello plebiscitario), con riferimento a quei trattati che possono incidere sul funzionamento delle istituzioni. L'articolo 11 della Costituzione dispone infatti:

Il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo durante le sessioni o su proposta congiunta delle due Assemblee, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*, può sottoporre a referendum ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, le riforme relative alla politica economica o sociale della nazione ed ai servizi pubblici relativi, o tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe avere incidenza sul funzionamento delle istituzioni.

In conclusione, si può affermare che il ruolo del Parlamento nel processo decisionale della politica estera, come emerge dall'assetto costituzionale della V Repubblica, si è per lo più manifestato in forma contingente e non sistematica <sup>(111)</sup>, caratterizzandosi o come intervento *a posteriori* in termini di ratifica, o *a priori* sul versante della responsabilità del Governo (che spesso, tuttavia, è escluso dalle decisioni più rilevanti assunte dal Presidente). Così come nel suo ruolo di legislatore il Parlamento è spesso condizionato dall'intervento dell'Esecutivo <sup>(112)</sup>, in politica estera la sua funzione appare non solo marginale, ma addirittura consequenziale alla posizione che occupa nell'assetto istituzionale complessivo, al punto che la stessa impossibilità di emendare i trattati internazionali (e dunque la limitata normatività della legge di autorizzazione alla ratifica) appare del tutto coerente rispetto al quadro descritto.

Ciò non toglie che, proprio in considerazione di questa cornice d'insieme, il Parlamento francese abbia recentemente saputo ritagliare i suoi spazi di autonomia, valorizzando funzioni non codificate (come l'attività di cosiddetta

diplomazia parlamentare), o sviluppando al massimo i margini di intervento politico e regolamentare (presentazione di mozioni di censura, utilizzo del sindacato ispettivo, attivazione di canali informativi fra Commissioni affari esteri e Governo concernenti gli accordi internazionali conclusi ecc.) <sup>(113)</sup>.

## 2.4 - *La Germania*

### 2.4.1 - *Parlamento e Governo nel processo di formazione dei trattati*

La forma di governo delineata dalla Legge fondamentale tedesca è quella di una democrazia parlamentare, caratterizzata dall'esistenza di un forte legame fra il Governo federale e il Bundestag, che si esplica nell'instaurarsi e nel permanere del rapporto fiduciario fra i due organi <sup>(114)</sup>.

Oltre alla rilevanza di questa relazione fiduciaria fra Esecutivo e legislativo, è caratteristica del sistema tedesco l'esistenza di un regime istituzionalizzato di cooperazione e consultazione fra i due poteri, che è alla base anche la natura di *working Parliament* del Bundestag (in contrapposizione ai cosiddetti *debating Parliaments*): in base ad essa, il rilievo dell'organo risiede nella specifica tecnicità del lavoro legislativo che il Parlamento svolge nell'ambito delle commissioni di settore, avvalendosi anche dell'apporto governativo, piuttosto che nell'attività di controllo o di dibattito politico generale dell'Assemblea. Questa caratteristica di *working Parliament*, se potenzia la capacità di lavoro del Parlamento sul piano normativo, fa talvolta scivolare in secondo piano il rilievo della sua funzione di controllo, che invece richiede, per uno svolgimento ottimale, la massima separatezza dall'organo esecutivo <sup>(115)</sup>.

Il *Grundgesetz*, nell'interpretazione data dal Tribunale costituzionale federale <sup>(116)</sup>, attribuisce nel campo della politica estera una posizione nettamente dominante al Governo federale. L'articolo 32 stabilisce infatti al comma 1:

La gestione delle relazioni con gli Stati esteri compete alla Federazione (*ist Sache des Bundes*).

La funzione di rappresentare la Federazione spetta invece al Presidente federale (art. 59, c. 1, della Legge fondamentale), ma tale competenza di tipo formale non altera il quadro costituzionale della distribuzione delle funzioni in materia di politica estera, che resta sbilanciato a favore del Governo federale, il quale è di fatto qualificato a condurre integralmente le negoziazioni

dirette alla conclusione di un accordo internazionale. Tuttavia, nel quadro di cooperazione continua fra Governo e Parlamento cui si è accennato, è da notare che, nella fase della negoziazione dell'accordo, l'Esecutivo fornisce in genere informazioni regolari alla Commissione affari esteri del Bundestag su ogni negoziato importante che sia in corso o che stia per iniziare, così da consentire ai parlamentari di presentare le proprie osservazioni (che in genere vengono tenute in debita considerazione per evitare che sorgano ostacoli in sede di ratifica).

Anche dopo l'espressione dell'assenso (*Zustimmung*) parlamentare al trattato (prevista dall'art. 59 del *Grundgesetz*), il Governo resta sempre libero di procedere o meno alla ratifica dello stesso, a conferma della predominanza del suo ruolo in questo settore.

Il Tribunale costituzionale federale ha negato l'esistenza di una competenza propria del Bundestag a partecipare al processo decisionale della politica estera al di là della lettera dell'articolo 59 della Legge fondamentale, per il quale

I trattati che regolano i rapporti politici della Federazione o che si riferiscono a materie della legislazione federale necessitano dell'assenso (*Zustimmung*) o della partecipazione (*Mitwirkung*) degli organi competenti di volta in volta per la legislazione federale, nella forma di una legge federale<sup>(17)</sup>.

In particolar modo, il Tribunale costituzionale federale ha respinto la tesi per cui sarebbe richiesto l'intervento del Parlamento ogni qualvolta il trattato riguardi il bene della collettività (*Gemeinwohl*)<sup>(18)</sup>: in sostanza, è da escludere che l'intervento parlamentare sia motivato dall'opportunità di coinvolgere l'istanza democratica nel processo decisionale della politica estera ancorandola al rilievo o alla natura politica dell'accordo da concludere.

Nonostante questa solida posizione formale dell'Esecutivo nella gestione della politica estera, l'assetto costituzionale tedesco assegna tuttavia alcuni penetranti poteri anche agli organi legislativi, ed in particolare al *Bundestag*, al punto che si è potuto parlare in dottrina (sia pure anteriormente ad alcune rilevanti sentenze del Tribunale costituzionale) di una gestione congiunta (*zur gesamten Hand*) del potere estero da parte dei due poteri, legislativo ed esecutivo. Sicuramente è questa l'ispirazione di fondo dell'articolo 59 della Legge fondamentale, che infatti *expressis verbis* prescrive la forma di legge (federale) per l'espressione dell'assenso e della partecipazione degli organi

legislativi competenti (Bundestag e Bundesrat), prima che uno dei trattati indicati possa essere ratificato dal Presidente federale.

Occorre poi accennare a quale sia nell'ordinamento tedesco l'attribuzione di altri due rilevanti poteri inerenti al processo di formazione dei trattati e normalmente conferiti all'Esecutivo nella maggior parte degli ordinamenti, vale a dire il potere di denunciare un trattato e quello di apporvi delle riserve. Per quanto riguarda il primo di questi, la prassi e la dottrina prevalente confermano che la denuncia dei trattati resta di esclusiva competenza del Governo, anche se non mancano opinioni dissenzienti che postulano, anche in questo caso, la necessità del consenso parlamentare <sup>(119)</sup>.

Quanto invece alla facoltà di apporre riserve al trattato da perfezionare, occorre notare che la Legge fondamentale non menziona espressamente un diritto del Parlamento di autorizzare la ratifica di un dato trattato subordinatamente all'apposizione di una certa riserva da parte dell'Esecutivo: pur tuttavia, in numerose occasioni ciò è avvenuto e il Bundestag ha qualificato la sua autorizzazione in tal senso, in alcuni casi concordando in anticipo – anche informalmente – con il Governo l'apposizione della riserva, in altri casi spingendo l'Esecutivo in tale direzione anche senza accordo preventivo <sup>(120)</sup>.

Oltre a ciò, il Governo federale tedesco resta libero di concludere autonomamente accordi internazionali in forma semplificata, nell'ambito di quelli che l'articolo 59, comma 2, non considera politici: allo stesso modo l'Esecutivo gode di un notevole margine di discrezionalità nella scelta del momento in cui sottoporre un accordo internazionale all'attenzione del Parlamento per la sua autorizzazione.

Un'ultima questione completa il quadro delle reciproche posizioni di Parlamento e Governo nel processo di formazione dei trattati: per quanto concerne la titolarità dell'iniziativa della legge che autorizza la ratifica dei trattati (*Vertragsgesetz*), l'articolo 76, comma 1, della Legge fondamentale dice che i progetti di legge vengono presentati al Bundestag dal Governo federale, dai membri del Bundestag o dal Bundesrat. Su questo punto è da notare che, sebbene il Governo federale e parte della dottrina tedesca abbiano affermato che la titolarità dell'iniziativa legislativa di autorizzazione alla ratifica dei trattati spetti solo all'Esecutivo, non vi sono in realtà motivazioni valide, anche alla luce di un'analisi sistematica dell'assetto costituzionale tedesco in materia di potere estero, per sostenere che si debba fare eccezione alla citata previsione dell'articolo 76, norma che consente anche a membri del Bundestag di presentare progetti di legge in tal senso.

#### 2.4.2 - *Potere estero e Länder*

Dopo aver ripristinato la struttura federale dello Stato, abolita dal nazionalsocialismo nel 1934, ma già esistente all'epoca dell'Impero del 1871 e della Repubblica di Weimar, la Legge fondamentale di Bonn del 1949 assegnò un ruolo di rilievo al Bundesrat nella distribuzione fra gli organi costituzionali delle competenze in materia di politica estera e in particolare di *treaty making power*. L'articolo 32 della Legge fondamentale, infatti, dopo aver sancito al primo comma la preminenza del Bund nel campo delle relazioni internazionali (La gestione delle relazioni con gli Stati esteri compete alla Federazione), stabilisce che:

Prima della stipulazione di un trattato concernente questioni particolari di un Land, è fatto obbligo alla Federazione di consultare tempestivamente il Land interessato.

Nei limiti della propria competenza legislativa, i Länder possono, con il consenso del Governo federale, stipulare trattati con Stati esteri.

L'interpretazione del potere estero dei Länder, così delineato, non è tuttavia priva di incertezze, soprattutto con riguardo al confine da tracciare con il corrispettivo potere federale: su un punto la dottrina però concorda, e cioè sul fatto che la consueta presunzione di attribuzione di poteri al Bund, nel caso dell'articolo 32 appare rovesciata a favore dei Länder. Ulteriori punti fermi in una interpretazione talora oscillante consistono nell'attribuzione al Bund del potere di concludere trattati internazionali nell'ambito delle materie nelle quali gode di competenza legislativa esclusiva (*Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes*)<sup>(121)</sup>, mentre può prendere parte alla negoziazione e conclusione di trattati che riguardano materie riservate alla legislazione concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*, art. 74 della Legge fondamentale), oppure materie nell'ambito delle quali il Bund dispone del potere di emanare leggi quadro, ai sensi dell'articolo 75 (*Rahmengesetzgebungszuständigkeit*). Di converso, i Länder possono concludere accordi in materie che esulano dalla propria competenza legislativa esclusiva, ma devono cedere di fronte al Bund ove questo decida di concludere accordi nelle materie oggetto di competenza concorrente o di legislazione quadro<sup>(122)</sup>.

Il Governo federale ha più volte inteso il citato articolo 32 nel senso di una attribuzione di competenza generale in materia di politica estera al Governo stesso, accompagnata da una competenza concorrente dei Länder – per quanto riguarda la formazione dei trattati – anche nelle materie in cui

essi dispongono di una competenza legislativa esclusiva. Una dottrina intermedia fa riferimento, per individuare la competenza del Bund anche nella materie di legislazione esclusiva dei Länder, a quei trattati di natura politica di cui all'articolo 59, comma 2, della Legge fondamentale: si tratta di quei trattati che regolano i rapporti politici della Federazione, come trattati di alleanza, cooperazione politica, garanzia, pace, neutralità, non-aggressione, disarmo ecc. <sup>(123)</sup>

Vale la pena di notare, per inciso, che il progetto di Costituzione conosciuto come progetto di Herrenchiemsee <sup>(124)</sup> prevedeva testualmente, all'articolo 41, che la ripartizione della competenza a concludere trattati internazionali tra Bund e Länder fosse definita dalla rispettiva competenza legislativa: tale articolo fu significativamente respinto dai Costituenti in quanto considerato troppo sfavorevole al Bund.

Con l'intesa di Lindau, del 14 novembre 1957, si giunse a stabilire una procedura di compromesso fra Bund e Länder, in base alla quale i Länder consentivano che il Governo federale negoziasse accordi anche in alcune materie in cui godevano di competenza legislativa esclusiva (in particolare, in materia culturale), purché garantisse, in cambio, di richiedere il consenso dei Länder stessi prima che tali accordi diventassero vincolanti sul piano internazionale. Lo scopo del compromesso raggiunto consisteva nel concedere ai Länder una sufficiente voce in capitolo in quelle materie che ricadevano nella loro competenza legislativa esclusiva, e che venivano però trattate dal Governo federale in accordi a livello internazionale. Fu solo in un secondo momento che i Länder mostrarono la tendenza a interpretare il compromesso come la base giuridica per partecipare ad ogni accordo internazionale che richiedesse una normativa di adattamento interno all'ordinamento amministrativo e civile dei Länder stessi, interpretazione che dette luogo in passato a sensibili ritardi nelle procedure di ratifica di due rilevanti convenzioni internazionali <sup>(125)</sup>. Tale effettivo potere assimilabile ad un vero e proprio veto, sembra però esulare dalla distribuzione delle competenze costituzionalmente stabilita:

“It was certainly not the purpose of the [Lindau] agreement to give the *Länder* the power to block any treaty whose application influences the relationship between German state authorities and individuals and hence is governed one way or the other by the *Länders'* Administrative Procedure Codes. Such a de facto veto power of the *Länder* would violate the distribution of competences mandated by article 32 of the Basic Law. <sup>(126)</sup>

### 2.4.3 - Il Vertragsgesetz <sup>(127)</sup>

Come si è detto, l'articolo 59 del *Grundgesetz* stabilisce che:

I trattati che regolano i rapporti politici della Federazione o che si riferiscono a materie della legislazione federale necessitano dell'assenso o della partecipazione [*Zustimmung oder Mitwirkung*] degli organi competenti di volta in volta per la legislazione federale, nella forma di una legge federale.

In attuazione di tale norma, viene approvata una legge di autorizzazione alla ratifica del trattato (cosiddetta *Vertragsgesetz*), la cui caratteristica è quella di esprimere l'assenso parlamentare (*Zustimmung*) al trattato stesso: essa contiene, all'articolo 1, l'approvazione del trattato e all'articolo 2 dispone la pubblicazione dello stesso, che avrà quindi a seguito di ciò forza di legge.

La prima questione da chiarire riguarda la natura di questa legge federale con cui si esprime l'assenso (*Zustimmung*) e la partecipazione (*Mitwirkung*) del Parlamento (Bundestag o Bundesrat, a seconda della competenza di volta in volta individuata) al trattato: si tratta di una legge di autorizzazione-approvazione che corrisponde in linea generale alle leggi di autorizzazione alla ratifica esistenti in altri ordinamenti. Tuttavia è utile rilevare che la Legge fondamentale fa significativamente riferimento ai concetti di assenso e collaborazione, che adombrano più efficacemente un ruolo di indirizzo – piuttosto che di mero controllo – svolto dal legislativo rispetto a quanto corrisponderebbe ad una semplice funzione autorizzatoria.

Il *Vertragsgesetz* adottato dal Bundestag ha il duplice effetto da un lato di autorizzare il Presidente federale a ratificare il trattato, rendendo quest'ultimo vincolante per lo Stato sul piano internazionale; dall'altro di aprire l'ordinamento interno alle norme contenute nel trattato, che diventano così applicabili nella stessa misura delle norme interne <sup>(128)</sup>.

Nella sentenza del Tribunale costituzionale federale concernente il controllo di costituzionalità sul Trattato che istituiva la CED (Comunità europea di difesa), si dice che l'assenso (*Zustimmung*) legislativo alla ratifica dei trattati internazionali rappresenta in prima istanza una risoluzione delle Camere che autorizza il Presidente federale a concludere il trattato in nome della Repubblica federale; esso ha inoltre il significato di conferire validità nell'ordinamento interno al contenuto del trattato internazionale <sup>(129)</sup>. Con questa sentenza il *Bundesverfassungsgericht* si è allineato alla tradizionale dottrina di ascendenza tedesca <sup>(130)</sup> che vede il rapporto fra ordinamento interno e ordinamento internazionale in termini dualisti, per cui è necessaria

l'emanazione di norme interne per trasformare il diritto pattizio e consentirgli di entrare a far parte dell'ordinamento interno, dispiegando i suoi effetti anche nei confronti dei singoli individui <sup>(131)</sup>.

Passando ad esaminare le categorie di trattati indicati dal disposto dell'articolo 59, bisogna anzitutto dire che fin dalla stesura di tale articolo da parte dei Costituenti fu chiaro che un'esatta identificazione dei trattati che richiedevano l'autorizzazione legislativa non sarebbe stata agevole.

In primo luogo, bisogna considerare che i trattati di cui parla l'articolo 59 della Legge fondamentale sono esclusivamente quelli conclusi con altri soggetti riconosciuti dal diritto internazionale e non si identificano con una generica categoria di trattati politici in senso lato, all'interno della quale rientrerebbero, ad esempio, trattati riguardanti il bene della collettività. Un accordo internazionale è considerato, infatti, politico nel significato di cui all'articolo 59 soltanto nel caso in cui coinvolga la sopravvivenza della Repubblica federale, il suo territorio e indipendenza, la sua posizione e il relativo peso nella comunità internazionale o quando il suo contenuto od oggetto sia diretto a governare le relazioni politiche: i trattati che rientrano in questa categoria includono, fra l'altro, alleanze militari, trattati di pace, patti di non aggressione, trattati concernenti questioni come il disarmo, la neutralità, la pacifica composizione di controversie internazionali <sup>(132)</sup>. È perciò evidente che fanno parte di questa categoria la maggior parte dei trattati internazionali di un certo rilievo.

L'altra categoria di trattati menzionata dalla Legge fondamentale, fra quelli che necessitano di autorizzazione legislativa, comprende quelli che si riferiscono a materie rientranti nella competenza della legislazione federale: questa disposizione costituzionale è diretta ad evitare che il Governo federale possa eludere il controllo del Parlamento trasferendo la regolamentazione di una materia dalla sfera nazionale a quella internazionale. Pertanto, ogni qual volta la materia del trattato richieda la forma dell'autorizzazione legislativa, ai sensi dell'articolo 59, il Governo deve ottenere l'assenso del Parlamento prima di impegnarsi sul piano internazionale.

Queste due categorie di trattati, peraltro, non sono sempre nettamente distinte, potendosi avere trattati che rientrano nelle materie indicate e nello stesso tempo investono materie riservate alla legislazione federale.

Per quanto concerne le norme dei Regolamenti parlamentari che regolano la procedura di approvazione del *Vertragsgesetz*, rileva in primo luogo l'articolo 82, comma 2, del Regolamento del Bundestag, il quale stabilisce che:

Non sono ammessi emendamenti ai trattati con Stati esteri e simili accordi che regolino le relazioni politiche della Federazione o riguardino una materia di competenza della legislazione federale (articolo 59, comma 2 della Legge fondamentale).

La norma, come si vede, riproduce una modalità consueta di approvazione dei trattati internazionali, analoga a quella prevista in altri ordinamenti, che non consente al Parlamento di emendare i contenuti di un trattato: anche in questo caso, perciò, il Bundestag è tenuto ad approvare o respingere in blocco il trattato concluso dal Governo.

Una norma analoga riecheggia anche nel comma 4 dell'articolo 81, che dispone:

Tutte o più parti di un progetto di legge possono essere votate in comune. Sui trattati con Stati esteri e simili accordi si vota sull'insieme del testo in base all'articolo 59, comma 2 della Legge fondamentale.

L'articolo 78, comma 1, del regolamento del Bundestag prevede infine che:

i progetti di legge sono esaminati mediante tre letture, i trattati con Stati esteri e simili accordi che regolino le relazioni politiche della Federazione o riguardino una materia di competenza della legislazione federale (articolo 59, comma 2 della Legge fondamentale), per principio, mediante due letture e solo per decisione del Bundestag mediante tre letture e tutte le altre proposte, per principio, mediante una lettura.

La Commissione affari esteri del Bundestag si distingue per essere una di quelle espressamente previste dalla legge fondamentale (art. 45a) e pertanto ritenute necessarie. La procedura di esame delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati ricalca il modello legislativo di esame dei progetti di legge ordinari (ad eccezione di quanto detto a proposito del potere di emendamento). Tuttavia, i lavori della Commissione si caratterizzano per la possibilità di svolgersi in regime di segretezza, che solo in parte discende dal particolare *status* di Commissione cosiddetta chiusa, di cui al comma 2 dell'articolo 69 del regolamento del Bundestag <sup>(133)</sup>.

Per quanto invece riguarda il Bundesrat, occorre anzitutto ricordare che il suo rapporto con il Governo federale, anche nel campo dell'informazione sulla politica estera in atto, è meno intenso rispetto a quello del Bundestag (il quale, invece, gode di un flusso informativo costante): ciò si spiega anche

con la più debole relazione fra gli organi dovuta all'assenza di rapporto fiduciario, che relega il Bundesrat in una diversa posizione. Ciò premesso, resta il fatto che, a norma dell'articolo 77 del *Grundgesetz*, ogni progetto di legge deve ricevere anche il consenso del Bundesrat e, pertanto, applicandosi tale procedura anche ai progetti di legge volti ad autorizzare la ratifica dei trattati internazionali <sup>(134)</sup>, il ruolo di *Mitwirkung* (collaborazione) del Bundesrat si definisce di conseguenza. Di regola, tuttavia, bisogna chiarire che il Bundesrat dispone del solo diritto di formulare un'opposizione (*Einspruch*) contro una legge deliberata dal Bundestag, opposizione assimilabile ad una sorta di veto sospensivo <sup>(135)</sup>.

## 2.5 - *Gli Stati Uniti*

### 2.5.1 - *La distribuzione del potere estero secondo la Costituzione e nella prassi*

Nulla dice di più sulla configurazione costituzionale nella distribuzione del potere estero negli Stati Uniti di un famoso saggio di Arthur M. Schlesinger jr. del 1973, dal titolo *The Imperial Presidency*, opera miliare nella storia politica e costituzionale degli Stati Uniti: pur essendo il frutto significativo delle vicende politiche contemporanee (in particolare la guerra del Vietnam), che inducevano la dottrina dell'epoca a recuperare il valore prescrittivo e garantista della Costituzione americana, il saggio rappresenta efficacemente, anche attraverso l'aggettivo imperiale, la connotazione fortemente espansiva dei poteri della Presidenza americana in materia di politica estera e di difesa. Connotazione espansiva che costituisce il punto di partenza per un'analisi, sia pure sintetica, dell'argomento oggetto del paragrafo.

L'articolo II, sezione 2, della Costituzione americana stabilisce che al Presidente

sarà attribuito il potere di concludere trattati, sentito il parere e con il consenso [*by and with the advice and consent*] del Senato, purché vi sia l'approvazione di due terzi dei senatori presenti.

A norma dello stesso articolo, il Presidente, investito del potere esecutivo, viene designato come Comandante in capo dell'Esercito, della Marina degli Stati Uniti e della Milizia dei diversi Stati.

Sempre in tema di potere estero, gli Stati membri sono oggetto di una serie di prescrizioni di carattere negativo: in particolare, l'articolo I stabi-

liscie che nessuno Stato potrà concludere trattati, alleanze o patti confederali, nonché, senza il consenso del Congresso, concludere trattati o unioni con altri Stati o con potenze straniere (sez. 10).

Un altro dato costituzionale estremamente significativo è poi rappresentato dalla cosiddetta *supremacy clause*, contenuta nell'articolo VI, secondo il quale

La presente Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che verranno fatte in conformità ad essa, e tutti i trattati conclusi, o che si concluderanno, sotto l'autorità degli Stati Uniti, costituiranno la legge suprema del Paese e i giudici di ogni Stato saranno tenuti a conformarsi ad essi, quali che possano essere le disposizioni in contrario nella Costituzione o nella legislazione di qualsiasi singolo Stato

Come si vede, la Costituzione non consente di individuare un unitario potere di direzione della politica estera in capo ad un unico organo ed è per questo che in questo mosaico di prescrizioni alcuni hanno ritenuto di individuare un carattere compromissorio fra principio federale e principio statale, carattere che ispirò i *framers* nella redazione del testo costituzionale.

Il principio federale si esplica, anzitutto, nel ruolo attribuito dalla Costituzione al Senato in materia di *treaty making power*, ruolo che deve ricondursi in primo luogo alla genesi storica dell'unione statunitense: secondo una nota impostazione dottrinale che si definisce contrattualistica, infatti, la Costituzione americana conserva alcuni residui significativi della sua origine pattizia di documento incorporante un preciso vincolo giuridico fra distinti enti statuali. Tali residui contrattualistici, connessi all'origine confederale dell'unione, secondo un'autorevole dottrina <sup>(136)</sup>, sarebbero poi stati composti nell'ordinamento federale secondo un principio organizzativo fondato sul consenso: in materia di formazione dei trattati, l'attribuzione al Senato di un ruolo peculiare servirebbe proprio a compensare gli Stati membri della privazione di determinati contenuti di sovranità nell'ambito della politica estera.

In seguito, nella storia costituzionale americana si assisterà ad un «duplice processo di accentramento funzionale», tanto dal livello periferico, cioè dagli Stati membri a favore di quello centrale (Stato federale) quanto, nell'ambito di quest'ultimo, dal legislativo (e, in modo particolare, dal Senato) a favore dell'Esecutivo <sup>(137)</sup>. Ciò che non viene mai posto in discussione, comunque, resta l'attribuzione allo Stato federale della sovranità internazionale e, conseguentemente, il riconoscimento di un *treaty making power* federale dotato dei caratteri di pienezza ed esclusività, tipici di ogni ordinamento sovrano: tali caratteri si deducono da un contesto costituzionale articolato e composito,

ma trovano piena espressione nella citata *supremacy clause* (art. VI), la quale fissa inderogabilmente, nel sistema di gerarchia delle fonti, la prevalenza dei trattati conclusi dallo Stato federale sulla Costituzione e sulla legislazione ordinaria degli Stati membri <sup>(138)</sup>.

A questa stregua, il Senato può essere considerato come il *trait d'union* organico fra Stati membri e potere centrale federale, un ruolo di collegamento che appare confermato dalla stessa composizione strutturale della Camera alta, tendenzialmente idonea a rappresentare, su base paritaria, gli Stati membri <sup>(139)</sup>.

Date queste premesse, il principio federale riferito al potere di formazione dei trattati si esprime sotto un duplice profilo: da un lato, come titolarità pienamente ed esclusivamente federale del potere in questione, dall'altro come attribuzione del relativo esercizio del potere ad un organo atipico composto da Presidente e Senato, intendendo quest'ultimo come stanza di compensazione fra gli interessi degli Stati membri, da un lato, e quelli dello Stato federale dall'altro <sup>(140)</sup>.

In questo quadro, non si può tuttavia non rilevare la prevalenza del principio presidenziale, comunemente acquisito dalla dottrina costituzionalista, che rappresenta ad oggi un dato difficilmente reversibile nell'esperienza costituzionale americana. Il Presidente è, infatti, titolare di una solida e radicata prerogativa esecutiva in materia di direzione delle relazioni internazionali, che gli attribuisce il potere integrale di rapportarsi ai soggetti di diritto internazionale, di intraprendere e concludere la negoziazione dei trattati e degli accordi, nominando i negoziatori, istruendoli e autorizzandoli a firmare. A tale formale e fattuale attribuzione di potere corrispose il progressivo sviluppo della pratica di concludere *executive agreements*, che consentiva di sfuggire alla ghigliottina del consenso del Senato e a qualsivoglia forma di controllo da parte del Congresso (v. *infra*). In ogni caso, il Presidente resta libero di sottoporre o meno il testo del trattato alla valutazione del Senato, o di ritirarlo anche dopo averlo presentato al Senato, o di negarne la ratifica, anche successivamente all'espressione positiva dell'*advice* e del *consent* del Senato. Sotto questo profilo, il Presidente esercita a tutti gli effetti un ruolo dominante, in quanto nessuna autorizzazione del Congresso, né preventiva, né successiva, gli è necessaria per negoziare e concludere accordi internazionali.

Va detto infatti che, in linea con una prevalente corrente di interpretazione e di attuazione della Costituzione, incline a riconoscere il ruolo preminente dell'Esecutivo nella direzione della politica estera, si è assistito nel corso del tempo – anche in relazione al crescente ruolo di potenza dominante

assunto dagli Stati Uniti – ad un progressivo ampliamento del ruolo formale del Presidente nell'esercizio di fatto di alcuni poteri di cui in precedenza non era titolare <sup>(141)</sup>: si tratta in particolare di un'espansione quantitativa e qualitativa delle potestà presidenziali in materia di politica estera, che raggiunge il suo culmine al principio degli anni '70.

La Presidenza imperiale fu soprattutto un prodotto della politica estera. Un insieme di teorie e di emozioni – la fede nella crisi permanente e universale, la paura del comunismo, la convinzione che fosse diritto e dovere degli Stati Uniti intervenire con rapidità in qualsiasi parte del mondo – era sfociato in un accentramento senza precedenti, nelle mani del Presidente, delle decisioni di guerra e di pace. A ciò si accompagnava un'esclusione da tali decisioni – anch'essa senza precedenti – del resto dell'Esecutivo, del Congresso, della stampa e dell'opinione pubblica in genere. <sup>(142)</sup>

Questo processo, peraltro, ha determinato, anche in capo al Congresso, non tanto l'acquisizione di nuovi poteri non previsti dalla Carta costituzionale, quanto un esercizio più intenso della funzione legislativa, di controllo e di bilancio, finalizzata a legittimare, soprattutto politicamente, l'iniziativa presidenziale. Tutto ciò è avvenuto in un generale clima di sostanziale consonanza politica con l'Esecutivo che ha condotto, in alcuni casi, a parlare di patologica acquiescenza del ramo legislativo nei confronti dell'indirizzo presidenziale.

Lasciando da parte in questa sede ogni considerazione teorica in merito alla supremazia formale nel settore della politica estera di uno dei due poteri dello Stato (esecutivo o legislativo), poteri che appaiono sostanzialmente equiordinati nell'assetto costituzionale americano (fondato notoriamente su una rigida separazione degli stessi poteri), conta il fatto che uno dei due ha sinora svolto un ruolo nettamente predominante. Appare, pertanto, tanto più utile comprendere meglio quali siano gli strumenti a disposizione del legislativo (nella fattispecie del Senato) per esercitare la sua essenziale funzione di controllo e di indirizzo sull'operato del Presidente <sup>(143)</sup>.

### 2.5.2 - *L'advice e il consent del Senato*

Come afferma testualmente l'articolo II della Costituzione, il Presidente ha il potere, su parere e con il consiglio (*advice and consent*) del Senato, di concludere trattati, purché ciò avvenga con il concorso di un terzo dei senatori presenti.

In primo luogo, si rileva come sia questo l'unico caso di allocazione dei poteri nell'assetto costituzionale degli Stati Uniti in cui si prevede una partecipazione unicamerale ad un processo di *law making* in senso lato, con l'espressa esclusione della Camera dei rappresentanti: sembra, infatti, che i *framers* abbiano deciso di escludere la House of Representatives da una quota di partecipazione al *treaty making power*, in ragione del fatto che un organo legislativo dalla composizione numerosa non rispondeva ai requisiti di segretezza e rapidità necessari al processo di formazione dei trattati<sup>(144)</sup>.

In secondo luogo, è necessario rimarcare che la Costituzione non fa alcun riferimento esplicito al potere di condurre i negoziati per la conclusione del trattato: nonostante l'opinione di una parte della dottrina, si potrebbe tuttavia affermare che, se il potere di ratifica viene espressamente sottoposto all'*advice and consent* del Senato, ne dovrebbe derivare un'analoga sottoposizione allo stesso organo della facoltà di condurre i negoziati. Purtuttavia, la prassi indica una direzione completamente diversa, in parte dovuta alla configurazione storica dell'*advice and consent* del Senato, in parte al citato – e correlato – fenomeno dell'espansione dei poteri presidenziali in materia di politica estera, che ha di fatto reso il Presidente l'unico referente nella conduzione delle relazioni internazionali, ivi inclusa l'iniziativa per la negoziazione dei trattati<sup>(145)</sup>.

A questo proposito, è innegabile che l'espressione letterale *advice*, parere o consiglio, indica l'esercizio di un potere consultivo, che, come tale, non può non esplicarsi che nel momento preparatorio della formazione del trattato, allo scopo di mettere il Presidente a conoscenza degli orientamenti del Senato sui contenuti del trattato da perfezionare.

Se questa è l'interpretazione corretta, tuttavia la prassi storica e politica della Presidenza, come si è detto, ha seguito un'altra strada: nella prima fase di applicazione della Costituzione, infatti, il Senato fu percepito come un organo consultivo del Presidente, la cui partecipazione al *treaty making power* afferiva a tutte le fasi preordinate alla conclusione di un trattato ed era espressione di una contitolarità del potere di indirizzo della politica estera<sup>(146)</sup>.

Successivamente, con l'evolversi della prassi che ha visto il Senato trasformarsi da organo equivalente ad un consiglio esecutivo (una sorta di *privy Council*) del Presidente in vera e propria Camera legislativa, tale ruolo consultivo è andato progressivamente scemando, sin dal famoso episodio, nel 1789, in cui il Presidente Washington, dopo aver sottoposto all'esame del Senato il testo di alcuni trattati da concludere con le tribù indiane, ebbe a dire che «*be would be damned if he went there again*»: in quell'occasione,

infatti, il Senato si comportò come un organo legislativo a tutti gli effetti, procedendo all'esame del testo in tutte le sue parti, come fosse un testo di legge, e proponendo persino di sottoporlo all'esame di una specifica commissione. Da quel momento in poi, nessun Presidente pensò più di consultare il Senato per la conclusione di un trattato internazionale fin dalla fase della sua negoziazione, cosa che trasformò di fatto l'*advice* del Senato in un potere di mero veto e di emendamento.

Con il passare del tempo, l'*advice* del Senato mutò così la propria funzione da consultiva e in quanto tale preventiva, attinente alla fase preliminare della negoziazione, in complementare e contestuale all'espressione del *consent*, e perciò successiva, con le conseguenze che ne derivano in ordine alla valutazione dell'obbligatorietà dell'atto di ratifica<sup>(147)</sup>.

Il momento determinante nel quale si esprime la funzione di deliberazione finale del Senato si identifica proprio con l'espressione del *consent*, atta a porre il Presidente nella facoltà di ratificare il trattato e di proclamarlo, incorporandone il contenuto nell'ordinamento federale. Chiarito che l'atto di ratifica resta squisitamente presidenziale<sup>(148)</sup>, molte interpretazioni sono state avanzate sulla natura del *consent*: escludendo che si tratti di un mero atto di controllo, non sembra si possa parlare di un potere di veto, né di un atto legislativo<sup>(149)</sup>, mentre forse si può qualificare il *consent* come atto espressione di indirizzo politico, postulando con ciò una compartecipazione del Senato alla definizione della politica estera del Presidente<sup>(150)</sup> oppure come esercizio di funzioni improprie, non legislative, ma amministrative<sup>(151)</sup>.

Analizzando in concreto l'esercizio del potere di *treaty making* del Senato, occorre anzitutto ribadire che esso non può giungere fino al punto di costringere il Presidente a ratificare un trattato o a modificare i suoi termini: se il Senato non condivide i contenuti del trattato sottoposto al suo *advice and consent*, il suo unico potere consiste nel rifiutare di approvare una risoluzione di autorizzazione alla ratifica oppure nell'approvarne una che comporta condizioni inaccettabili per il Presidente, con ciò impedendo a quest'ultimo di fatto di ratificare.

Nella prassi, membri del Senato vengono consultati da rappresentanti dell'Esecutivo durante il processo di negoziazione del trattato o svolgono una funzione propositiva e consultiva nei confronti del Presidente, per indicargli o suggerirgli aree di intervento e miglioramento del contenuto del trattato da ratificare<sup>(152)</sup>: soprattutto nei tempi recenti, non si è verificato infrequentemente che membri del Congresso agissero come rappresentanti o consulenti delle delegazioni governative incaricate di negoziare un trattato internazionale.

Una volta conclusa la negoziazione del trattato e definito il testo, questo viene trasmesso al Senato per l'esercizio del previsto *advice and consent*, attraverso un esame che si svolge tecnicamente secondo una procedura modellata su quella legislativa. Il testo in prima battuta è assegnato al Foreign Relations Committee, che ha competenza esclusiva sui trattati internazionali; successivamente la citata Commissione, dopo aver svolto opportune audizioni di membri dell'Esecutivo per approfondire o fare luce sul contenuto del trattato, redige una relazione e vota nel suo seno sull'opportunità di raccomandare una risoluzione di autorizzazione alla ratifica al *plenum* del Senato. Tale risoluzione può contenere emendamenti o condizioni, come eventuali riserve, *understandings*, dichiarazioni o altro.

Il Senato quindi, nel suo *plenum*, esamina il testo del trattato ai sensi dell'articolo XXX del suo Regolamento <sup>(153)</sup>, seguendo una procedura che viene spesso abbreviata: nella sua forma integrale, la *Rule XXX* prevede che il testo sia esaminato articolo per articolo, con eventuali emendamenti ad esso riferiti, che successivamente venga votato ogni singolo emendamento, e che solo al termine il Senato esamini la risoluzione proposta dal Foreign Relations Committee, con eventuali condizioni, oltre ad eventuali proposte di risoluzione alternative. L'unica votazione che richiede la maggioranza qualificata dei due terzi dei presenti è quella che avviene sul testo della risoluzione di autorizzazione alla ratifica, in tutti gli altri casi essendo sufficiente la maggioranza semplice <sup>(154)</sup>.

Solo in seguito al voto favorevole del Senato, il Presidente può procedere alla ratifica del trattato, purché tutte le condizioni annesse alla risoluzione di autorizzazione alla ratifica siano state soddisfatte <sup>(155)</sup>: in particolare, eventuali riserve dovranno essere incluse negli strumenti di ratifica, oppure, a seconda della loro rilevanza, il Presidente dovrà tentare di rinegoziare il contenuto del trattato in consonanza con queste.

In definitiva, vale, per l'esame di un trattato internazionale in Senato, quanto il Segretario di Stato John Hay affermò nel 1899, censurando il fatto che una ristretta maggioranza di persone (un terzo dei senatori presenti) potesse di fatto bloccare l'operato del Presidente anche quando questi fosse sostenuto dalla maggioranza dei cittadini:

*A treaty entering the Senate is a like a bull going into the arena: no one can say just how or when the blow will fall – but one thing is certain – it will never leave the arena alive* <sup>(156)</sup>.

### 2.5.3 - *Il ruolo del Congresso e gli executive agreements*

Il potere del Presidente di stipulare i trattati internazionali, sottoposto all'*advice and consent* del Senato, non prescinde per questo dal controllo e dalla partecipazione del legislativo nella sua completezza, rappresentato dal Congresso. La necessità di un intervento del Congresso veniva incontro all'opinione di quanti, già alle origini della storia costituzionale americana, consideravano oltremodo auspicabile ed opportuno coinvolgere la maggioranza di entrambe le Camere nell'esercizio del *treaty making power*, per non lasciare un sostanziale potere di veto in politica estera ad una ristretta porzione di senatori che rappresentano (in tal senso antidemocraticamente) una minima parte del popolo degli Stati Uniti.

Perciò, si può dire che:

Nel sistema presidenziale americano la partecipazione del legislativo inerisce, in modo permanente, ad una Camera (che consente o non alla stipulazione del trattato) ed intermittente al Congresso (che delibera le formali leggi di stanziamento dei fondi necessari al perseguimento dell'indirizzo di politica estera fissato e le *concurrent* e le *joint resolutions*) <sup>(157)</sup>.

In particolare, l'intervento della Camera dei rappresentanti, a superamento del vecchio rapporto Presidente-Senato, si è inserito nella fase del consolidamento dell'indirizzo politico presidenziale attraverso l'approvazione delle leggi di stanziamento dei fondi per il finanziamento dei grandi programmi di aiuti militari ed economici all'estero, molti dei quali (come il Piano Marshall) presero la forma di *simple executive agreements* <sup>(158)</sup>.

A proposito del rilievo del Congresso nell'attuazione della politica estera presidenziale, illustrando efficacemente la quota di potere estero di cui esso gode, Corwin osserva:

*The fact remains that no presidentially devised diplomatic policy can long survive without the support of Congress, the body to which belongs the power to lay and collect taxes for the common defense, to regulate foreign commerce, to create armies and maintain navies, to pledge the credit of the United States, to declare war, to define offenses against law of nations and to make "all laws which shall be necessary and proper" for carrying into execution not only its own powers, but all the powers of the government of the United States and of any department or office thereof* <sup>(159)</sup>.

Di fronte alla libertà di deliberazione del legislativo (sia in riferimento al *consent* del Senato, sia con riguardo all'approvazione di progetti di legge da parte delle due Camere), libertà che poteva confermare o frustrare le linee direttive in materia di politica estera del Presidente, quest'ultimo poteva ricorrere o al potere di veto (rispetto ad un *bill* avverso alla propria politica estera), o all'opinione pubblica, rafforzando eventualmente un legame diretto con l'elettorato, o alla conclusione di *executive agreements* <sup>(160)</sup>, che è appunto quello che interessa in questa sede.

La polemica dottrinale e politica che si è registrata negli Stati Uniti sugli *executive agreements* è quanto mai rivelatrice della crisi che attraversa il "tradizionale" strumento delle leggi d'autorizzazione o del consenso Camera-Consiglio <sup>(161)</sup>.

Tuttavia, nel dualismo che attraversa la ripartizione del potere estero nel sistema costituzionale, ma soprattutto nella prassi politica americana, che si sostanzia nel progressivo emergere della funzione della Camera dei rappresentanti di autorizzare lo stanziamento dei fondi per la politica presidenziale, è innegabile che:

*the power to determine the substantive content of American foreign policy is a divided power, with the lion's share falling usually, though by no means always, to the President* <sup>(162)</sup>.

Intesi in un'ampia accezione, gli *executive agreements* comprendono ogni accordo internazionale, validamente contratto, che esula dallo schema indicato dall'articolo II, sezione 2 della Costituzione: il testo costituzionale, infatti, non prevede affatto il potere presidenziale di concludere *simple executive agreements* (cioè senza alcuna partecipazione del Congresso). Pertanto, la dottrina americana, che ha lungamente dibattuto la questione, ha perlopiù considerato tale facoltà come manifestazione dei poteri inerenti la *executive power clause* o la *Commander-in-Chief clause*: in pratica, come espressione di una potestà normativa autonoma e permanente del Presidente nella sua qualità di organo titolare della competenza per le relazioni con l'estero <sup>(163)</sup>. Peraltro, la frequenza e la rilevanza del fenomeno degli *executive agreements* nel corso del tempo hanno consentito di individuare una vera e propria consuetudine costituzionale, corroborata in tale sua natura anche dalla giurisprudenza della Corte suprema: consuetudine *praeter legem*, inte-

grativa e suppletiva della Costituzione, che in nessun punto ha previsto e regolato l'istituto degli accordi in forma semplificata.

Nell'ambito degli *executive agreements* si distinguono quelli riconducibili esclusivamente all'esercizio di potestà presidenziali (*simple executive agreements*) e quelli che richiedono un qualche intervento del Congresso, che si denominano *congressional-executive agreements*, nei quali si è ravvisato l'esercizio di una indebita delega di potere legislativo al Presidente.

Gli stessi *congressional-executive agreements*, che da un punto di vista numerico costituiscono di gran lunga la maggioranza degli accordi diversi dai trattati, si articolano a loro volta a seconda delle specifiche modalità attraverso le quali si è espressa la volontà del Congresso, sia che essa venga resa esplicita, come nel caso di una preventiva autorizzazione del Presidente perché negozi e concluda ovvero concluda dopo aver già negoziato un accordo su di una determinata materia, sia che essa venga resa solo implicitamente, attraverso l'approvazione, conseguente alla conclusione di un accordo presidenziale, di norme di adeguamento o di esecuzione ovvero di stanziamenti di bilancio per l'adempimento delle obbligazioni da quello originate. Formalmente gli atti in questione hanno assunto la veste di *statutes* ovvero di *joint resolutions*; dal punto di vista, invece, della materia sulla quale sono intervenuti, c'è da ribadire soprattutto l'ampiezza della sfera sostanziale ricompresa <sup>(164)</sup>.

Per quanto invece concerne la categoria dei *simple executive agreements*, che comprende tutti quegli accordi in forma semplificata che il Presidente conclude senza alcun apporto del Congresso, occorre tener presente preliminarmente che una grossa parte di questi – di natura strettamente tecnico-militare – si riconduce alle funzioni costituzionali del Presidente in qualità di comandante supremo delle Forze armate ed è pertanto da considerare espressione di esercizio dei cosiddetti *war powers* presidenziali.

Una seconda categoria comprende invece accordi – distinti da quelli militari – di grande rilevanza strategica per l'indirizzo di politica estera e di contenuto essenzialmente politico, pur se dotati di effetti normativi: la natura di questi accordi viene comunemente identificata con l'espressione di poteri inerenti alla titolarità della funzione esecutiva, in particolare alla cosiddetta *take care clause*. Tali accordi, secondo costante giurisprudenza della Corte suprema (sia pure con qualche perplessità della dottrina) sono da collocare in posizione pariordinata rispetto alla Costituzione, integrando pertanto la *supreme law of the land*.

Più in generale, si può osservare che in tutti gli *executive agreements* del primo tipo (*congressional*) è possibile rilevare un costante coordinamento fra le distinte funzioni degli organi federali titolari dell'indirizzo di politica estera: Presidente, Senato e Camera dei rappresentanti <sup>(165)</sup>. Nel caso invece dei *simple executive agreements*, in particolare di quelli del secondo tipo illustrato (che sarebbero cioè espressione di *implied powers*), si può configurare un atto virtualmente complesso, voluto dal Costituente a garanzia della contitolarità del potere di indirizzo in politica estera:

Nella fattispecie, da un lato si ha una volontà espressa, quella presidenziale, dall'altro una volontà implicita, quella congressuale, di fatto non contrario, da intendersi quale assenso successivo tacito. La prima in atto, la seconda in potenza, ma sempre suscettibile di esplicitazione, sia attraverso un atto sanatorio, come una *joint resolution* conforme, sia attraverso un atto di rigetto, come una specifica modifica o come l'emanazione di un atto legislativo che contenga una disciplina contraria della medesima materia. Il *simple executive agreement*, in altre parole, a parte il caso in cui possa essere fatta valere, nei limiti che verranno esaminati, la titolarità funzionale del Presidente in campo militare, in tanto si presta dunque ad una virtuale trasformazione in *congressional-executive agreement* in quanto l'organo legislativo ritenga di dover sanare ovvero modificare un precedente atto autonomo del Presidente <sup>(166)</sup>.

In questa direzione, è possibile anche costruire un limite alla discrezionalità presidenziale di concludere accordi senza intervento del Congresso: un efficace intervento congressuale sul *simple executive agreement* (o in sede di esecuzione dell'accordo, o in sede di stanziamento dei finanziamenti necessari alla sua attuazione), volto a smentire la scelta presidenziale, può mobilitare l'opinione pubblica in senso avverso al Presidente, suscitando in questi, per l'efficacia del circuito democratico rappresentativo che fa perno sulla sensibilità dell'elettorato e sulla reazione dei media, la consapevolezza di non dover varcare certi limiti politici <sup>(167)</sup>.

### 3 - Conclusioni

Il quadro che risulta da quanto sin qui illustrato è sicuramente complesso: oltre alle considerazioni da svolgere sul nostro ordinamento e sulla funzione del Parlamento in rapporto all'esercizio del potere estero del Governo, gli elementi di riflessione che ci provengono in questa materia da altri ordina-

menti sono eterogenei e non sempre del tutto inequivoci, ed in ogni caso difficilmente sovrapponibili alla nostra tradizione e alla prassi parlamentare vigente.

Ma la rassegna comparativa suggerita in questa trattazione si presta soprattutto a molteplici conclusioni, alcune delle quali sembrano in contrasto con la ricerca recente e permanente di un rinnovato ruolo delle Assemblee legislative (non solo nel nostro Paese), che possa tenere testa al fronte dell'accelerazione e della tecnicizzazione delle decisioni, favorito dalla percorribilità simultanea – per mezzo della velocizzazione delle comunicazioni – del villaggio globale in cui ormai viviamo. Rispetto a ciò, il tradizionale ruolo del Parlamento come luogo fisico di riunione finalizzato al dibattito, piuttosto che all'azione positiva, appare inadeguato, perché troppo lento e inconcludente, quanto meno apparentemente sostituibile da surrogati mediatici.

Nel campo della politica estera, terreno di esercizio tuttora incontrastato del potere estero governativo (prerogativa dell'Esecutivo in Italia e altrove, come si è visto), l'inadeguatezza del Parlamento sembra ad oggi ancora insuperata più che su ogni altro terreno di confronto. Il raffronto non riguarda infatti solo il Governo, con la sua indiscussa superiorità tecnica e decisionale, ma anche la società civile e le sue sempre più incontenibili spinte al cambiamento, che avanzano in progressione geometrica e che esigono, da parte della politica e dell'azione di governo, sempre maggiore speditezza ed efficacia di intervento.

Speditezza ed efficacia sono, appunto, il terreno su cui il Parlamento, con tutta evidenza, rischia di condurre una battaglia di retroguardia, non solo rispetto ai livelli di prestazione offerti dal Governo nelle medesime aree di intervento, ma soprattutto rispetto al rischio dell'esclusione dal circuito decisionale, che comprende da un lato il Governo e dall'altro la società e le sue forze rappresentative di interessi economici, civili, produttivi, sociali, a livello locale e globale.

Non si tratta più soltanto dell'ormai annosa e dibattuta questione dell'erosione della sovranità parlamentare dal basso (con l'avanzare delle istanze locali, in base al riconoscimento – ormai incontrastato – della superiorità del principio di sussidiarietà) e dall'alto (grazie al prevalere delle spinte sovranazionali, dall'Unione europea alle organizzazioni internazionali). Si tratta ormai, preso atto che questa erosione esiste e progredisce, di individuare un nuovo ruolo del Parlamento che gli faccia riacquistare il valore e il prestigio delle sue origini, individuando una sua specifica infungibilità che faccia rico-

noscere a chi non lo stima o lo giudica inutile, che alcune sue funzioni non possono essere svolte da nessun altro soggetto.

Indubbiamente, il modello di azione della politica estera, comunque lo si configuri, difficilmente potrà costituire un terreno vincente per il Parlamento, per i motivi che si è cercato di illustrare in questa trattazione e che ci portano a riconoscere ancora oggi l'attualità del citato saggio di Leisner, scritto più di quarant'anni fa, in cui si parla, fra l'altro, di una

impossibilità, se non logica, almeno pratica, di inquadrare in uno schema logicamente completo di separazione dei poteri una funzione, che teoricamente continua a possedere la magia della *plenitudo potestatis* e praticamente deve la sua natura di Proteo costituzionale alla necessità indiscussa di fronteggiare situazioni sempre nuove (il Governo essendo il potere più aderente alla «realtà politica»), e che si trasforma in Anteo, con la conseguenza di trarre da ciò forze del tutto impreviste <sup>(168)</sup>.

È intuitivo allora che, per trovare un terreno in cui il Parlamento possa effettivamente risultare infungibile, bisognerà andare al di là della classica separazione dei poteri, che – come si è visto – rischia di saltare ogni volta che il Governo interviene, invadendo il campo del suo “avversario” parlamentare.

Bisognerà anzitutto, probabilmente, riconoscere che il Parlamento non è il luogo della produzione accelerata e quantitativa di norme (il cui effetto finale è spesso quello di complicare, anziché semplificare, la vita dei cittadini); né quello della decisione rapida ed efficace, perché su questo terreno il Governo risulterà prevalente, disponendo di risorse tecniche e moduli organizzativi più flessibili <sup>(169)</sup>.

Proprio a partire dalla politica estera, occorrerà, come primo passo, prendere atto che i modelli consolidati dalla prassi parlamentare hanno saputo ritagliare un ruolo sufficientemente originale del Parlamento nell'esercizio del controllo sull'operato del Governo, senza tentare a tutti i costi di introdurre di nuovi, mutuati da esperienze estere, che non necessariamente si addicono alla nostra forma di governo o alla tradizione del Parlamento italiano.

Questi modelli acquisiti e sperimentati dalla prassi vigente, consistono, in particolare, nell'incremento dell'attività delle Commissioni affari esteri in sede politica, con il moltiplicarsi delle audizioni di ministri e sottosegretari ripartite per macroproblematiche di politica estera o per eventi di attualità internazionale; nel consolidarsi un modello di esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati che riserva ai trattati più importanti

uno spazio adeguato di dibattito e di pubblicità, mentre predilige una procedura più rapida, quasi di silenzio-assenso nei confronti dei trattati meno rilevanti o di spiccata natura tecnico-amministrativa (per una sorta di *gentlemen's agreement* con il Governo); nell'intensificarsi delle forme classiche del controllo parlamentare attraverso gli strumenti del sindacato ispettivo, che godono di una sufficiente duttilità per adattarsi alla contingenza e all'urgenza del momento; nel graduale affermarsi delle riunioni congiunte con le Commissioni difesa per l'esame di provvedimenti che autorizzano l'invio di Forze militari all'estero nel quadro di operazioni multinazionali<sup>(170)</sup>.

Come passo successivo, *pro futuro*, occorrerà cominciare a pensare al Parlamento in termini diversi da come si è fatto sinora, nella consapevolezza che proprio la politica estera può costituire il terreno sperimentale per costruire una funzione autonoma del Parlamento rispetto al Governo: al di là della classica separazione di poteri, si dovrà forse rinunciare a cercare ad ogni costo gli strumenti da azionare per penetrare nei *sancta sanctorum* del Governo (che sia il potere di spesa nella gestione della sessione di bilancio o l'inserimento nei meccanismi di formazione dei trattati internazionali e di direzione della politica estera). Il prestigio del Parlamento, infatti, non si gioca sulla capacità di appropriarsi del potere di spesa da far valere con il diritto di emendamento, come se la difesa di questo fosse la linea del Piave delle prerogative parlamentari e come se la condizione di minorità del Parlamento nel campo della politica estera si risolvesse conquistando il potere di emendamento ai trattati internazionali, su modello della sessione di bilancio (non a caso, anch'essa in crisi).

Sarà forse più produttivo cercare una configurazione dell'attività parlamentare e del ruolo delle commissioni che possa gradualmente avvicinarsi al modello britannico di un Parlamento che, pur non avendo alcuna voce in capitolo nella direzione della politica estera, è tuttavia un elemento talmente centrale del circuito democratico, che nessun Esecutivo potrebbe mai assumere una decisione di politica estera senza prima essersi assicurato il suo sostegno. Questo vale, *mutatis mutandis*, anche per il Congresso americano, il quale, inoltre, è venuto ad assumere un originale ruolo di negoziazione e mediazione degli interessi particolari e locali, di cui ciascun *Congressman* è rappresentante qualificato, al punto che il quadro parlamentare nordamericano si caratterizza per un policentrismo del tutto *sui generis*, supportato da potenti apparati di *staff*, che rafforza e potenzia la sua capacità "contrattuale" nei confronti dell'Esecutivo e la sua funzione di stanza di compensazione fra l'interesse dello Stato e quello dei singoli cittadini.

In questo modo, si riuscirebbe forse ad affrancare il Parlamento da un modello di attività basato su uno stereotipo “scolastico” (ansia di risultati, presenzialismo, quantità di lavoro svolto, assiduità alle sedute), per passare in futuro ad un modello che lo faccia somigliare più ad una *αγορά*, nel senso elevato del parola, piuttosto che ad un’aula di scuola, sganciandosi anche dai pregiudizi diffusi e dai meccanismi della facile ricerca di consenso, per i quali i cosiddetti *debating parliaments* sono guardati con sospetto in quanto, appunto, *not-working*. In questo senso, sarebbe meglio rifuggire dalla secca alternativa tra un modello parlamentare ispirato a quello tedesco (che, come si è visto, privilegia l’aspetto tecnico-operativo) ed un altro ispirato a quello francese della V Repubblica, marginalizzato e confinato nei suoi ruoli. Analogamente, i modelli parlamentari nordeuropei, che anche nel campo della politica estera sono orientati ad un forte interventismo, se apparivano certamente i più avanzati fino a poco tempo fa, non lo sono necessariamente al giorno d’oggi, se si considerano certe procedure in termini di duttilità e flessibilità.

I modelli di azione parlamentare in politica estera illustrati in questa trattazione, incluso il nostro, nonché i progetti di riforma delle procedure di ratifica analizzati, inducono a ritenere che la via per un recupero del ruolo e del prestigio del Parlamento, in un campo in cui è rimasto storicamente arretrato rispetto all’Esecutivo, non passi per l’aumento dei suoi poteri di intervento, ma per un potenziamento della sua funzione di controllo e, soprattutto, per il rafforzamento dei suoi poteri di influenza, sia nei confronti dell’azione del Governo, sia nei confronti della società civile, rispetto a cui deve fungere da cassa di risonanza degli eventi più significativi – a livello globale – e da *trait d’union* degli interessi anche individuali o di piccoli gruppi. In questo modo, si potrebbe contrastare il menzionato processo di erosione dal basso e dall’alto delle prerogative parlamentari: rafforzando il legame con le realtà locali e di settore, da un lato, promuovendo la cosiddetta diplomazia parlamentare dall’altro, per traghettare il Parlamento verso una dimensione sovranazionale che non è più così lontana come in passato.

Il rafforzamento del prestigio del Parlamento, a partire dalla politica estera, consisterebbe quindi in un aumento dei suoi poteri di influenza, in linea con i Parlamenti di più vecchia data della storia del mondo: ciò contribuirebbe a conferirgli quell’autorevolezza che non dipende dalla capacità di prendere decisioni al posto del Governo o in compartecipazione con esso, ma dalla capacità di influire su queste decisioni, inverando la funzione di rappresentanza democratica di cui è diretta espressione.

*Note*

(1) G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, Milano, 1964, p. 38 s.

(2) In maniera simile, Hamilton considerava il potere in questione un'entità distinta che gli sembrava non appartenere né al potere legislativo, né a quello esecutivo (A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *The Federalist*, 1788, trad. it., Bologna, 1997).

(3) Infatti, «si deve affermare la competenza piena ed esclusiva del Governo per quanto riguarda la negoziazione e la sottoscrizione. Esso ha la titolarità dell'iniziativa di intraprendere negoziati con la controparte, così come ha ogni potere nella loro conduzione e nel valutare l'opportunità di giungere alla sottoscrizione», in V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, p. 18.

(4) «Questa "funzione autonoma" deve essere considerata da un duplice punto di vista: a) indipendenza dal tradizionale «controllo politico» parlamentare; b) attività con effetti "normativi" (non regolamentari), di valore praticamente legislativo, e quindi eccezione al monopolio legislativo delle Camere». (W. LEISNER, «La funzione governativa di politica estera», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, p. 344).

(5) E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, 2003, p. 41 s.

(6) La stessa formulazione testuale dell'articolo 80, peraltro, fa propendere per l'attribuzione di un certo margine di discrezionalità al Governo nella valutazione di quali atti vadano sottoposti all'autorizzazione delle Camere, a cominciare proprio dall'ampia – e difficilmente circoscrivibile – categoria dei trattati di «natura politica».

(7) Fattispecie analoghe alla ratifica sono l'accettazione e l'approvazione, che dovrebbero intervenire quando non vi sia stato in precedenza l'atto della firma. L'adesione è invece relativa ai trattati multilaterali che consentono l'adesione – appunto – di altri Stati allo stesso, entro un certo tempo determinato ovvero senza alcuna scadenza temporale (cosiddetto trattato aperto).

(8) C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano 1974, p. 216 ss.

(9) G. NEGRI, «La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia», in *La politica estera della Repubblica italiana*, a cura dell'IAI, Milano, 1967, p. 792. In particolare, la prassi di alcuni paesi stranieri (v. soprattutto gli Stati Uniti) ha evidenziato un largo uso degli accordi in forma semplificata (*executive agreements*, per i quali v. *infra*), volti ad eludere il prescritto controllo del potere legislativo.

(10) W. LEISNER, *op. cit.*, p. 372 s. V. anche *infra*, nella parte che riguarda i poteri spettanti al Governo in materia di riserve.

(11) G. NEGRI, *op. ult. cit.*, p. 796.

(12) W. LEISNER, *op. cit.*, p. 351.

(13) Sono stati conclusi in forma semplificata anche numerosi accordi che riguardavano materie comprese tra quelle *ex art. 80*: a titolo di esempio, in tema di determinazione di confini del territorio nazionale, si può citare il Memorandum d'intesa del 5 ottobre 1954, di Londra, per il territorio di Trieste.

(14) Anche se la loro denominazione (es. «scambio di note», «scambio di lettere», «protocollo addizionale») non implica sempre la stessa procedura di conclusione.

(15) L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution*, Basel und Stuttgart, 1971, p. 135 ss.

(16) V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 215 ss. Lo stesso autore fornisce una disamina dettagliata della dottrina in materia di accordi in forma semplificata.

(17) W. LEISNER, *op. cit.*, p. 351.

(18) R. DICKMANN, «Il “potere estero” delle regioni e delle province autonome», in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 181.

(19) A questo proposito la Corte costituzionale, nella sentenza n. 343 del 1996, aveva ribadito, in merito all'attività promozionale all'estero delle regioni, «l'esclusiva competenza statale in materia di rapporti internazionali – connessa al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, affermato dall'art. 5 della Costituzione, ed all'esclusiva soggettività internazionale dello Stato, che non consente il frazionamento o la pluralità di titolari della politica estera». Proprio con riguardo all'attività promozionale all'estero delle regioni, la Corte costituzionale aveva tuttavia ammesso la possibilità di deroghe alla regola che solo gli organi centrali dello Stato possano svolgere attività idonee ad incidere sull'attuazione degli indirizzi di politica estera.

(20) Il termine “ratificati” a rigore dovrebbe riferirsi ai soli accordi ratificati dal Presidente della Repubblica. V. però R. DICKMANN, *op. cit.*, p. 186.

(21) Lo stesso comma 3 dell'art. 6 della l. n. 131 del 2003 prosegue infatti definendo le modalità con cui regioni e province autonome conducono le trattative per la conclusione dei citati accordi: «A tale fine ogni regione e provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la regione o con la provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative. La regione o la provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della l. 12 febbraio 1974, n. 112. Gli accordi conferiti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli». In particolare, tale ultima disposizione sottolinea il fatto che solo l'atto del conferimento dei pieni poteri da parte dello Stato (atto internazionalmente rilevante con cui lo Stato conferma l'attività svolta dai rappresentanti locali) consente la conclusione dell'accordo.

(22) Si ricorda infatti che l'articolo 5 dello Statuto albertino recitava: «(...) I trattati che importano un onere alle finanze, o variazioni di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere».

(23) Tale è l'opinione di A. PERASSI, «La Costituzione e l'ordinamento internazionale», in *Quaderni della Costituzione*, Milano, 1952, p. 14.

(24) Secondo un'autorevole dottrina (Mortati, Sandulli), le leggi di autorizzazione o di approvazione sono da considerare atti di indirizzo, in quanto esercitano un'efficacia condizionante per l'attività successiva del Governo (v. *infra*, nota n. 25): questa opinione è alternativa rispetto alla più generale ricostruzione delle leggi di approvazione come atti di controllo, secondo la quale le Camere si limitano ad esercitare una valutazione su un atto che rimane di un altro potere o di un altro organo. Alla categoria delle leggi di approvazione corrispondono le leggi cosiddette «non normative», cioè prive di contenuto precettivo, fra cui secondo alcuni si classificano, oltre alle leggi di autorizzazione alla ratifica, anche la legge che proroga la durata delle Camere in caso di guerra, ai sensi dell'articolo 60, secondo comma della Costituzione, e la legge che consente al Governo l'esercizio provvisorio del bilancio non approvato dalle Camere, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma della Costituzione (R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, p. 399 s.). Sulle leggi di approvazione, v. V. CRISAFULLI, «In tema di leggi di approvazione», in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, p. 259 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.

(25) Secondo un'autorevole dottrina (Mortati), le leggi di autorizzazione o di approvazione sono da considerare atti di indirizzo, in quanto esercitano un'efficacia condizionante per l'attività successiva del Governo. In particolare, per il Mortati la ricostruzione della ratifica come atto complesso e della legge di autorizzazione come legge di indirizzo politico discende dall'osservazione che uno schema di controllo puro non sarebbe configurabile in sistemi di governo non «dualistici», come i moderni sistemi parlamentari, fondati su una compenetrazione fra l'azione dei diversi poteri. Nella *querelle* tra sostenitori della natura formale o sostanziale della legge di autorizzazione alla ratifica (v. *infra*) Mortati la interpreta come una legge provvedimento, dotata di un proprio contenuto normativo che la trasforma perciò in una legge intesa anche in senso sostanziale: tale contenuto discende dalla sua capacità di produrre obblighi giuridici sia in capo al Governo (predisporre quanto necessario alla ratifica), sia in capo al Parlamento (approvare gli atti esecutivi degli impegni assunti da adottare in forma di legge) (C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968).

(26) Si ricorda infatti che tale articolo recita: «Il fatto che il consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato sia stato espresso violando una disposizione del suo diritto interno concernente la competenza a concludere trattati, non può essere invocato da tale Stato per infirmare il proprio consenso, a meno che tale violazione non sia stata manifesta e non concerna una norma di importanza fondamentale del proprio diritto interno». Ciò evidentemente non accadrebbe se la ratifica fosse parte di un atto complesso, incompiuto qualora mancasse dell'autorizzazione delle Camere: in tale specifico caso, infatti, essa sarebbe un atto giuridicamente inesistente e le norme di esecuzione eventualmente emanate risulterebbero del tutto nulle, non solo annullabili, cosa che viene normalmente negata anche da coloro che propendono per la tesi dell'atto complesso.

(27) È intuitivo che questa tesi sembra salvaguardare meglio il ruolo e attribuzioni del potere legislativo, rispetto a quelle opinioni che interpretano l'autorizzazione alla ratifica come mero atto di controllo.

(28) V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 65. Per una disamina più approfondita di tale tesi v. *op. cit.*, p. 62 ss.

(29) A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2<sup>a</sup> ed. 1991, p. 350, che vi vede una forma di «controllo-verifica».

(30) Secondo questa nota dottrina, di matrice tedesca, non tutte le leggi sarebbero dotate dei requisiti formali (forma, procedimento) e sostanziali (astrattezza, generalità, coattività) tipici della legge. Esisterebbero infatti leggi con diversa efficacia normativa, caratterizzate cioè da una dissociazione fra forma e contenuto normativo: esse sarebbero quindi dotate della forma di legge, ma non del contenuto sostanziale, essendo piuttosto assimilabili ad atti amministrativi. Su questo argomento, i riferimenti più significativi sono P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, mit Erläuterungen*, vol. II, 5<sup>a</sup> ed., Berlin, 1911; G. JELLINEK, *Die rechtliche Natur der Staatsverträge*, Wien, 1880; D. DONATI, «Le leggi di autorizzazione e di approvazione», in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da L. Rossi e Santi Romano, Torino, 1914 (estratto). Si ricorda, peraltro, che i più recenti orientamenti dottrinari tendono a negare l'esistenza di una significativa differenza fra leggi solo formali e leggi anche sostanziali (F. MODUGNO, «Legge in generale», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Milano, 1973).

(31) È evidente, peraltro, che, in materia di trattati internazionali, il Parlamento non dispone di nessuno dei tre tradizionali diritti che formano la sostanza del potere legislativo, vale a dire l'iniziativa, l'elaborazione del testo e la ratifica del progetto definitivo.

(32) Come ribadito dalla Corte costituzionale (con la sentenza 19 dicembre 1984, n. 295), ai sensi anche dell'articolo 87 della Costituzione, il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica costituisce una forma di autorizzazione preventiva, cioè un atto necessariamente preliminare al compimento degli atti internazionali, ma non innovativo rispetto al contenuto degli atti stessi. Ne deriva quindi che la legge di autorizzazione alla ratifica non concorre ad integrare il contenuto dell'accordo cui si riferisce. La competenza legislativa del Parlamento in materia deve intendersi pertanto limitata alla sola autorizzazione alla ratifica. La stessa Presidenza della Camera (nelle sedute dell'Assemblea del 29 ottobre 1992, del 23 giugno 1998 e, da ultimo, del 25 gennaio 2005) ha ribadito che è «compito

del Parlamento – in base all'articolo 80 della Costituzione – esclusivamente quello di accogliere o respingere il trattato nel suo complesso, autorizzandone o meno la ratifica e la piena esecuzione».

(33) E tuttavia, una parte della dottrina ha criticato il duplice criterio di identificazione delle leggi meramente formali (contenuto e competenza), sostenendo che anche le leggi solo formali possono disporre e provvedere in qualsiasi ambito che non sia riservato ad altre fonti da norme costituzionali, possono in definitiva contenere disposizioni anche sostanziali (F. MODUGNO, *op. cit.*, p. 902).

(34) Sulla limitazione della competenza legislativa delle Camere nel caso della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati, v. R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, p. 217 ss.: tale limitazione discende sia da quanto previsto dall'art. 117, primo comma, della Costituzione, come attuato dall'articolo 1, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che impone ai legislatori di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale (v. *infra*); sia dall'articolo 10 della Costituzione e – per il relativo tramite – dal principio generale del diritto internazionale *pacta sunt servanda*.

(35) CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento (1979-1992)*, Roma, 1994, p. 184 ss.

(36) V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 87 ss. La tesi è argomentata facendo riferimento all'assenza in Costituzione di norme concernenti l'esecuzione del diritto pattizio (a differenza di quanto avviene per il diritto consuetudinario); all'opportunità di evitare che con la legge di esecuzione si crei un inutile doppio *a latere* della legge di autorizzazione alla ratifica; all'esistenza di una consolidata prassi che unisce in un unico atto legislativo autorizzazione ed esecuzione.

(37) E. PALAZZOLO, *op. cit.*, Milano, 2003, p. 307. Lo stesso autore continua affermando che «l'inserimento della disciplina esecutiva all'interno della legge ex articolo 80 della Costituzione, lungi dal costituire oggetto di un obbligo giuridico, costituisce abbastanza chiaramente oggetto di una specifica facoltà normativa, conferita al legislatore, per le seguenti ragioni: a) il carattere di "inutile doppione" che il duplice intervento legislativo potrebbe anche assumere; b) la pericolosità per la posizione internazionale dello Stato, qualora si avessero deliberazioni parlamentari non solo disgiunte, ma anche fra loro potenzialmente contrastanti; c) il carattere di completezza che invece rivestirebbe l'adattamento interno contenuto nella stessa legge ex art. 80 Cost., segnatamente nel caso avvenga mediante ordine di esecuzione; d) la prassi, risalente al periodo statutario, di unire nello stesso atto legislativo approvazione della ratifica ed esecuzione del trattato, prassi ben nota al Costituente». (*op. cit.*, p. 308 ss.).

(38) «Sotto questo profilo, la legge di autorizzazione costituisce non solo la fonte di legittimazione della ratifica del trattato, ma ne configura altresì il limite, circoscrivendo, attraverso il testo/progetto del trattato, l'ambito materiale entro cui potrà legittimamente intervenire, l'emanazione del decreto di ratifica, nell'ambito delle competenze, rispettivamente del Governo e del Capo dello Stato». (E. PALAZZOLO, *op. cit.*, p. 314 ss.). Lo stesso Parlamento, del resto, nel procedere all'esecuzione del trattato incontrerà limiti di carattere finalistico, rinvenibili nei principi costituzionali generali in materia di politica estera, quali il ripudio della guerra o il principio sovranazionale.

(39) E. PALAZZOLO, *op. cit.*, Milano, 2003, p. 323.

(40) A. M. SANDULLI, «Legge (diritto costituzionale)», in *Novissimo digesto italiano*, vol. IX, Torino, 1968, p. 635; F. CUOCOLO, «Iniziativa legislativa», in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 645.

(41) Per la ricostruzione della questione dell'iniziativa della legge di autorizzazione alla ratifica v. V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 125 ss., il quale conclude: «La conseguenza di ciò è che se altri titolari dell'iniziativa legislativa presentassero progetti di legge di autorizzazione alla ratifica, le Presidenze delle Camere dovrebbero dichiararne l'irricevibilità, non solo per il principio, desumibile dall'art. 80, che trattandosi di autorizzazione in senso stretto deve essere il soggetto destinatario dell'autorizzazione a richiederla, ma anche perché non si avrebbe la certezza legale dell'autenticità e della completezza del testo dell'accordo». (*op. cit.*, p. 131 ss.).

(42) In *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 5 maggio 1999, pp. 4-5. V anche sullo stesso argomento la seduta della medesima Giunta per il Regolamento della Camera del 23 giugno 1998.

(43) R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, p. 216, n. 99.

(44) Per una disamina più approfondita delle questioni relative all'applicabilità delle procedure in sede legislativa e redigente v. V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 133 ss.

(45) V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 147 ss. L'applicabilità della riserva di legge di Assemblea, aggiunge l'autore, vale anche per le leggi contenenti ulteriori disposizioni di adattamento del trattato all'ordinamento interno. La Corte costituzionale, peraltro, con sent. n. 295 del 1984, ha dichiarato l'estensione della riserva di Assemblea anche all'ordine di esecuzione, ove fosse emanato con legge distinta da quella *ex art.* 80 Cost. Lo stesso autore precisa poi che, in base alla struttura stessa della legge *ex art.* 80 Cost., che si configura come legge del Parlamento approvata secondo la procedura dell'art. 72, ult. comma, Cost., è anche da escludere che un'autorizzazione alla ratifica possa essere concessa mediante un decreto-legge o dei decreti legislativi, cioè di fatto ad iniziativa del Governo: ciò infatti consentirebbe al Governo di autorizzare un atto (la ratifica) sostanzialmente di propria competenza, alterando il rapporto di dualità esistente fra Parlamento e Governo nel riparto delle competenze in ordine alla potestà estera.

(46) In quelle sedute la Presidenza ha affermato che è compito del Parlamento – in base all'articolo 80 della Costituzione – esclusivamente quello di accogliere o respingere il trattato nel suo complesso, autorizzandone o meno la ratifica e la piena esecuzione (v. *supra* nota n. 32; v. anche *infra*, nota n. 50).

(47) Fra gli altri, L. GIANNITI, «Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali», in *Diritto e società*, 1991, p. 680 ss. V. anche M. GIULIANO, «È emendabile o inemendabile l'ordine di esecuzione di trattati internazionali?», in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1982, p. 24, il quale fa rilevare che la prassi parlamentare e la dottrina del regime statutario erano di senso contrario alla prassi parlamentare repubblicana, per la quale è inammissibile la presentazione di emendamenti alla legge *ex art.* 80.

(48) L. GIANNITI, *op. cit.*, p. 681.

(49) V. LIPPOLIS, *op. cit.*, p. 151.

(50) Nella seduta del 17 dicembre 1976, in occasione della discussione del disegno di legge A.C.440 recante la ratifica e l'esecuzione degli Accordi di Osimo, alcuni emendamenti furono dichiarati inammissibili con queste motivazioni: «In sede di ratifica di un trattato internazionale, la competenza a stipulare il quale è dalla Costituzione attribuita al Governo, non è infatti ipotizzabile l'emendabilità del trattato stesso, né il condizionamento della relativa ratifica al verificarsi di determinati eventi, compito del Parlamento essendo esclusivamente quello di accogliere o respingere il trattato nel suo complesso, autorizzandone o meno la ratifica e deliberandone o meno la piena esecuzione, in base all'articolo 80 della Costituzione. [...] Sono viceversa ritenuti ammissibili gli emendamenti riferiti agli altri articoli del disegno di legge che, lungi dal tendere ad alterare il contenuto del trattato e degli altri atti con esso collegati, mirino a modificare specifiche norme di pura applicazione, o modalità e criteri delle deleghe e sempre che non contrastino espressamente con norme del trattato». (CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, VII Legislatura, p. 3646).

(51) «Non meno chiara appare, tuttavia, la netta distinzione che sussiste fra l'atto legislativo (in senso meramente formale) mediante il quale le Camere esercitano la loro anzidetta funzione di controllo sulla politica estera dell'Esecutivo e un altro atto legislativo che pure promana dalle Camere e mediante il quale esse assolvono ad una funzione che è esclusivamente loro propria: quella di adattare l'ordinamento giuridico alle esigenze di un trattato internazionale, una volta che questo sia stato legittimamente stipulato dall'organo a ciò competente». (M. GIULIANO, *op. cit.*, p. 19). È noto infatti che la Costituzione italiana non contiene alcuna disposizione specifica concernente i meccanismi per adattare l'ordinamento giuridico interno al diritto internazionale pattizio o convenzionale.

(52) La riserva è assimilabile ad una parziale «denuncia» dell'accordo internazionale, risolvendosi in una modifica della portata del trattato attribuita alla discrezionalità di uno dei contraenti al momento della firma (riserve «proprie») o della ratifica («improprie»).

(53) W. LEISNER, *op. cit.*, p. 374.

(54) Fra tutti v. W. LEISNER, *op. cit.*, p. 373 ss.

(<sup>55</sup>) D'altra parte, la dottrina aveva già sottolineato come l'apposizione di riserve unilaterali tardive ad un trattato internazionale da parte di uno Stato ponesse il problema proprio della tutela dell'affidamento della controparte nella conclusione del trattato stesso: contro tale rischio può farsi valere senz'altro la regola generale *pacta sunt servanda*, che costituisce un principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto, al quale anche l'ordinamento giuridico italiano si conforma ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione. È necessario altresì tenere presente che, proprio in considerazione dell'eventuale apposizione di simili riserve all'accordo da parte del Parlamento, il Governo potrebbe anche decidere di non procedere affatto alla ratifica nonostante la sopravvenuta autorizzazione legislativa. Ed allo stesso modo, la parte contraente che si vedesse notificare dall'Italia una ratifica condizionata da una riserva introdotta unilateralmente, potrebbe a sua volta legittimamente non ratificare il trattato, presentando corrispondenti obiezioni alla riserva unilaterale, secondo quanto previsto dall'articolo 19 della Convenzione di Vienna. Sulla questione delle riserve unilaterali apposte in via legislativa, v. R. DICKMANN, *op. cit.*, p. 220 ss.

(<sup>56</sup>) Di conseguenza, nella fattispecie verrebbe imputata allo Stato italiano, sul piano del diritto internazionale, una riserva la cui formulazione sarebbe stata definita dalle Camere con l'assenso del Governo: più precisamente – come affermava la Presidenza della Camera – la riserva veniva in tal modo «legificata» e sottratta all'esclusiva disponibilità dell'Esecutivo.

(<sup>57</sup>) Gli argomenti citati sono efficacemente trattati nella relazione per l'Assemblea sulla proposta di legge A.C. 3886, recante «Disposizioni concernenti il procedimento per la ratifica dei trattati internazionali», predisposta dalla Commissione affari esteri e comunitari della Camera dei deputati nella XIV legislatura, (v. *infra*).

(<sup>58</sup>) W. LEISNER, *op. cit.*, p. 375.

(<sup>59</sup>) Si ricordano, in particolare, i progetti di riforma della Costituzione, contenuti fra l'altro una nuova formulazione dell'articolo 80, avanzati dalla Commissione Bozzi, nella IX legislatura, e dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (cosiddetta Commissione D'Alema), nella XIII legislatura.

(<sup>60</sup>) «L'articolo 80 della Costituzione è stato finora attuato, nell'arco di cinquantacinque anni, con circa 1765 leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; una media di trentadue ogni anno, circa quattro per ogni mese di lavoro escludendo i periodi di scioglimento del Parlamento, crisi di governo e altre sospensioni, una buona percentuale dell'intera produzione legislativa. Nelle ultime due legislature (fra il 1994 e il 2001) la media è divenuta di quasi settanta leggi di autorizzazione alla ratifica ogni anno. Questi dati, ovviamente, non considerano migliaia di trattati firmati in forma semplificata, senza coinvolgimento del Parlamento; almeno duecento ogni anno per un totale davvero enorme di accordi internazionali in vigore in Italia» (relazione illustrativa alla proposta di legge A.C. 3886)

(<sup>61</sup>) Come già detto, il controllo del Parlamento è molto debole, se non addirittura inesistente, nella fase dei negoziati (bilaterali o multilaterali) dell'accordo. Il controllo risulta ulteriormente affievolito dal fatto che il Parlamento discute e autorizza il contenuto di un accordo anni dopo la sua firma (mediamente trascorrono tre anni fra la firma del trattato e la sua presentazione per la ratifica, un ulteriore anno per l'esame).

(<sup>62</sup>) «Dal 1948 al 1996 il tempo medio tra la firma di un accordo e la presentazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica è stato di 1155 giorni (2402 nella legislatura della solidarietà nazionale!), tra la firma e l'entrata in vigore di 2084 giorni (cinque anni e mezzo!). A Montecitorio il tempo medio dell'iter parlamentare è stato di poco più di sei mesi; a palazzo Madama poco meno. Mediamente un anno totale (rarissime le "terze" letture)». (relazione illustrativa alla proposta di legge A.C. 3886).

(<sup>63</sup>) «Una scadenziata cornice procedurale può aiutare il Governo, ogni Governo, a razionalizzare le fasi di negoziato, anche per gli aspetti di concertazione interministeriale, a distinguere meglio gli obblighi di rilievo politico sui quali coinvolgere il Parlamento e gli obblighi assumibili in forma semplificata, ad accelerare l'entrata in vigore di accordi urgenti per una riconoscibile positiva inizia-

tiva internazionale del nostro Paese, sulla base di orientamenti geografici e settoriali». (relazione illustrativa alla proposta di legge A.C. 3886).

(<sup>64</sup>) Nello stesso articolo si prevedeva che il Governo avrebbe dovuto informare tempestivamente le Camere e fornire adeguata motivazione quando decidesse di apporre nuove riserve al momento del deposito o dello scambio dello strumento di ratifica o di ritirare riserve precedentemente apposte. L'obbligo di motivata informativa veniva posto per consentire alle Camere l'espressione di uno specifico parere sulle nuove riserve o sul ritiro di quelle già apposte.

(<sup>65</sup>) Anche in questo caso era posto in capo all'Esecutivo un obbligo di informativa immediata al Parlamento ed un ulteriore obbligo di adeguata motivazione nella relazione annuale sullo stato dei trattati (v. *infra*).

(<sup>66</sup>) Il successivo articolo 7 consentiva comunque al Governo di presentare alle Camere, in qualsiasi momento, il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di un singolo trattato quando, per ragioni di urgenza, o per la necessità di uniformarsi a un calendario internazionalmente concordato di entrata in vigore del trattato, non fosse possibile attendere la scadenza semestrale prevista dalla relazione annuale sullo stato dei trattati e dalla legge per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati e per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali, di cui all'articolo 9.

(<sup>67</sup>) La relazione avrebbe dovuto contenere, con riferimento all'anno precedente: a) l'elenco dei trattati sottoscritti e per i quali non fosse stata ancora autorizzata la ratifica del Parlamento, accompagnati dall'indicazione delle eventuali riserve già presentate dal Governo all'atto dell'apposizione della firma; b) l'elenco dei trattati sottoscritti non rientranti tra i casi di cui all'articolo 80 della Costituzione; c) l'elenco dei trattati sottoscritti e non ancora ratificati, per i quali fosse già stata autorizzata la ratifica da parte del Parlamento, con l'indicazione dei motivi del mancato deposito o scambio dello strumento di ratifica e delle eventuali nuove riserve che il Governo intendesse apporre in sede di ratifica; d) l'elenco dei trattati per i quali fosse stata autorizzata la ratifica da parte del Parlamento, con l'indicazione motivata delle eventuali nuove riserve apposte dal Governo all'atto del deposito o dello scambio dello strumento di ratifica. Si specificava inoltre che nella relazione annuale il Governo riferisse: a) sullo stato di eventuali negoziazioni in corso, volte alla stipulazione di nuovi trattati internazionali, anche alla luce degli orientamenti generali che il Governo intendesse assumere per l'anno successivo; b) sullo stato di conformità dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali vigenti per l'Italia, dando conto in particolare degli effetti prodotti a livello ordinamentale dai trattati già in vigore; c) sugli effetti prodotti dai trattati già in vigore, dando conto in particolare dell'impatto da essi determinato nella sfera economica, sociale e culturale del Paese.

(<sup>68</sup>) Per i trattati recanti obblighi internazionali in materie di legislazione concorrente Stato-regioni, si prevedeva che la relazione fosse trasmessa anche alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per l'acquisizione di un parere.

(<sup>69</sup>) La presentazione da parte del Governo di un unico disegno di legge ogni sei mesi doveva, nelle intenzioni dei proponenti, permettere l'esame contestuale di più autorizzazioni alla ratifica in un unico momento. Ciascuna di esse doveva essere esaminata e votata in un articolo separato, accompagnato dal relativo ordine di esecuzione, ma l'unicità del provvedimento era volto a facilitare un esame approfondito da parte delle Camere di tutte le problematiche connesse alla ratifica dei trattati internazionali.

(<sup>70</sup>) Il comma 1 prescriveva che nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, gli obblighi internazionali possono essere attuati mediante regolamento, se disposto dalla legge semestrale sui trattati. È infine da notare che il comma 5 dello stesso articolo 117 prevedeva che i regolamenti attuativi di obblighi internazionali potessero essere adottati anche nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome in caso di inerzia di queste, nell'attuazione del potere sostitutivo previsto dall'articolo 117, quinto comma della Costituzione (nei casi in cui l'adempimento di un obbligo internazionale sia soggetto a termine perentorio).

(71) Sarebbe infatti contraddittorio, continua la relazione della Commissione, che le norme poste da una legge ordinaria influenzassero le norme poste da un trattato internazionale (alle quali sono assimilabili le riserve), che – come già rilevato – costituiscono un limite per la competenza del legislatore; infatti, in questo caso la norma di legge concorrerebbe a definire il proprio limite di costituzionalità.

(72) La riserva al trattato, infatti, costituisce un istituto di diritto internazionale e riguardo ad esso le eventuali discipline interne dei singoli Stati non possono avere funzione innovativa, bensì meramente organizzativa.

(73) Cfr. *supra*, note nn. 55 e 56.

(74) Che tale potere spetti al Governo è pure confermato dall'articolo 6, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (cosiddetta legge La Loggia).

(75) Cfr. *supra*, quanto detto a proposito della possibilità che il Parlamento autorizzi le riserve ad un trattato.

(76) Già infatti l'articolo 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, impone al Servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri la trasmissione dei testi di tutti gli accordi che vincolano l'Italia sul piano internazionale. Tale trasmissione è prevista in scadenza mensile al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica ed ha ad oggetto tutti i trattati conclusi dall'Italia, che necessitino o meno dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica di cui all'articolo 80 della Costituzione. Inoltre è prevista la pubblicazione su supplemento trimestrale alla *Gazzetta Ufficiale* dei testi di tutti gli accordi entrati in vigore nello stesso periodo. Ogni anno poi, in concomitanza con la pubblicazione degli indici annuali della *Gazzetta Ufficiale*, è predisposto da parte del Ministero degli affari esteri un repertorio con tutti gli accordi internazionali vincolanti per l'Italia. Anche l'informazione sulle dichiarazioni, sulle riserve formulate e sulle denunce degli accordi risulta garantita attraverso la pubblicazione delle stesse sulla *Gazzetta Ufficiale* in un autonomo comunicato (come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092).

(77) Sul concetto di «pre-rogativa» e sui rapporti fra «royal prerogative» nel settore delle relazioni estere e ruolo del Cabinet, v. G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, cit., p. 62 ss. In particolare: «la direzione e la decisione della politica estera dello Stato spetta al Cabinet, che esercita la *royal prerogative*, determinando l'imputazione giuridica al Re degli atti deliberati che prevedano la proiezione all'esterno della volontà dello Stato e l'imputazione politica a se stesso» (*op. cit.*, p. 72)

(78) «Il Parlamento britannico viene gradualmente, infatti, investito dalla problematica di politica internazionale nel quotidiano contatto che il *Premier*, il leader della Camera dei comuni, il Ministro degli affari esteri hanno con la maggioranza ed eventualmente con l'opposizione, con l'accorto uso delle *questions*, con le dichiarazioni che il Governo rende alle Camere, alle strette con il dibattito e il voto di fiducia. La legislazione di esecuzione del trattato, allorché esso comporti una modificazione dell'ordinamento giuridico esistente, o conseguenze finanziarie, non subirà, quindi, ritardi od insabbiamento». (G. NEGRI, *op. cit.*, p. 44).

(79) G. NEGRI, *op. cit.*, p. 41. «The British government is one of the strongest, if not the strongest in the world» (W. JENNINGS, *Parliament*, Cambridge, 1948, p. 8).

(80) «Il Parlamento britannico non viene a trovarsi nella condizione limitante e giuridicamente limitata del fatto compiuto, allorchando è attivato per esercitare la funzione-controllo dell'approvazione o autorizzazione del trattato, come accade nei paesi che prevedono tale meccanismo». (M. R. DE LEO, *Forme di governo e politica estera: itinerari comparati*, Torino, 2003, p. 156)

(81) M. R. DE LEO, *op. cit.*, p. 150.

(82) V. fra gli altri R. SINGLAIR, «The Principles of Treaties Interpretation and their Application in the English Courts», in *International and Comparative Law Quarterly*, April 1963.

(83) «The concentration of power in the hands of the leaders of the executive and the legislature includes the right to make treaties subject to the limitation that the courts will only enforce the common law and laws enacted by Parliament and subject to the limitation that a treaty which lacks the support of Parliament or the approval of the electorate may bring down the government». (Lord TEMPLEMAN, «Treaty-making and the British Parliament». In: *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties. A Comparative Study*, S. A. RIESENFELD, F. M. ABBOTT (a cura di), Netherlands, 1994, p. 153). Peraltro, lo stesso autore ne deduce che «It follows that the treaty-making powers of government are powerfully influenced but cannot in practice be directly fettered by Parliament». (*ibidem*).

(84) Sir W. BALCKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, 1765 (London, 1937, p. 275).

(85) HOUSE OF COMMONS, *Parliamentary Debates*, 5th Series, London, 1924, vol. 171, col. 2003-2004.

(86) *Ibidem*.

(87) Lord TEMPLEMAN, *op. cit.*, p. 159.

(88) «L'avvento dello Stato di diritto, quale si realizza con le Costituzioni americana e francesi rivoluzionarie e con l'affermazione del principio della separazione dei poteri, comporta l'estensione del principio di legalità agli atti concernenti il "potere estero", attraverso la suddivisione di esso (mediante una distribuzione delle relative competenze, e quindi con l'introduzione di riserve e limitazioni) fra più organi dello Stato, e con un ruolo di notevole rilievo attribuito alle Assemblee rappresentative». (E. PALAZZOLO, *op. cit.*, p. 19).

(89) V. LIPPOLIS, «Parlamento e potere estero», in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. Labriola, 1999, p. 530.

(90) La Costituzione repubblicana del 4 novembre 1848, all'articolo 53, di nuovo affidava ai Corpi legislativi l'approvazione dei trattati. La Costituzione del Secondo Impero del 14 gennaio 1852 (articolo 6) ripristinò la competenza esclusiva dell'Esecutivo, mentre, con l'avvento della Terza Repubblica, la legge costituzionale del 16 luglio 1875 disponeva, all'articolo 8, che alcuni trattati conclusi dal Presidente dovevano essere sottoposti al controllo delle Camere.

(91) Anche la IV Repubblica, che pur prevedeva un ridimensionamento generale della funzione presidenziale, rafforzando contestualmente il controllo delle Camere anche sull'attuazione della politica estera e di difesa, ha continuato a registrare la preminenza del ruolo del Capo dello Stato nella direzione della politica estera.

(92) M. R. DE LEO, *op. cit.* p. 120.

(93) Su questo argomento v. P. GAIA, «Les actes internationaux devant le Parlement», in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la Vme République*, Bordeaux, 1995.

(94) R. GHEVONTIAN, *Droit des relations internationales*, Aix-en-Provence, 1992, p. 69.

(95) Su questo punto la dottrina si è divisa fra quanti hanno ritenuto che con l'inserzione della dizione «*accord international non soumis à ratification*» la Costituzione del 1958 abbia voluto costituzionalizzare la pratica dei cosiddetti accordi in forma semplificata e quanti invece hanno sostenuto che si è voluta creare una nuova categoria di accordi internazionali sottoposti ad approvazione, ma distinti dagli accordi in forma semplificata.

(96) Il trattato viene pubblicato solo dopo la sua ratifica da parte del Capo dello Stato, che resta sempre libero di procedere o meno alla ratifica stessa, anche dopo aver ottenuto l'autorizzazione del Parlamento (il quale, a questo punto, non può influire sulla pubblicazione del trattato e dunque sulla sua applicabilità nell'ordinamento interno).

(97) Cfr. *supra*, nota n. 95

(98) Con decisione del 30 dicembre 1975, in occasione del mancato voto del Parlamento sugli accordi franco-cileni.

(99) Se il potere di iniziativa legislativa fosse riconosciuto al Parlamento nelle materia di cui all'art. 53, sarebbe ipotizzabile la procedura (che si concluderebbe con il ricorso al Conseil Constitutionnel) prevista dall'art. 41 della Costituzione («Se nel corso dell'iter legislativo, risulta che una proposta o un emendamento siano estranei alla materia riservata alla legge o siano contrari ad una delega accordata ai sensi dell'articolo 38, il Governo può eccepirne l'inammissibilità»). Su questo v. M. R. DE LEO, *op. cit.*, p. 134.

(100) «However, to attach reservations to the authorizing legislation would once again be for Parliament to issue "injunctions" to the Government, and the Constitutional Council would not permit that. It would also be to grant Parliament the power to intervene in international relations, a power which the Constitution does not recognize». (F. LUCHAIRE, «The Participation of Parliament in the Elaboration and Application of Treaties», in *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties. A Comparative Study*, *cit.*, p. 46). Cfr. decisioni del Conseil Constitutionnel del 28 dicembre 1976 e del 17 gennaio 1979.

(101) La questione era collegata alle vicende relative alla ratifica della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, delle Nazioni Unite, la quale prevede, all'articolo 6, che le norme concernenti i diritti civili e i reati penali, in essa contenute, debbano essere interpretate da un giudice imparziale e indipendente (il quale non poteva evidentemente identificarsi con il Governo, a cui nel passato si rivolgeva il giudice per interpretare le norme di un trattato concluso dall'Esecutivo).

(102) Infatti «[...] la promulgation (obligatoire) de la loi d'autorisation n'entraîne aucun effet contraignant pour le chef de l'Etat et ne porte nullement atteinte à son pouvoir discrétionnaire de ratification, puis de publication (et jadis de promulgation) des traités» (L. SAIDJ, *Le Parlement et les traités. La loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*, Paris, 1979, p. 48).

(103) E dunque, come si è visto, sulla sua applicabilità da parte del giudice nazionale. Sugli effetti interni derivanti dalla non obbligatorietà della promulgazione e della pubblicazione del trattato discendente dalla legge di autorizzazione alla ratifica cfr. L. SAIDJ, *op. cit.*, p. 49.

(104) Le motivazioni di tale esclusione, sancita anche dai Regolamenti parlamentari, sono analoghe a quelle addotte in altri ordinamenti in ordine alla medesima questione e nascono dal radicato pregiudizio a favore delle competenze dell'Esecutivo in materia di negoziazione e conclusione degli accordi internazionali (segretezza, rapidità, efficacia delle negoziazioni ecc.; v. *supra*, cap. 1)

(105) L. SAIDJ, *op. cit.*, p. 46.

(106) Così L. SAIDJ, *op. cit.*, p. 48, che continua: «Alors qu'une loi ordinaire impose ses effets jusqu'à l'intervention d'une loi contraire, la loi, ici, n'empêche pas le pouvoir exécutif, une fois le traité en vigueur, de le denoncer sans obtenir l'autorisation du Parlement». (*ibid.*)

(107) L. SAIDJ, *op. cit.*, p. 53.

(108) Il Consiglio costituzionale ha ribadito in più occasioni la primazia delle norme contenute nei trattati internazionali rispetto alla legge ordinaria, ricusando contestualmente la propria competenza a giudicare della costituzionalità dei trattati internazionali, ma invitando il giudice ordinario a disapplicare la norma interna incompatibile con quella del trattato. Resta tuttavia impregiudicata la possibilità per il Parlamento di intralciare l'esecuzione di un trattato negando l'approvazione della legge di spesa necessaria a finanziarne l'esecuzione (v. *supra*).

(109) In tal senso, l'articolo 55 della Costituzione produce un duplice effetto: «da un lato consente al Presidente di esercitare un potere superiore a quello del Parlamento, e dall'altro provoca ulteriore flessione del potere legislativo, decisamente razionalizzato dalla Carta del '58. Il Presidente, come si è detto, può anche scegliere di seguire ai margini le negoziazioni e optare per la via degli accordi in forma semplificata». (M. R. DE LEO, *op. cit.* p. 108).

(110) M. R. DE LEO, *op. cit.*, p. 110, la quale così continua: «Il ricorso al controllo di costituzionalità offre delle *chances* anche al Primo ministro, come al Parlamento (e ciò vale particolarmente in regime di *cobabitation*), che possono bilanciare, per questa via, le iniziative estere del Presidente,

tentando di bloccarle *in itinere*, o di far prevalere il proprio orientamento mediante verdetto di illegittimità costituzionale» (*ibid.*). Su questo argomento, cfr. anche M. DUVERGER, *La Vème République*, Paris, 1968.

(111) Le leggi di autorizzazione riguardano all'incirca un decimo degli impegni assunti a livello internazionale in un anno.

(112) Si ricorda che, nell'assetto costituzionale della V Repubblica, la funzione parlamentare è stata significativamente razionalizzata: il Parlamento ha un limitato ruolo di indirizzo politico (il Senato è escluso dal circuito fiduciario), le sue competenze legislative sono spesso messe in forse dall'intervento del Governo nel medesimo *domaine*, non dispone di efficaci strumenti di controllo, non svolge frequentemente dibattiti di politica estera, assumendo un atteggiamento talora recessivo, non utilizza canali di raccordo continuo ed efficace con il Governo di cui dispone, ad es., il Parlamento britannico, non domina l'ordine del giorno dei lavori ed esercita un limitato controllo sul bilancio dello Stato, non potendo emendarlo.

(113) Principale impulso a questo incipiente ampliamento della sfera di intervento parlamentare è stato dato, come è noto, dall'introduzione delle procedure informative sugli atti comunitari (con la creazione nel 1994 della Delegazione parlamentare per l'Unione europea, che tuttavia si distingue nettamente dalle Commissioni specializzate in affari europei esistenti in altri ordinamenti, poiché svolge esclusivamente funzioni di collegamento informativo con le Assemblies).

(114) Come noto, nell'ordinamento costituzionale tedesco, il rapporto fiduciario si instaura esclusivamente fra il Governo e il Bundestag, essendo il Bundesrat escluso dal circuito della fiducia: a questo corrisponde l'esercizio di una funzione di controllo sicuramente più attenuata di quest'ultimo organo sulla gestione della politica estera da parte del Governo.

(115) La stessa struttura delle commissioni parlamentari ricalca parzialmente, come nel caso italiano, l'organizzazione dei ministeri. L'articolazione dei lavori parlamentari dà molto rilievo all'attività delle commissioni, luogo di elaborazione tecnica delle norme, mentre all'Assemblea è riservato il tradizionale ruolo di *forum* per i dibattiti sulle più importanti questioni di politica generale (v. C. TOMUSCHAT, «Parliamentary Foreign Affairs Committees in the Federal Republic of Germany», in A. CASSESE (a cura di), *Control of Foreign Policy in Western Democracies. A Comparative Study of Parliamentary Foreign Affairs Committees*, Padova, 1982). Questa sorta di dicotomia fra le commissioni parlamentari e il *plenum* (spesso tendenti a sovrapporsi, anche nei tempi di lavoro, o a duplicarsi) rappresenta un profilo critico anche per altri ordinamenti democratici strutturati analogamente a quello tedesco, non ultimo il nostro (anche se nel Parlamento italiano sembra piuttosto esserci un'inversione dei ruoli di preminenza, per cui l'ordine del giorno dell'Assemblea sopravanza troppo spesso il lavoro – concreto ed effettivo – delle commissioni, con la sola motivazione della maggiore “attrazione” mediatica di certi dibattiti di Aula).

(116) In particolare, v. BVerfGE 2, 347 (p. 368 ss.).

(117) Una norma analoga appariva anche nell'art. 45 della Costituzione di Weimar e nell'art. 11 della Costituzione dell'Impero del 1871.

(118) BVerfGE 1, 372 (p. 381). Cfr. *infra*, nota n. 132.

(119) Cfr. H. W. BAADE, *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland*, 1962.

(120) V. su questo argomento J. FROWEIN, M. J. HAHN, «The Participation of Parliament in the Treaty Process in the Federal Republic of Germany», in *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties. A Comparative Study*, cit., p. 66 ss. Gli autori chiariscono altresì che, ove il Bundestag abbia fornito il proprio consenso ad un trattato in modo incondizionato, nel momento in cui, successivamente all'espressione di tale consenso incondizionato, il Governo decidesse di apporre una riserva, il Bundestag non potrebbe più opporvisi. In materia di riserve, il Bundesrat è stato ancora più attivo del Bundestag, poiché ha emanato nel 1971 delle specifiche linee guida in cui esplicitamente si regolavano le procedure di notifica in anticipo al Parlamento di eventuali riserve che il Governo intendesse apporre ad un trattato, ribadendo a chiare lettere la piena facoltà

del legislativo di condizionare l'autorizzazione alla ratifica all'apposizione o meno di una riserva, precedentemente alla conclusione dell'iter di perfezionamento dell'accordo.

<sup>(121)</sup> L'elenco delle materie nelle quali lo Stato federale dispone di competenza legislativa esclusiva è contenuto nell'art. 73 della Legge fondamentale.

<sup>(122)</sup> V. L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution*, cit., p. 303.

<sup>(123)</sup> Così chiarisce il Tribunale costituzionale federale nella già citata sentenza BVerfGE 1, 372 (p. 381) (v. anche *infra*, nota n. 132).

<sup>(124)</sup> Il progetto di Costituzione che poi divenne la Legge fondamentale tedesca fu redatto nel Convento di Herrenchiemsee (presso Monaco di Baviera) dai delegati nominati dai governatori dei Länder appena creati, lì riuniti dal 10 al 23 agosto 1948. Il progetto, dopo essere stato approvato l'8 maggio del 1949 dall'Assemblea parlamentare riunita nel Museo König di Bonn, fu successivamente approvato anche dalle potenze occupanti (il 12 maggio dello stesso anno), quindi ratificato dai parlamenti di tutti i Länder (ad eccezione della Baviera) ed infine promulgato il 23 maggio del 1949, nella forma attuale.

<sup>(125)</sup> Si trattava della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti del bambino e della Convenzione (sempre dell'ONU) contro la tortura e i trattamenti inumani e degradinganti.

<sup>(126)</sup> J. FROWEIN, M. J. HAHN, *op. cit.* p. 63.

<sup>(127)</sup> In questa sede la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati verrà indicata come «*Vertragsgesetz*», in linea con la denominazione usata dalla dottrina a proposito dell'articolo 59 della Legge fondamentale; così come talvolta sarà più opportuno, per chiarezza comparativa, fare riferimento al concetto di legge di autorizzazione alla ratifica, pur tenendo a mente che la legge in questione letteralmente esprime un assenso (*Zustimmung*), più che un'autorizzazione.

<sup>(128)</sup> F. A. MANN, «Zur Wirkung des Zustimmungsgesetzes nach Artikel 59 Absatz 2 des Grundgesetzes», in *Jahrbuch für Internationales Recht*, 18, p. 374.

<sup>(129)</sup> BVerfGE I, 396 (p. 410 s.).

<sup>(130)</sup> A partire da H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899.

<sup>(131)</sup> Gli orientamenti dottrinali più recenti fanno piuttosto riferimento alla cosiddetta «dottrina dell'adozione» (*Adoptionslehre*, anche *Vollzugslehre* – teoria dell'attuazione), per la quale l'assenso legislativo consente l'applicazione della norma internazionale nell'ordinamento interno (che la «adotta» e la «attua») aprendo quest'ultimo all'«influsso» dell'ordinamento internazionale (fra gli altri I. SEIDLER-HOHENFELDERN, «Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law», in *International and Comparative Law Quarterly*, 1963, n. 12, pp. 88-124; E. KAUFMANN, «Normenkontrollverfahren und völkerrechtlicher Vertrag», in *Gedächtnisschrift W. Jellinek*, 1955, pp. 445-456).

<sup>(132)</sup> BVerfGE 1, 372 (p. 381 s.). Secondo questa pronuncia, perché un trattato regoli i rapporti politici della Federazione, occorre che riguardi non solo, in generale, il bene comune (*Gemeinwohl*) o gli affari pubblici, ma anche «in modo essenziale ed immediato», conformemente al suo espresso scopo «l'esistenza dello Stato, la sua integrità territoriale, la sua indipendenza, la sua posizione, commisurata al suo relativo peso, nella comunità internazionale». Oltre ai trattati politici espressamente già indicati («*Machtpolitische Verträge*»), sono ricompresi nella categoria anche accordi commerciali o di amicizia soltanto quando questi perdano la caratterizzazione di regolazione dei rapporti di mercato («*unpolitische Markt-Beziehungen*»), per assumere quella di definizione di rapporti (politici) fra potenze («*politische Macht-Beziehungen*»).

<sup>(133)</sup> «2. Alle sedute a porte chiuse delle commissioni possono prendere parte come auditori membri del Bundestag non appartenenti alla commissione, salvo che il Bundestag, al momento della costituzione delle commissioni, decida di limitare il diritto di accesso per singole commissioni ai membri ordinari ed a quelli espressamente nominati loro sostituti».

<sup>(134)</sup> Art. 59, comma 2, della Legge fondamentale.

<sup>(135)</sup> Ciò quando non sia richiesto l'assenso (*Zustimmung*): «Qualora per una legge non sia necessario l'assenso del Bundesrat, il Bundesrat può, dopo che è terminata la procedura prevista dal secondo comma, entro due settimane, sollevare opposizione» (art. 77, comma 3, della Legge fondamentale).

<sup>(136)</sup> A. LA PERGOLA, *Residui "contrattualistici" e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano 1969.

<sup>(137)</sup> R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1983, p. 58 s. Peraltro, prosegue l'autore, tenuto conto della peculiarità della materia della politica estera, tendente di per sé a favorire un esercizio di tipo accentrato, mentre il primo processo evolutivo rientra nei limiti della conformità alla Costituzione, il secondo, tendente ad espandere progressivamente il ruolo del Presidente nel tentativo di superare un gravoso meccanismo di controllo garantista e surrogatorio (*l'advice e consent* del Senato) «ha presentato e presenta, invece, margini di dubbia legittimità, nei confronti dei quali, peraltro, il sistema costituzionale statunitense trova in se stesso, nel suo complesso, strumenti idonei di reazione e correzione» (*ibid.*).

<sup>(138)</sup> La formale attribuzione federale del potere estero è insita nella dizione «tutti i trattati conclusi, o che si concluderanno, sotto l'autorità degli Stati Uniti» (art. VI), che altro non è se non il riconoscimento della supremazia dell'ente centrale rispetto agli Stati membri, nel campo delle relazioni internazionali.

<sup>(139)</sup> Tale ricostruzione non è smentita nemmeno dalla modifica apportata al sistema di elezione dei senatori con l'introduzione del XVII emendamento (1913), che attribuì al corpo elettorale di ciascuno Stato l'elezione dei rispettivi senatori (in luogo delle assemblee legislative degli Stati membri): anche in seguito a ciò, peraltro, non è mai stato messo in discussione lo *status* costituzionale esclusivamente federale dei singoli senatori.

<sup>(140)</sup> R. TONIATTI, *op. cit.* p. 107.

<sup>(141)</sup> Nel complesso tuttavia, la storia costituzionale e politica americana ha visto anche in alcuni momenti un riespandersi dei poteri del Congresso in materia di politica estera, come risultato della riappropriazione di una funzione della cui titolarità formale non era mai stato privato e in un'alternanza di fasi che hanno visto ora il prevalere dell'Esecutivo, ora del legislativo (R. TONIATTI, *op. cit.*, p. 156).

<sup>(142)</sup> A. M. SCHLESINGER jr, *La Presidenza imperiale*, 1973 (trad. it., Milano, 1980, p. 247). Continua l'autore: «E, mentre distruggeva la tradizionale separazione dei poteri negli affari esteri [la Presidenza imperiale] incominciava ad aspirare ad un analogo accentramento dei poteri anche in politica interna» (*ibid.*).

<sup>(143)</sup> «Lo schema della contitolarità fra Congresso e Presidente della funzione di indirizzo politico, anche sul versante delle relazioni internazionali dello Stato federale, sembra idoneo ad una ricostruzione sistematica della forma di governo costituzionale, caratterizzata pertanto dal principio di *checks and balances* e, tramite questi ultimi, quello del coordinamento preventivo, non meno che dal principio di separazione dei poteri, secondo una formula di equilibrio che in realtà è peculiare dell'ordinamento statunitense» (R. TONIATTI, *op. cit.*, p. 186).

<sup>(144)</sup> A questo proposito, è interessante ricordare l'episodio in cui Washington, in occasione del dibattito sul Jay Treaty avvenuto nel 1796, fu richiesto di presentare alla Camera dei rappresentanti i documenti che preparavano la redazione del trattato, fra cui copia delle istruzioni destinate ai negoziatori. Nel rifiutarsi di adempiere alla richiesta, Washington ebbe a rilevare che «The nature of foreign negotiations requires caution, and their success most often depends on secrecy. [...] The necessity of such caution and secrecy was one cogent reason for vesting the power in the President, with the advice and consent of the Senate, the principle of which that body was formed confining him to a small number of members. To admit, then, a right of the House of Representatives to demand and to have as a matter of course all the papers respecting a negotiation with a foreign power would be to establish a dangerous precedent». (*Annals, 1st Congress, 1789*, pp. 66-72).

(145) Da questa esclusione del Congresso dalla fase della negoziazione dei trattati internazionali discende peraltro, *a fortiori*, anche la conclusione, ripetutamente confermata anche dalla giurisprudenza federale e costituzionale, che il singolo giudice o il cittadino ne sono altresì esclusi.

(146) Contemporaneamente, inoltre, alle origini il ruolo del Senato corrispondeva non tanto all'esigenza di esercitare un'attività di controllo sull'Esecutivo in funzione della tutela degli interessi degli Stati, quanto piuttosto all'opportunità di limitare potenziali abusi del Presidente, titolare di un potere esecutivo esclusivo analogo a quello del monarca europeo, ma paradossalmente anche più pericoloso, dati i limiti temporali della carica elettiva, che potevano renderlo meno responsabile davanti al popolo.

(147) «Il contributo dell'*advice* senatoriale, letteralmente e logicamente riconducibile alla fase preliminare ed intermedia di un negoziato internazionale, comunque assolutamente preventiva rispetto all'attitudine dell'atto a produrre in capo allo Stato effetti giuridici vincolanti in base al diritto internazionale, viene ora normalmente sollecitato ed accordato allorché tra le parti negozianti è stato già raggiunto l'accordo su di un testo da potersi considerare definitivo e, in ogni caso, contestualmente al *finale consent*; sì che il naturale recupero di una partecipazione sostanziale del Senato alla determinazione dei contenuti di un trattato avviene esclusivamente attraverso la sua facoltà di apportare delle alterazioni di diversa ed articolata efficacia al testo adottato al termine della fase negoziale e ad esso presentato dal Presidente, il quale ne potrà poi successivamente predisporre l'atto formale di ratifica: atto che, dunque, non potrà continuare ad essere considerato obbligatorio sul piano giuridico internazionale senza menomare in misura considerevole l'autonomia politica del Senato, dell'organo cioè costituzionalmente abilitato ad esercitare *pro parte* la prerogativa sovrana della ratifica, e che verrà quindi gradualmente ed effettivamente riconosciuto discrezionale». (R. TONIATTI, *op. cit.*, p. 350 ss.).

(148) «L'approvazione del Senato, deliberata a maggioranza dei due terzi dei senatori presenti, è richiesta come elemento della volontà diretta alla stipulazione, ma solo a titolo accessorio, per integrare la dichiarazione di volontà del Presidente, al quale solo formalmente è attribuito il potere di stipulare» (D. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Roma, 1906, p. 175).

(149) Il potere di veto, quando è previsto, è delineato espressamente nell'ordinamento americano (*ubi lex voluit, dixit*). Allo stesso modo, sembra improprio parlare di un atto legislativo poiché manca la partecipazione di uno dei due rami del Congresso, mentre è presente l'intervento dell'Esecutivo. Tuttavia, la posizione nel sistema delle norme approvate con il trattato, gerarchicamente pariordinate alle norme interne (in virtù della *supremacy clause*, più volte corroborata dalla Corte suprema) e prodotte secondo una procedura legislativa, farebbe propendere per la natura legislativa dell'atto del Senato.

(150) R. TONIATTI, *op. cit.*, p. 360.

(151) G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, *cit.*, p. 129.

(152) A tale riguardo, il Dipartimento di Stato ha redatto specifiche istruzioni volte a regolare i rapporti con il ramo legislativo in materia di formazione e negoziazione dei trattati internazionali. Tali istruzioni, facenti parte della cosiddetta *Circular 175 Procedure*, hanno lo scopo di assicurare un'informazione e una consultazione costante del Congresso sui contenuti dei trattati in corso di negoziazione, pendenti o che sono stati conclusi dall'Esecutivo, specialmente nei casi in cui sia previsto o auspicabile un successivo intervento legislativo di attuazione del trattato stesso.

(153) Vale la pena, per completezza, riportare il testo integrale della Rule XXX (*Proceedings on treaties*):

«1. (a) When a treaty shall be laid before the Senate for ratification, it shall be read a first time; and no motion in respect to it shall be in order, except to refer it to a committee, to print it in confidence for the use of the Senate, or to remove the injunction of secrecy.

(b) When a treaty is reported from a committee with or without amendment, it shall, unless the Senate unanimously otherwise directs, lie over one day for consideration; after which it may be read a second time, after which amendments may be proposed. At any stage of such proceedings the Senate may remove the injunction of secrecy from the treaty.

(c) The decisions thus made shall be reduced to the form of a resolution of ratification, with or without amendments, as the case may be, which shall be proposed on a subsequent day, unless, by unanimous consent, the Senate determine otherwise, at which stage no amendment to the treaty shall be received unless by unanimous consent; but the resolution of ratification when pending shall be open to amendment in the form of reservations, declarations, statements, or understandings.

(d) On the final question to advise and consent to the ratification in the form agreed to, the concurrence of two thirds of the Senators present shall be necessary to determine it in the affirmative; but all other motions and questions upon a treaty shall be decided by a majority vote, except a motion to postpone indefinitely, which shall be decided by a vote of two thirds.

2. Treaties transmitted by the President to the Senate for ratification shall be resumed at the second or any subsequent session of the same Congress at the stage in which they were left at the final adjournment of the session at which they were transmitted; but all proceedings on treaties shall terminate with the Congress, and they shall be resumed at the commencement of the next Congress as if no proceedings had previously been had thereon.».

<sup>(154)</sup> Questa notazione non è da sottovalutare, in quanto è proprio nella fase dell'esame degli emendamenti da parte del Senato nel suo *plenum* che è possibile, a maggioranza semplice, aggiungere riserve o modifiche significative, le quali avranno l'effetto di procurare al trattato una *death by amendment*, anche da parte di una maggioranza non qualificata.

<sup>(155)</sup> Per una ricognizione sintetica ma completa dei poteri del Senato sulla conclusione e l'attuazione dei trattati (in particolare per l'analisi dei limiti che incontra il potere di apporre riserve ed altre condizioni ai contenuti del trattato), v. S. A. RIESENFELD, F. M. ABBOTT (a cura di), *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties. A Comparative Study*, cit., p. 261 ss.

<sup>(156)</sup> W. R. THAYER, *The life and letters of John Hay*, 1915, p. 219.

<sup>(157)</sup> G. NEGRI, *op. cit.*, p. 39. Si ricorda che secondo la dottrina le *concurrent resolutions* sono semplici espressioni di indirizzo da parte delle due Camere e non sono sottoposte alla firma del Presidente; mentre le *joint resolutions* sono da considerare come produttive di effetti legislativi (pur trattandosi di atti bicamerali non legislativi) e sono sottoposte alla firma del Presidente. Con una *joint resolution* nel 1941 fu dichiarata la guerra agli Stati del Patto tripartito.

<sup>(158)</sup> V. *infra*.

<sup>(159)</sup> E. S. CORWIN, *The President, Office and Powers*, New York, 1957, p. 185.

<sup>(160)</sup> G. NEGRI, *op. cit.*, p. 130 ss.

<sup>(161)</sup> G. NEGRI, *op. cit.*, p. 46.

<sup>(162)</sup> E. S. CORWIN, *op. cit.*, p. 171.

<sup>(163)</sup> La dottrina degli *implied powers* tende a riconoscere in capo al Presidente la titolarità costituzionale di un autonomo potere sostanzialmente normativo, prescindendo da ogni forma di coinvolgimento dell'organo legislativo.

<sup>(164)</sup> R. TONIATTI, *op. cit.*, p. 402. Il vantaggio che si offre al Presidente con la conclusione di questo tipo di accordi consiste nella possibilità di aggirare l'ostacolo della maggioranza dei due terzi dei senatori presenti, essendogli sufficiente invece la maggioranza semplice dei due rami legislativi.

<sup>(165)</sup> In particolare, per quanto riguarda la Camera dei Rappresentanti, è indiscussa la sua competenza ad emanare la legislazione di esecuzione di un trattato già approvato con l'*advice and consent* del Senato, mentre resta fermo il principio di riserva costituzionale a favore di questa circa l'iniziativa legislativa in materia impositiva.

<sup>(166)</sup> R. TONIATTI, *op. cit.*, p. 406.

<sup>(167)</sup> Cfr. R. TONIATTI, *op. cit.*, p. 407, che parla in tal senso di «consapevolezza della precarietà del *simple executive agreement*», da parte del Presidente.

<sup>(168)</sup> W. LEISNER, *op. cit.*, p. 351.

<sup>(169)</sup> L'efficienza è un rapporto trilaterale fra utilizzo delle risorse, raggiungimento degli obiettivi e quantità di tempo impiegato per raggiungere gli obiettivi prefissati: se anche si riuscisse a dotare il Parlamento di risorse sovrabbondanti ed obiettivi ambiziosi, per rivalutare le sue funzioni, sul fronte della rapidità decisionale esso è comunque destinato a soccombere, perché è ormai assodato che nel mondo in cui viviamo il ritardo nella prestazione (ancora prima dell'insufficienza qualitativa) è il primo indice dell'inefficienza.

<sup>(170)</sup> V. su questo argomento l'interessante analisi, ancora oggi perfettamente valida, di A. MASSAI, «Parlamento e politica estera: l'Italia», in *Quaderni costituzionali*, 1984.

## *Bibliografia*

S. E. AMBROSE, «The Presidency and Foreign Policy», in *Foreign Affairs*, Winter 1991/1992, pp. 120-137.

H. W. BAADE, *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland*, 1962.

W. BAGEHOT, *The English Constitution*, I ed., 1867.

G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova costituzione italiana*, Milano, 1947.

A. BERNARDINI, *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara, 1973.

A. BERNARDINI, «Funzione del Parlamento italiano nella conclusione di accordi internazionali», in *Comunità internazionale*, 1979.

P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, III ed. Napoli, 1954.

SIR W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, 1765 (London, 1937).

F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali*, Milano, 1997.

M. BUQUICCHIO, *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, Napoli, 1980.

CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative (1979-1992)*, Roma, 1995.

A. CASSESE, «Art. 80», in *Commentario della costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979.

A. CASSESE, (a cura di), *Control of Foreign Policy in Western Democracies. A comparative Study of Parliamentary Foreign Affairs Committees*, Padova, 1982.

A. CASSESE, «I trattati internazionali e il ruolo delle Commissioni affari esteri», in A. CASSESE, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni Affari esteri*, Padova, 1982.

A. CASSESE (a cura di), *Parliamentary Control over Foreign Policy*, 1980.

C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974.

- B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, III ed., Napoli, 1987.
- Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, con annesso, adottata a Vienna il 23 maggio 1969, ratificata con l. 13 febbraio 1974, n. 112.
- E. S. CORWIN, *The Constitution and the United States. Analysis and Interpretation*, Washington, 1954.
- E. S. CORWIN, *The President, Office and Powers*, New York, 1957.
- V. CRISAFULLI, «In tema di leggi di approvazione», in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1961, p. 259 ss.
- F. CUOCOLO, «Iniziativa legislativa», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971.
- M. R. DE LEO, *Forme di governo e politica estera. Itinerari comparati*, Torino, 2003.
- A. DE TOQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 1835, trad. it., *La democrazia in America*, Milano, 1997.
- R. DICKMANN, «Il “potere estero” delle regioni e delle province autonome», in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004.
- R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006.
- F. DI NITTO, «Una riflessione sul tema dell'autorizzazione alla ratifica di Accordi internazionali in Italia», in *La Comunità internazionale*, n. 3/1994.
- D. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Roma, 1906.
- D. DONATI, «Le leggi di autorizzazione e di approvazione», in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da L. Rossi e Romano Santi, Torino, 1914 (estratto).
- M. DUVERGER, *La Vème République*, Paris, 1968.
- M. FRANCHINI, «La potestà estera», in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, vol. XXII, Padova, 1992.
- P. GAIA, «Les actes internationaux devant le Parlement», in *La conduite de la politique étrangère de la France sous la Vme République*, Bordeaux, 1995.
- S. GALEOTTI, «Potere estero e divisione dei poteri nella costituzione italiana», in *Costituzione dello Stato e norme internazionali*, a cura di U. Leanza, Milano, 1988.
- G. GARAVOGLIA, «Parlamento e politica estera: un esame comparato», in *Quaderni costituzionali*, 1984.
- R. GHEVONTIAN, *Droit des relations internationales*, Aix-en-Provence, 1992.
- A. GIANNINI, «Il controllo parlamentare della politica estera», in *Rivista di diritto pubblico*, 1950.
- L. GIANNITI, «Considerazioni sul ruolo del parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali», in *Diritto e società*, n. 4/2001.
- M. GIULIANO, «È emendabile o inemendabile l'ordine di esecuzione di trattati internazionali?», in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1982.
- M. GLUM, *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Grossbritannien und Frankreich*, Muenchen und Berlin, 1965.
- R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998.
- A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAI, *The Federalist*, 1788, trad. it., Bologna, 1997.
- G. JELLINEK, *Die rechtliche Natur der Staatsverträge*, Wien, 1880.

- W. JENNINGS, *Parliament*, Cambridge, 1948.
- E. KAUFMANN, *Normenkontrollverfahren und völkerrechtlicher Vertrag*, in *Gedächtnisschrift W. Jellinek*, 1955.
- P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, mit Erläuterungen*, vol. II, 5<sup>a</sup> ed., Berlin, 1911.
- S. LABRIOLA, «Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina dell'autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali», in *Riv. Dir. Intern. Priv. Proc.*, 1982.
- A. LA PERGOLA, *Residui "contrattualistici" e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano 1969.
- W. LEISNER, «La funzione governativa di politica estera», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960.
- V. LIBRANDO, F. MOSCONI, D. RINALDI, *Tempi biblici per la ratifica dei trattati*, Padova, 1993.
- V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989.
- V. LIPPOLIS, «Parlamento e potere estero», in *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, a cura di S. LABRIOLA, 1999.
- P. G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato, 2: il sistema britannico*, 6<sup>a</sup> ed., Milano, 1992.
- A. MC NAIR, *Law of Treaties*, 1964.
- F. A. MANN, «Zur Wirkung des Zustimmungsgesetzes nach Artikel 59 Absatz 2 des Grundgesetzes», in *Jahrbuch für Internationales Recht*, 18, p. 374.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2<sup>a</sup> ed. 1991.
- A. MANZELLA, «Il processo decisionale nella politica estera italiana», in *Quaderni costituzionali*, 1984.
- A. MASSAI, «Come funziona il controllo parlamentare», in *Politica internazionale*, 1982.
- A. MASSAI, «Parlamento e politica estera: l'Italia», in *Quaderni costituzionali*, 1984.
- M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951.
- F. MODUGNO, «Legge in generale», in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973.
- R. MONACO, «I trattati internazionali e la nuova Costituzione», in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949.
- R. MONACO, «La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale», in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1968.
- C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968.
- G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, 1964.
- G. NEGRI, «La direzione e il controllo democratico della politica estera estera in Italia», in *La politica estera della Repubblica italiana*, a cura dell'IAI, Milano, 1967.
- L. PALADINI, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.
- E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, 2003.
- Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties. A Comparative Study*, S. A. RIESENFELD, F. M. ABBOTT (a cura di), Netherlands, 1994.
- A. PERASSI, «La Costituzione e l'ordinamento internazionale», in *Quaderni della Costituzione*, Milano, 1952.

J. L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la Vème République*, II ed., Paris, 1983.

L. SAÏD, *Le Parlement et les traités. La loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*, Paris, 1979.

A. M. SANDULLI, «Legge (diritto costituzionale)», in *Novissimo digesto italiano*, vol. IX, Torino, 1968.

A. M. SCHLESINGER JR, *La Presidenza imperiale*, 1973 (trad. it., Milano, 1980).

I. SEIDLER-HOHENFELDERN, «Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law», in *International and Comparative Law Quarterly*, 1963.

R. SINCLAIR, «The Principles of Treaties Interpretation and their Application in the English Courts», in *International and Comparative Law Quarterly*, April 1963.

W. R. THAYER, *The life and letters of John Hay*, 1915.

C. TOMUSCHAT, «Parliamentary Control over Foreign Policy in the Federal Republic of Germany», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1979.

R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1983.

H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899.

L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution*, Basel und Stuttgart, 1971.