IL PUZZLE COSTITUZIONALE DEL *TREATY-MAKING POWER* IN ITALIA

1. *L'Assemblea costituente e la formazione dei trattati internazionali.* – 2. *La distribuzione dell'esercizio del potere estero fra i diversi organi costituzionali: una rapsodia.* – 3. *Il ruolo centrale del Governo.* – 3.1. *I ruoli e le responsabilità dei membri del Governo.* – 4. *Il ruolo marginale del Parlamento.* – 4.1. *L'autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati internazionali.* – 4.2. *Gli strumenti di indirizzo politico e gli strumenti di controllo politico.* – 5. *Note conclusive: alcune soluzioni alle disfunzioni istituzionali e costituzionali alla luce di una politica estera in transizione.* – a) *Soluzioni a Costituzione invariata.* – b) *Soluzioni de jure condendo, ossia in prospettiva del ddl Renzi-Boschi.*

1. L'Assemblea costituente e la formazione dei trattati internazionali.

Nel dare disciplina costituzionale al procedimento di formazione dei trattati internazionali, i Costituenti del '47 si confrontarono essenzialmente su due questioni¹.

La prima riguardava l'individuazione degli accordi per i quali si rendesse necessaria l'autorizzazione parlamentare prima della ratifica presidenziale. Ciò per «escludere la possibilità di ratificare un trattato e di sottoporlo successivamente alla approvazione delle Camere» quando si trattasse di attività internazionali di alto profilo politico. Per i «Trattati di scarsa portata politica»² premeva, invece, un'esecuzione immediata. Tuttavia, la loro entrata in vigore doveva avvenire evitando – come accadeva sotto il regime statutario – «che i rappresentanti della Nazione [non] ne [fossero] informati»³.

La seconda questione concerneva l'opportunità di esplicitare il divieto di stipula di trattati segreti⁴. Questa opzione veniva valutata dai Costituenti alla stregua dei vantaggi e degli svantaggi che una simile prescrizione avrebbe comportato alla comunità statale. Tra le diverse posizioni, ricordiamo quella secondo cui una previsione unilaterale del divieto di stipulazione di trattati segreti avrebbe posto «lo Stato italiano in una condizione di inferiorità rispetto alle altre Nazioni»⁵.

Le due accennate problematiche rendono chiaro quanto la secolare disputa intorno alla ragion di Stato in materia di politica estera fosse, in sede costituente, viva e centrale soprattutto in un ordinamento che si voleva saldamente ancorato al principio democratico⁶.

Il compromesso raggiunto è piuttosto discutibile. È discutibile perché la formula costituzionale di risulta, nonostante le intenzioni dei Costituenti, non è stata in grado di riconoscere alla sovranità popolare un adeguato controllo su una delle attività chiave dello Stato nella politica internazionale. Essa, nel tempo, è

---

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano — silvia.sassi@unimi.it

¹ La discussione sulla individuazione degli organi competenti a determinare e ad esprimere la volontà di concludere i trattati internazionali nonché sul procedimento all'uopo necessario non fu oggetto di grandi discussioni. La seconda sottocommissione della Commissione dei 75, incaricata di predisporre il progetto di Costituzione relativamente alla organizzazione dello Stato, avanzò due proposte. La prima, radicale rispetto a quanto previsto dal regime statutario, prevedeva di riservare al solo Parlamento il potere di stipulare gli accordi internazionali (v. seduta del 4-9-1946, on. Conti, in A.C., VII, 907). La seconda proposta ebbe toni più smorzati rispetto alla precedente e venne discussa nelle sedute del 20/21-12-1946 (riportata nel testo). Su di essa vi fu un'ampia convergenza delle forze politiche. Tant'è che la formula adottata dal Comitato di redazione fu approvata dall'Assemblea plenaria senza particolari obiezioni (cfr. A.C., seduta del 17-10-1946, vol. IV, 3350). Per approfondimenti v. per tutti A. CASSESE, *Art. 80*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1979. Per note critiche di questo dibattito v. F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto Albertino e Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1997, 195 ss.

² On. Tosato, in A.C., seduta del 20-12-1946, 19-20.

³ On. Lussu, in A.C., seduta del 20-12-1946, 20.

⁴ Come prevedeva, ad es., l'art. 55, c. 4 della Cost. spagnola del 1876.

⁵ On. Mortati, in A.C., seduta del 20-12-1946, 21.

⁶ V. l'intervento dell'on. Einaudi, in A.C., seduta del 21-12-1946, 801.

stata variamente disattesa non avendo offerto una soluzione organica ed esaustiva quanto, piuttosto, una serie di norme variabili tra di loro intercambiabili.

Da qui la necessità di decifrare e (ri)comporre il *puzzle* costituzionale dell'esercizio del potere estero in Italia.

Questa esigenza di razionalizzazione è tanto più avvertita ora, in Italia, in cui si parla insistentemente di riforme istituzionali e costituzionali. Riforme che, per essere efficaci anche in questo contesto, devono, però, essere inquadrare nella fase di transizione in cui la politica estera si trova, essendone mutata la natura e la struttura⁷.

In ragione di ciò, questo studio è volto, in primo luogo, ad evidenziare le disfunzioni che, alla luce dei principi costituzionali, sono emerse nel procedimento di formazione dei trattati internazionali, e che nel tempo si sono consolidate, per poi ragionare su alcune possibili soluzioni istituzionali/costituzionali a siffatte storture.

2. La distribuzione dell'esercizio del potere estero fra i diversi organi costituzionali: una rapsodia.

La Costituzione italiana coinvolge, in modo esplicito ed implicito, diversi attori nel procedimento di formazione dei trattati internazionali.

Esplicitamente, gli artt. 87 e 80 attribuiscono al Presidente della Repubblica il potere di ratifica degli accordi internazionali previa autorizzazione parlamentare nel caso in cui questi atti abbiano natura politica, o riguardino arbitrati o regolamenti giudiziari, o quando il trattato importi variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi. Questa autorizzazione deve essere conferita mediante una legge ordinaria da adottarsi, a norma dell'art. 72, c. 4, Cost., secondo il procedimento ordinario; legge che è sottratta, ai sensi dell'art. 75 Cost., al *referendum* abrogativo.

Implicitamente, l'ordinamento italiano conferisce al Governo il potere di promuovere, negoziare e concludere i trattati internazionali, rientrando il potere estero nell'ambito della funzione governativa di indirizzo politico⁸.

La struttura organica-soggettiva su cui si basa il *treaty-making power* per l'assunzione di obblighi internazionali di alto profilo politico (ex art. 80 Cost.) è, chiaramente, di tipo tripolare, distribuendosi tra il Governo, il Parlamento e il Presidente della Repubblica. Per tutti gli altri accordi ricavabili in via residuale dall'art. 80 Cost., questo assetto si muta in una dimensione bipolare, richiedendo la partecipazione dell'Esecutivo e del Capo dello Stato. Nulla è detto relativamente alla possibilità di impegnare internazionalmente la Repubblica con accordi sottoscritti dal solo Governo, conclusi, ossia, in forma semplificata, senza nemmeno la ratifica presidenziale.

Già in via di fatto, al di là, cioè, delle considerazioni giuridiche che seguiranno, questo dettato costituzionale non trova alcuna conferma. Semmai una inversione dell'ordine degli addendi. Dai dati statistici raccolti a partire dalla XII legislatura⁹ si rileva, infatti, a livello quantitativo un netto predominio, anche nelle ma-

⁷ I sociologi concordano ampiamente sulla trasformazione della politica estera dovuta, principalmente, al cambiamento delle relazioni internazionali. Queste relazioni sono, oggi, sempre più inter-societarie e sempre meno inter-statali e, se si pensa all'Europa, sempre più trans-nazionali. Ulteriore fattore che ha inciso sulla struttura delle relazioni internazionali è dato dalla pratica del multilateralismo, le cui molteplici sedi di elaborazione di valutazioni, di politiche e di interventi mediante concertazione hanno contratto lo spazio autonomo della politica estera nazionale e, perciò, reso il controllo democratico sempre più difficile da esercitare. Sul punto cfr. C. MERLINI, *Stato e società civile nella politica estera dell'Italia*, in *il Mulino*, n. 3/1998, 546 ss.; IDEM, *Quale consenso per la politica estera*, in *il Mulino*, n. 5/1999, 943 ss.; G. BONVICINI, *I limiti della politica estera italiana*, in *il Mulino*, n. 6/2001, 1060 ss.; F. ANDREATTA, M. DASSU, *Discutono di politica estera italiana*, in *il Mulino*, n. 3/2010, 460 ss.

⁸ Unanime, al riguardo, è la dottrina. Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1984, 493; V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, 17 ss.; M. FRANCHINI, *La potestà estera*, in G. SANTANIELLO (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXII, Padova, Cedam, 1992, 169 ss.; E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, Giuffrè, 2003, 127 ss.

⁹ L'attenzione è rivolta, in particolare, ai dati statistici raccolti dalla XII legislatura in ragione del nuovo sistema elettorale (introdotta con le ll. n. 276 e n. 277 del 1993) che ha innescato, per la prima volta nell'ordinamento giuridico italiano, la logica bipolare della competizione elettorale, con la conseguente sostanziale investitura popolare del Presidente del Consiglio. Questa dinamica è (stata) mantenuta, nonostante, nel 2005, sia stata adottata la l. n. 270 con un impianto tipicamente proporzionale. Ciò, si è reso possibile, in particolare, per la previsione, da un lato, del collegamento tra più liste per formare una coalizione, dall'altro, di un forte premio di maggioranza per la coalizione vincente ed, infine, della preventiva indicazione del Capo della coalizione. Ora, la situazione, come è noto, è assai incerta dato l'annullamento parziale della l. n. 270/2005 (premio di maggioranza e voto bloccato di lista senza preferenza) pronunciata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 1/2014. Per commenti al riguardo, alcuni congiunti anche con le proposte di legge elettorale avanzate, cfr.: F. BILANCIA, *"Ri-porcellum" e giudicato costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, fasc. n. 3/2013; I. NICOTRA,

terie di cui all'art. 80 Cost., di accordi internazionali conclusi in forma semplificata. A seguire, con forte distacco, quelli assunti in forma solenne e, poi, in forma presidenziale¹⁰.

Diverse e strettamente correlate le ragioni che si adducono ad un simile riscontro di dati.

Il contesto globale, nel quale le politiche pubbliche, a partire dal XX secolo in poi, si sono inserite, ha inestricabilmente intrecciato gli affari esteri con quelli interni ed europei, comportando una mutazione genetica della politica estera. Sul piano istituzionale ciò ha prodotto una frantumazione delle sedi di negoziazione internazionale e, per conseguenza, una emersione massiccia di nuovi poteri decisionali¹¹. Se consideriamo, poi, le sempre più pressanti esigenze di competenze tecniche, di riservatezza nonché di delibere celeri ed immediatamente operative¹² – da calare in un sistema, quale quello italiano, caratterizzato da una forma di governo parlamentare a debole razionalizzazione con un bicameralismo paritario¹³ sorretto da un bipolarismo distorto che scatena vari ricatti di piccoli partiti nei confronti della maggioranza – inevitabile è stato l'affiorare di prassi che hanno ridimensionato il ruolo del Parlamento ed ampliato, per contro, quello del Governo quale centro di imputazione e di raccordo tra le diverse istanze centripete e centrifughe proprie del mondo globale e non.

Ma la marginalizzazione del ruolo parlamentare nel processo di formazione dei trattati si rileva guardando anche i dati statistici relativi alla adozione delle leggi di autorizzazione alla ratifica¹⁴. La posizione di sostanziale monopolio del Governo in relazione alla iniziativa della legge di autorizzazione alla ratifica¹⁵, la sbrigatività con cui le Camere, sia in commissione sia in aula, esaminano i progetti di legge delle ratifiche¹⁶, prima, e approva, poi, tali atti¹⁷, sono ulteriori elementi che confermano quanto sopra affermato.

Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, in www.giurcost.org (14.1.2014); B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. n. 1/2014*, in www.federalismi.it (17.1.2014); A. D'ALOIA, *La sentenza n. 1 del 2014 e l'Italicum*, in www.confrontocostituzionali.eu (30.1.2014); F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Rivista AIC*, febbraio 2014; A. MORRONE (*La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: exit porcellum*) e G. GUZZETTA (*La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: molti, forse troppi, spunti di riflessione*), entrambi in *Quad. cost.*, n. 1/2014, rispettz. 119 ss. e 126 ss.; A. ANZON, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

¹⁰ In questa sede ci si rifà, principalmente, ai dati raccolti da E.C. RAFFIOTTA, in *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5-11-2009, spec. pp. 20 e 21. Tuttavia, assai ricorrente, è stata in dottrina la denuncia della tendenza governativa a concludere accordi in via semplificata anche in materie rientranti nell'art. 80 Cost. Tra i tanti, v. G. BOGNETTI, *The Role of the Italian Parliament in the Treaty-Making Process – Europe*, in *Chicago-Kent L. Rev.*, vol. 67, 1991, 397 ss. e U. VILLANI, *Attuazione dei trattati che riguardano la mutua difesa e prevedono l'uso della forza*, in G. ZICCARDI CAPALDO (a cura di), *Attuazione dei Trattati internazionali e Costituzione italiana. Una riforma prioritaria nell'Era della Comunità globale*, Atti del Convegno internazionale, Università di Salerno, 13/14-12-2001, 193 ss.

¹¹ Al riguardo, in Italia, sul potere estero delle Regioni cfr.: T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali* e F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni* entrambi in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, rispettivamente 49 ss. e 165 ss.; P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Ist. del fed.*, 2002, 49 ss.; G. PARODI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome italiane*, in *DPCE*, 2004, 766 ss. Sul ruolo delle organizzazioni internazionali, governative e non, e sui vertici tra i Capi di Stato e di Governo nella stipula dei trattati internazionali: v. G. GAJA, *A "New" Vienna Convention on Treaties between States and International Organizations or between International Organizations: a Critical Commentary*, in *British Year Book Int. Law*, 1987, 253; J.E. ALVAREZ, *International Organizations as Law-makers*, Oxford, OUP, 2005; P.-M. DUPUY, L. VIERUCCI (eds.), *NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility?*, Edward Elgar Pub., 2008; M. Bertoldi, *Abbiamo ancora bisogno del G20?*, in *il Mulino*, n. 4/2013, 686 ss.

¹² Sui problemi causati dai ritardi nella stipula degli accordi internazionali v. C. MAROZZA, *Problematiche connesse ai ritardi nell'attuazione dei trattati internazionali*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, apparati, procedure*, Roma, Camera dei Deputati, 1998.

¹³ Che diverrebbe «bicameralismo strabico», secondo T.E. FROSINI (*Bicameralismo strabico*, in www.confrontocostituzionali.eu, 10-3-2014), se dovesse entrare in vigore il sistema elettorale per l'elezione della Camera dei deputati così come approvato dalla Camera dei deputati il 12-3-2014 (c.d. Italicum).

¹⁴ Significativa è la percentuale delle leggi di ratifica sul totale della tipologia delle leggi approvate dal Parlamento, attestandosi, a partire dalla XII legislatura, tra il 33 ed il 38%. Per dettagli v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Appunti del comitato per la legislazione, La produzione normativa nella XVI legislatura*, aggiornamento al 15-1-2013, n. 14, XVI legislatura.

¹⁵ La percentuale dei ddl in questo ambito materiale oscilla tra l'80% e 90% fino a toccare, nella XIV legislatura, la soglia del 95,86%. Tra il 2001 e il 2006, delle 435 leggi di iniziativa governativa 162 avevano per oggetto l'autorizzazione parlamentare alla ratifica, mentre le iniziative parlamentari registrate nello stesso periodo erano solamente 7. V. CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI, *Le leggi nella XIV legislatura. Iniziativa e sedi di approvazione. Aggiornamento al 15 luglio 2005*, 3 ss.

¹⁶ Estremamente ridotto è il tempo impiegato dall'Assemblea per esaminare i progetti di legge delle ratifiche, divenuti poi legge, rispetto a quello speso per altre tipologie di leggi. Tra la XIV e la XVI legislatura, si registra, ad es., una media di circa 33 minuti contro le 9 ore spese dal Parlamento per l'esame dei decreti legge. V. CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attività parlamentare e la produzione normativa. La Camera dei deputati nella XVI Legislatura nel confronto con le tre legislature precedenti*, 20-12-2012, 24 ss.

¹⁷ Tempistiche così strette sono confermate sia dall'iter parlamentare seguito per approvare le leggi di ratifica sia dalla struttura delle stesse. Quanto all'iter legislativo, nella XVI legislatura ad es., si rileva la tendenza di una sola lettura per ogni ramo del Parlamento. Solo 9 sono stati i casi (questioni particolarmente rilevanti sul piano sociale o della difesa degli interessi nazionali) in cui la procedura è stata più articolata e ha richiesto tempi più lunghi per l'approvazione. Per quanto riguarda la struttura delle leggi di ratifica,

Invero, i dati riportati, letti nel loro insieme, non dovrebbero destare stupore, trattandosi di tendenze oramai comuni a buona parte degli Stati europei a regime parlamentare. Se non fosse che in Italia, a differenza di altri Paesi, il Parlamento è privo di efficaci strumenti che lo rendano partecipe nelle fasi negoziali del processo decisionale e l'unitarietà e la stabilità della direzione politica estera è minata dalla breve durata dei Governi nonché dalle ricorrenti crisi ministeriali¹⁸. Già da un simile contesto è evidente quanto l'esercizio fisiologico della politica estera, secondo il sistema di *checks and balances* delineato dal dettato costituzionale, sia (stato) fortemente disatteso.

3. Il ruolo centrale del Governo

Che il Governo sia il *deus ex machina* della formazione degli accordi internazionali è cosa nota¹⁹.

Sul piano internazionale, il Governo è legittimato a negoziare e a concludere un accordo, sia in forma solenne sia in forma semplificata, in base ad una prassi internazionale consolidata, codificata precipuamente nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 e resa esecutiva in Italia con la l. n. 112 del 1974²⁰.

In linea generale, la stipula di un trattato in forma solenne si avvia con la fase negoziale preceduta da un fitto concerto ministeriale tra i dipartimenti e/o le direzioni generali dei diversi Ministeri competenti per materia e/o per territorio²¹. Essa è volta a predisporre un testo da inoltrare al Servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati e all'Ufficio legislativo di Gabinetto del Ministero degli affari esteri (d'ora innanzi: Ministero AE) per un parere e per la delega dei pieni poteri al plenipotenziario, nel caso in cui questi non sia il Ministro AE. Una volta adottato il testo dagli Stati, segue la fase dell'autenticazione che si chiude con la firma del plenipotenziario. L'accordo così autenticato "fissa" in modo definitivo il contenuto del testo del trattato, contenuto che potrà essere modificato solo con una nuova negoziazione. La parafatura del plenipotenziario, però, in ragione del rapporto duale tra ordinamento interno e ordinamento internazionale, non obbliga lo Stato alla fonte pattizia²². Quanto alla conclusione di un trattato in forma semplificata, essa si manifesta con la

---

essa riveste un alto tasso di standardizzazione essendo per lo più costituita dalle seguenti clausole omogenee: 1) autorizzazione alla ratifica; 2) ordine di esecuzione; 3) copertura finanziaria (ove ne siano previsti gli oneri finanziari); 4) entrata in vigore. Nella medesima legislatura, delle 139 leggi di autorizzazione parlamentare, solo 16 hanno recato un numero maggiore di articoli contenenti norme di adeguamento o modifiche all'ordinamento interno. Sul punto v. CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attività parlamentare e la produzione normativa*, cit., 56.

¹⁸ Come è noto la breve durata dei Governi e le frequentissime crisi ministeriali hanno caratterizzato la storia costituzionale nella fase del parlamentarismo compromissorio. Questa degenerazione del parlamentarismo si è smorzata intorno agli anni '90 con l'introduzione, per la prima volta in Italia, di un sistema elettorale tendenzialmente maggioritario. Ciò nonostante, salvo la XIV legislatura, la durata dei Governi è stata breve e ricorrenti sono state le crisi ministeriali. Durante la XII legislatura (dal 1994 al 1996), si sono avvicendati due Presidenti del Consiglio (Berlusconi e Dini), mentre nella XIII legislatura (dal 1996 al 2001) quattro (Prodi, D'Alema I, D'Alema II, Amato). Altrettanto breve è stato il Governo Prodi II nella XV legislatura (dal 2006 al 2008). La XVI legislatura (dal 2008 al 2012) è stata retta, mediamente ogni due anni, da due Presidenti del Consiglio (Berlusconi IV e Monti). Infine, l'attuale XVII legislatura, avviatasi, come noto, in modo convulso, ha già visto l'avvicinarsi di due Presidenze: l'una retta da Letta e durata circa 9 mesi (28-4-2013 al 21-2-2014), l'altra, insediata il 22-2-2014, da Renzi.

¹⁹ Al riguardo si rinvia al citatissimo saggio di W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1960, 342 ss. che, con un'analisi realistica e disincantata, rilevava la tendenziale permanenza e concentrazione del potere estero nelle mani del Governo. Dello stesso risoluto parere anche N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi, 1999, 336-337.

²⁰ In particolare, l'art. 7, c. 2, lett. c) di questa Convenzione attribuisce ai Capi di missione diplomatica il potere di adottare il testo di un trattato, mentre la lett. b) assegna ai Capi di Stato, Capi di governo e ai Ministri degli affari esteri il potere di concludere un trattato.

Alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 ne sono seguite altre. In particolare qui si ricordano la Convenzione sulla successione degli Stati in materia di trattati, firmata a Vienna il 23-8-1978, e la Convenzione sul diritto dei trattati tra Stati ed organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali, firmata a Vienna il 21 marzo 1986. Tutte queste Convenzioni, tuttavia, non esauriscono le possibili procedure per adottare trattati internazionali. L'ultimo capoverso del preambolo di ciascuna delle sopra richiamate Convenzioni afferma, infatti, che: «Le regole di diritto internazionale consuetudinario continueranno a disciplinare le questioni non previste dalla presente Convenzione».

²¹ Per un primo commento sulla riorganizzazione della struttura dei Ministeri, avvenuta con il d.lgs. n. 300 del 1999, v. F. LANCASTER, *Introduzione*, in C. DI ANDREA (a cura di), *Il nuovo ordinamento del Governo in Italia. Introduzione e testi (aggiornamento al 15 settembre 2002)*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello stato, 15 ss. Per la raccolta dei testi normativi v. nella stessa opera, da 73 ss.

²² Questa posizione è stata assunta dalla Corte cost. fin dalle sue prime pronunce: cfr. sentt. n. 32/1960; n. 1 e 22/1961 e 20/1966. Sulle teorie monista – propugnata da KELSEN (v. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, trad. it. a cura di A. CARRINO, Milano, Giuffrè, 1989) – e dualista – prospettata da TRIEPEL (v. *Diritto internazionale e diritto interno*, trad. it. a cura di G.C. BUZZATI, Torino, 1913) ed introdotta in Italia da ANZILOTTI (v. *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, in *Opere, Scritti di diritto*

firma del suo rappresentante o lo scambio dei documenti o degli strumenti contenenti il trattato, secondo quanto stabilito dagli stessi Stati.

Sul piano esterno chiaro e legittimo è, dunque, il ruolo centrale esercitato dal Governo nel *treaty-making power*. Altrettanto non può dirsi su quello interno.

Al riguardo la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 lascia ampia autonomia agli Stati contraenti sulla scelta della forma da seguire per conferire efficacia interna all'accordo stipulato²³.

In Italia si impone, dunque, la disciplina di cui agli artt. 80 e 87 Cost. che prescrive, in ragione della materia trattata, due differenti procedure²⁴. Una procedura c.d. in forma solenne e una procedura c.d. in forma presidenziale.

La prima comporta che l'accordo stipulato dal Governo, nel caso in cui esso abbia ad oggetto le materie elencate dall'art. 80 Cost., venga sottoposto al Parlamento che, a mo' di integrazione della volontà governativa, mediante una legge *ad hoc* autorizza il Presidente della Repubblica alla ratifica. L'autorizzazione parlamentare è, in questa ipotesi, un atto di indirizzo politico vincolante²⁵. Ragion per cui si esclude sia la deliberazione in commissione (art. 72, c. 4, Cost.) sia l'adozione dello stesso con decreto legislativo e/o con decreto legge²⁶. La seconda procedura – c.d. in forma presidenziale – perfeziona, invece, l'accordo dopo la ratifica del Capo dello Stato che vigila sulla legittimità o sul merito costituzionale dell'atto, ponendosi come anello di congiunzione dell'intero sistema²⁷.

Ciò nonostante, almeno fino alla metà degli anni '80, il Governo ha esercitato, in maniera pressoché autonoma la funzione estera, non sussistendo in capo ad esso alcun obbligo di rendere nota, né a monte né a valle, la propria attività a nessun organo costituzionale, primo fra tutti al Parlamento.

Solo con l'entrata in vigore della l. n. 839 del 1984, l'Esecutivo è tenuto ad informare il Parlamento di tutti gli accordi dallo stesso autenticati. In particolare, una volta giunta al Ministero AE il documento contenente il trattato originale firmato dal plenipotenziario, l'art. 4 della citata legge prevede che il Servizio per gli affari giuridici del Ministero AE comunichi ad entrambe le Camere sia le informazioni basilari dell'accordo²⁸ sia le copie conformi dell'accordo firmato. La trasmissione al Parlamento degli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere non deve avvenire oltre un mese dalla sottoscrizione dell'atto.

È evidente quanto siffatto obbligo sia cruciale sotto il profilo della tempestiva partecipazione democratica nella fase ascendente della formazione delle fonti pattizie. Un Parlamento istruito in tempo sui trattati negoziati gode di maggiori capacità di intervento per valutare se la materia oggetto dell'accordo ricada nelle sue competenze per attivare, così, legittimamente, una discussione pubblica e procedere, poi, se del caso, alla autorizzazione alla ratifica.

---

internazionale pubblico, t. 1, Roma, 1956, 281 ss.) amplissima è la letteratura. Per una ricostruzione delle varie interpretazioni si v. per tutti E. CANIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1991, 2 ss.

²³ Al riguardo l'art. 11 della Convenzione del 1969 statuisce che: «Il consenso di uno Stato ad essere vincolato da un trattato può essere espresso per mezzo della firma, dello scambio degli strumenti costituenti un trattato, della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione o dell'adesione, o di qualsiasi altro mezzo convenuto».

²⁴ Sul punto v. R. ROMBOLI, *La conclusion et la mise en oeuvre des traités dans les États fédérés et unitaires*, in *Rapport nationaux italiens au XII Congrès international de droit comparé*, Montreal 19-20 agosto 1990, Milano, 1990, 329 ss.; E. PALAZZOLO, *op. cit.*, 114.

²⁵ Sono di questa opinione: A.M. CALAMIA, *Parlamento e politica estera. Aspetti problematici della applicazione dell'art. 80 della Costituzione italiana*, in AA.VV., *Marxismo, democrazia e diritto dei popoli. Scritti in onore di L. Basso*, Milano, Angeli, 1979, 322; A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo Parlamento e corpo elettorale*, in *Quad. cost.*, 1984, 448; E. PALAZZOLO, *op. cit.*, 323. Altri, invece, ritengono che le Camere svolgano, con la legge di autorizzazione alla ratifica, una funzione di controllo nei confronti del Governo: R. MONACO, *I trattati internazionali e la nuova costituzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1949, 647 ss.; A. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, in *Quad. della Cost.*, 1952, 14; V. LIPPOLIS, *op. cit.*, 65. Una posizione intermedia, secondo cui la legge in esame debba essere considerata «un atto di controllo, ma che ne contempo associa il Parlamento all'indirizzo di politica estera che il Governo persegue», è sostenuta da M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento: a) principi generali e funzioni*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 805-806.

²⁶ A. BARBERA, *Gli accordi internazionali*, cit., 448.

²⁷ Su condizioni e limiti del controllo presidenziale in merito ad un accordo internazionale cfr.: M. BUQUICCHIO, *Il procedimento costituzionale di formazione dei Trattati*, Napoli, Jovene, 1980, 25 ss.; S. LABRIOLA, *Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina dell'autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali*, in *Riv. dir. intern. priv. proc.*, 1982, 220 ss.; G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 493 ss.; V. LIPPOLIS, *op. cit.*, 24 ss.; M. FRANCHINI, *La potestà estera*, cit., 49 ss.; E. PALAZZOLO, *op. cit.*, 183 ss.

²⁸ Le informazioni da inoltrare al Parlamento sono contenute in una "scheda" nella quale sono specificati: la data e il luogo della firma; la materia dell'accordo; il titolo dell'accordo; la clausola di entrata in vigore; gli adempimenti interni di recepimento proposti; le lingue ufficiali dell'accordo e l'ufficio negoziatore.

Questa informazione non sembra, però, soddisfare pienamente le aspettative democratiche, al di là del pieno rispetto di siffatto obbligo²⁹. Ciò soprattutto per due ordini di ragioni.

Anzitutto, essa avviene a trattato concluso con la firma dei plenipotenziari, organi dell'Esecutivo, o comunque da esso investiti a concludere l'accordo. Fase in cui è pressoché impossibile modificare il testo dell'accordo, a meno che non si riaprano nuovi negoziati, pena un'assunzione di responsabilità dello Stato³⁰. Ne segue che il Parlamento, nel caso in cui la materia oggetto dell'intesa raggiunta ricada in una di quelle elencate dall'art. 80 Cost., si trova, per così dire, costretto ad autorizzare o a respingere l'atto nel suo complesso.

In secondo luogo, l'informazione sopra citata non ha nemmeno inciso sulla prassi che attribuisce al solo Esecutivo il compito di valutare se la materia oggetto del trattato rientri o no in quelle previste dall'art. 80 Cost. Prassi dalla quale discendono, inevitabilmente, ulteriori effetti distorsivi dei principi costituzionali.

Si legittima, in via di fatto, l'Esecutivo a decidere sui modi di stipulazione del trattato stesso. Ossia, si permette al Governo di disporre se l'accordo debba essere concluso in via semplificata³¹, in forma presidenziale (ex art. 87 Cost.) o solenne (ex art. 80 Cost.). Ed in quest'ultimo caso si acconsente, sempre in via di fatto, che il Governo padroneggi l'iter legislativo per l'autorizzazione parlamentare, essendo il più accreditato conoscitore dell'intesa raggiunta.

La l. n. 839 del 1989 colma un ulteriore *deficit* di informazione. Da quell'anno si pone a cura del Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi del Ministero AE l'obbligo di pubblicare trimestralmente in un apposito supplemento della *Gazzetta Ufficiale* tutti gli accordi stipulati dal Governo che vincolano la Repubblica nelle sue relazioni estere, ivi compresi quelli conclusi in forma semplificata, e che non necessitano di pubblicazione ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, c. 1, lett. b) e d) della l. n. 839/1984³².

Scopo precipuo della legge sopra citata è, certamente, quello di rendere più agevole il controllo democratico sugli accordi conclusi dal Governo in forma semplificata. Dubbi si rilevano, invece, sull'eventuale contrasto che l'informazione può sulla prassi della stipula degli accordi segreti³³. Ciò non solo per un ovvio discorso tautologico (se vi è segretezza dell'accordo non può esservi pubblicità), ma perché la Costituzione non vieta esplicitamente la conclusione di trattati segreti, il ricorso ai quali, però, dovrebbe sussistere solo in casi eccezionali, cioè solo se a seguito del bilanciamento tra il principio democratico e i principi di difesa e di sicurezza dello Stato, di cui agli artt. 1, 11 e 52 Cost., il fine ultimo da raggiungere è la protezione dell'ordinamento o, comunque, la difesa dei suoi interessi vitali³⁴.

Tra le circostanze, infine, che rilevano il ruolo centrale del Governo nell'ambito della conclusione dell'accordo sta il potere riservatogli di decidere se e quando effettuare lo scambio o il deposito della ratifica

²⁹ Spesso questo obbligo è stato disatteso. Ne siano di esempio gli accordi istitutivi le basi militari: alcuni di essi non sono mai stati pubblicati (come il trattato "ombrello" che disciplina lo status delle basi americane in Italia, accordo bilaterale sulle infrastrutture, stipulato tra l'Italia e gli Stati Uniti il 20-10-1954), altri, invece, sono stati pubblicati tardivamente (come il *Memorandum* di intesa tra il Ministero della difesa della Repubblica italiana e il Dipartimento della difesa degli USA, c.d. *Shell Agreement*, relativo alle installazioni/infrastrutture concesse in uso alle forze statunitensi in Italia. Solo a seguito della tragedia nel 1988 del Cermis, questo accordo e i relativi allegati furono resi pubblici). Al riguardo, per maggiori dettagli, SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Le basi americane in Italia - problemi aperti*, a cura di N. RONZITTI dell'Istituto Affari Internazionali, n. 70, giugno 2007, 4-5.

³⁰ Sul punto cfr. Cass. 24-6-1968, n. 1206 e Cass. S.U., 22-3-1972, n. 867.

³¹ Sugli accordi in forma semplificata nota è la discussione in dottrina sulla loro legittimità. Cfr., al riguardo, A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1961, 154 ss.; S. GALEOTTI, *Potere estero e divisione dei poteri nella Costituzione italiana*, in U. LEANZA (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali*, Milano, Giuffrè, 1988, 147. Sulla loro legittimità, implicita, invece, L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, Cedam, 1966, 298 ss.; A. CASSESE, art. 87, comma VIII, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1978, 223 ss.; IDEM, art. 80, cit., 150 ss.; V. LIPPOLIS, op. cit., 554; N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2013, 229.

³² Art. 1, c. 1: «Nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana si inseriscono e si pubblicano nel testo integrale: [...] b) le leggi ordinarie dello Stato; [...] d) gli altri decreti, del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e ministeriali, nonché le delibere e gli altri atti di Comitati di Ministri che siano strettamente necessari per l'applicazione di atti aventi forza di legge».

³³ Tra gli accordi stipulati in forma semplificata dall'Italia e rimasti segreti per parecchio tempo noto è quello del 1972 con cui si è concessa agli Stati Uniti di America una base navale nell'Isola della Maddalena. Sulla incerta natura e sulle vicende storiche di questo accordo cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Le basi americane in Italia - problemi aperti*, cit., 3 e F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, Giuffrè, 2013, 149 e n.ta 10.

³⁴ Sul rapporto tra democrazia e segreto v. per tutti P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in *Quad. cost.*, 1987, 29 ss. Sulla natura e sul regime giuridico dell'accordo segreto v. P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto: profili storico-diplomatici e regime giuridico*, Atti del Convegno di studi organizzato dal dipartimento di economia, istituzioni e società dell'Università di Sassari, Alghero, 24-26 marzo 1988 e IDEM, *Il trattato segreto nel sistema degli accordi internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 1990, 809 ss.

del trattato. Ne segue che il Governo decide, in totale autonomia, le tempistiche della manifestazione del consenso dello Stato sul piano internazionale³⁵.

Dopo aver sinteticamente chiarito i meccanismi che rendono l'esercizio della politica estera appannaggio dell'Esecutivo, è giunto ora il momento di chiarire su quale/i membro/i del Governo ricade/ono la responsabilità del processo appena descritto, giacché anche sotto questo profilo le disposizioni normative sono piuttosto laconiche.

3.1. I ruoli e le responsabilità dei membri del Governo

Sul problema della ripartizione della funzione estera nell'ambito governativo varie e antitetiche sono (state) le posizioni dottrinali. Sinteticamente, vi è chi individua, in via di fatto, un regime monistico, esercitato dal Presidente del Consiglio, limitante il ruolo delle altre componenti l'Esecutivo³⁶; chi uno duale, retto dal Presidente del Consiglio e dal Ministro AE³⁷; e chi uno di tipo concorrente tra i vari Ministri di volta in volta competenti secondo la materia oggetto del trattato³⁸. Per completare il quadro si ricorda, da una parte, chi vede nel Consiglio dei Ministri il perno su cui grava la responsabilità in materia di politica estera³⁹, e, dall'altra, chi rileva nel sistema una oscillazione tra i modelli sopra citati, modelli che si inverano a seconda delle situazioni in essere⁴⁰.

Ora, è evidente quanto un simile panorama generi incertezze e ambiguità. Nello stesso tempo, però, esso è esemplificativo delle difficoltà incontrate dalla dottrina per individuare, in seno al Governo, l'organo (o gli organi) che esercita (o esercitano) la potestà estera. Difficoltà che derivano principalmente da un quadro ordinamentale lacunoso che ha condizionato le varie vicende politiche a seconda delle fasi storiche in cui esse si sono calate. E dalle quali discendono serie problematiche inerenti alla imputazione della responsabilità politica e, per immediata conseguenza, all'esercizio della sovranità popolare.

Varie ragioni militano, però, ad affermare una espansione del ruolo del Presidente rispetto alle altre componenti il Governo, primo fra tutti il Ministro AE. Il tutto, preme precisare, è avvenuto senza alcuna alterazione del quadro costituzionale, e normativo in genere, bensì secondo uno sviluppo coerente dello stesso.

Indubbiamente il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro AE sono ancora gli attori principali dell'attività estera. Il primo è il responsabile delle linee di indirizzo in materia di politica internazionale e dei progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica e militare, deliberati dal collegio ministeriale⁴¹. Il Ministro AE è il responsabile degli atti adottati in loro attuazione, sulla base degli indirizzi politici e amministrativi indicati dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Questa responsabilità rimane in capo al Ministro AE anche in ambito europeo (cfr. art. 3, dlgs n. 303/1999). Ovverossia, quando elabora nel Consiglio «Affari esteri» UE, insieme ai Ministri degli affari esteri degli altri Stati membri, «l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione» (art. 16, par. 6, TUE).

³⁵ Sul processo di formazione del trattato sul piano internazionale di interesse è l'ord. n. 282 del 1983 della Corte Cost. Può ritenersi oramai pacifica l'attribuzione di questo potere al Governo: v., ad es., S. BARIATTI, *L'accordo nel sistema delle fonti e il diritto dei trattati*, in S.M. CARBONE, R. LUZZATO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, IV ed., 2011, 98. Sulle ragioni che spingono il Governo a ritardare il deposito della ratifica e sui problemi che ne derivano v. R. ADAM, *Ritardi ingiustificati nel deposito delle ratifiche*, in *Riv. dir. inter. priv. e processuale*, 1980. Per un commento sui recenti problemi sorti a causa del mancato deposito della ratifica, da parte del Governo, in seno al Segretariato generale del Consiglio d'Europa in ordine alla Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina stipulata ad Oviedo nel 1997 ed autorizzata dal Parlamento italiano con l. n. 145 del 2011 v. F.M. PALOMBINO, *La rilevanza della Convenzione di Oviedo secondo il giudice italiano*, in *Giur. cost.*, fasc. 6, 2011, 4811 ss.

³⁶ Per questa posizione dottrinale cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, 550 ss.; A. MANZELLA, *Il processo decisionale nella politica estera italiana*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1984, 487 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 159 ss.; A. PREDIERI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Roma, 1991; E. PALAZZOLO, *op. cit.*, 148 ss.; E. RAFFIOTTA, *op. cit.*

³⁷ Sul c.d. *tandem* Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro AE v. G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia*, in AA.VV., *La politica estera della Repubblica italiana*, a cura di IAI, Milano, 1967, 777; C. BOLOGNA, *Accordi e missioni internazionali, la prassi del Governo*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*. Atti al Congresso di Bologna, 14-15 giugno 2007.

³⁸ Ciò è emerso in ragione della prassi costituzionale. Sul punto v. E. CHELI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione Governo*, Milano, Giuffrè, 1977, 46 ss.

³⁹ F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959.

⁴⁰ È la posizione di: S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. VII, Torino, Utet, 1991, 638 ss.; L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in AA.VV., *Il Governo – Atti del Convegno annuale dell'AIC 2001*, Padova, Cedam, 2002, 39 ss. e F. BRUNO, *op. cit.*, 231 ss.

⁴¹ V. art. 2, c. 2, lett. h), l. n. 400 del 1988.

L'assetto appena delineato, come altrove si è rilevato, non comporta, però, una «corresponsabilità binaria»⁴².

Come è noto, il Presidente del Consiglio dei Ministri «dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri» (art. 95 Cost.). In virtù, dunque, di questa *moralship*, egli è un qualificato e influente attore. Questo ruolo, tuttavia, non si traduce in una preminenza gerarchica rispetto al Ministro AE bensì «in una posizione tradizionalmente definita di *primus inter pares*»⁴³. Nei rapporti intergovernativi, infatti, il Presidente del Consiglio non dispone dell'attività dei Ministri in quanto non può imporre un indirizzo giuridicamente vincolante, ma tende a ricercare il consenso degli stessi soggetti da indirizzare⁴⁴. Sicché il Ministro AE non può essere guardato come mero esecutore degli indirizzi stabiliti in sede di Consiglio dei Ministri. L'art. 95 Cost. responsabilizza individualmente il Ministro degli atti compiuti per il suo dicastero.

Ne segue che se il Ministro AE compie atti o dichiarazioni che non si raccordano con l'indirizzo politico del Governo il Presidente del Consiglio può rimettere la questione al Consiglio dei Ministri o avocarla a sé⁴⁵. E qualunque sia lo sbocco finale di un simile dissidio⁴⁶ – ossia apertura di una formale crisi di governo o semplice rimpasto della compagine governativa, a seguito delle dimissioni del Ministro – non può negarsi che la posizione assunta dal Presidente del Consiglio prevarrà rispetto sia alla decisione dell'organo collegiale sia a quella del Ministro. La responsabilità del Presidente del Consiglio è una responsabilità di direzione generale di governo la quale non può, verosimilmente, assumere contenuti non condivisi dallo stesso; sicché è molto difficile che il Consiglio prenda posizioni contrastanti la sua volontà. Se così non fosse, il Presidente del Consiglio non potrebbe che rassegnare le proprie dimissioni e, con esse, trascinare alle dimissioni l'intero Governo.

La responsabilità del Ministro, invece, si configura come responsabilità per gli atti del proprio dicastero, «ivi compresi gli atti di coordinamento delle «politiche estere» degli altri ministeri»⁴⁷. Le dimissioni dello stesso, quindi, non incideranno sulla vita del Governo nel suo complesso, ma comporteranno un semplice rimpasto della compagine governativa, con la sostituzione del Ministro con un altro o, al più, con l'assunzione da parte del Presidente del Consiglio del Ministero *ad interim*.

Vi è di più. L'insistente parcellizzazione dell'esercizio della funzione estera, dovuta all'interdipendenza delle politiche pubbliche, propria della *global governance*, ha comportato, come già detto, un sempre maggiore coinvolgimento dei Ministri, individualmente o trasversalmente con altri, nei negoziati internazionali. In un simile contesto, dunque, i poteri di direzione e di coordinamento riservati al Presidente del Consiglio dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria si rilevano quanto mai cruciali per garantire l'unità di indirizzo politico, implicando perciò, in via di fatto, una espansione del suo ruolo. Al riguardo, l'art. 3 del dpcm del 10 novembre 1993 prevede un coordinamento serrato tra i vari Dipartimenti per predisporre l'ordine del giorno dei provvedimenti e delle questioni da trattare in sede consiliare⁴⁸. Nonostante ciò, sovra-

⁴² Così A. MANZELLA, *Il processo decisionale nella politica estera italiana*, cit., 488.

⁴³ Corte cost., sent. 262/2009.

⁴⁴ G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione di governo*, Padova, Cedam, 1986, 232.

⁴⁵ Può anche accadere che il Ministro si dimetta. Nella prassi recente, ciò si è verificato durante il Governo Monti. La profonda divergenza di opinioni tra il Ministro AE, Giulio Terzi di Sant'Agata, e il Presidente del Consiglio, Mario Monti, sul rientro in India dei due fucilieri di Marina (c.d. caso Marò) si è risolta con le dimissioni del Ministro presentate alla Camera dei deputati il 26-3-2013. Non appena accettate le dimissioni con DPR – dimissioni definite dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, «irrituali» in quanto, secondo quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio, «non preannunciate» in sede di Consiglio dei Ministri e con valutazioni espresse alla Camera «non [...] condivise dal Governo» – il Presidente della Repubblica ha incaricato il Presidente del Consiglio a reggere *ad interim* il Ministero AE (per la cronaca politica cfr. M. LUDOVICO, *Caso marò, oggi Monti alla Camera dopo le dimissioni del ministro degli esteri. Al premier l'interim*, in [www.corriere.it/esteri/13_marz_26](http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-03-26; Marò, Terzi si dimette e accusa Napolitano: prassi irrituale. E convoca Monti, in <a href=)). Un altro precedente da ricordare è il caso Ruggiero durante il Governo Berlusconi II. In quello specifico caso, l'allora Ministro AE, Renato Ruggiero, aveva rassegnato le proprie dimissioni il 5-1-2002 a causa di sue posizioni (sulla politica europea, in particolare) non in linea con l'indirizzo governativo. Anche in quell'occasione, il Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, assunse l'incarico *ad interim*, immediatamente dopo l'accettazione con DPR delle dimissioni del Ministro (al riguardo v. *Governo. Il ministro degli Esteri Renato Ruggieri si è dimesso*, in www.rainews.it; per una ricostruzione storica-politica della vicenda v. S. ROMANO, *Il caso Ruggiero e la politica europea di Berlusconi*, in www.archivioistorico.corriere.it/2007/giugno/11/caso_Ruggiero_politica_europea_Berlusconi).

⁴⁶ Al riguardo la Corte cost. nella sent. n. 7 del 1996 ha affermato che «l'attività collegiale del Governo e l'attività individuale del singolo ministro – svolgendosi in armonica correlazione – si raccordano all'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico [...] Al venir meno di tale raccordo, l'ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione [...] dell'esecutivo attraverso le dimissioni dell'intero Governo ovvero del singolo ministro».

⁴⁷ A. MANZELLA, *Il processo decisionale nella politica estera italiana*, cit., 488.

⁴⁸ L'art. 3 del dpcm citato prevede, infatti, che il Ministro competente che voglia iscrivere all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri un provvedimento o criteri su singole questioni della politica del Governo, tali da garantirne l'unità di indirizzo politico ammini-

ordinato è il ruolo del Presidente del Consiglio sulle istanze dell/i Ministro/i proponente/i proprio in ragione dell'unità di indirizzo politico. Non solo. Gli artt. 5-6 dello stesso dpcm prevedono che qualora il Presidente del Consiglio ravvisi «la non differibilità della trattazione» e l'«urgenza» (art. 5 e 6 dpcm) di una questione, lo stesso può autonomamente decidere di inserire nell'ordine del giorno provvedimenti e argomenti senza che questi siano stati discussi prima della riunione del Consiglio dei Ministri.

Vero è che tra i Ministri, al pari di quanto accade in altri ordinamenti, si è andata via via creando una sorta di «gerarchia politica» in ragione di complessi fattori politici-amministrativi ed economici, alcuni dei quali assai noti. Pensiamo, ad esempio, nel settore di cui ci occupiamo, al ruolo del Dicastero degli Affari europei. L'art. 3, ultimo alinea del c. 1 del citato dpcm⁴⁹ subordina, infatti, l'iscrizione di un provvedimento e di una questione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri anche «alla previa verifica della compatibilità dello schema con l'ordinamento comunitario, dichiarata all'atto della richiesta dell'amministrazione proponente». Senonché ancora fermo rimane quanto previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 303 del 1999. E cioè che il Presidente del Consiglio dei Ministri si avvale del Dipartimento delle Politiche europee⁵⁰ per coordinare, nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, le amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle Regioni, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, per definire la posizione italiana da sostenere, di intesa con il Ministero AE, in sede di Unione europea⁵¹.

Simile discorso, anche se più complesso, è estendibile al rapporto tra il Presidente del Consiglio e il Ministro della economia e delle finanze (d'ora innanzi: Ministro EF). Questo Ministro, come è noto, da sempre influenza significativamente la complessa macchina amministrativa statale, essendogli attribuiti importanti poteri di controllo della spesa pubblica. Siffatto ruolo si rileva, ora, ancora più incisivo dati i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione economica e monetaria (d'ora innanzi: UEM). Al riguardo, si ricorda che il Ministro EF, dal 1998, partecipa informalmente, insieme ai Ministri dell'economia e delle finanze degli altri Stati membri la cui moneta è l'euro, presso l'Eurogruppo «per discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche da essi condivise in materia di moneta unica»⁵². Riunioni queste che si svolgono alla vigilia dell'*Economic and Financial Affairs Council* (c.d. ECOFIN) che altro non è che una falange del Consiglio dei Ministri UE quando il *board* tratta questioni relative alla politica economica, monetaria e finanziaria legate all'UEM e conduce relazioni economiche con i Paesi terzi⁵³. Ponendosi, quindi, il Ministro EF quale anello di congiunzione tra l'ordinamento interno e quello europeo sul piano economico-finanziario, inevitabilmente stretto ed armonico deve essere il rapporto tra il MEF e il Presidente del Consiglio per una elaborazione coerente e unitaria dell'indirizzo politico ed amministrativo del Paese. Rapporto, questo, che, peraltro, nei casi previsti dall'art. 81 Cost., così come modificato dalla l. cost. n. 1 del 2012, deve ora rigorosamente correlarsi anche con il Parlamento⁵⁴.

---

strativo, deve farne richiesta al Presidente del Consiglio dei Ministri, allegando lo schema relativo, con la necessaria documentazione. La richiesta è preceduta dall'acquisizione dei concerti previsti per legge e delle intese ritenute opportune. Nel caso in cui i concerti e le intese sopra richiamate non siano acquisite entro trenta giorni dalla richiesta del Ministro competente, il Presidente del Consiglio dei Ministri invita lo stesso a pronunciarsi, a meno che, per la particolare natura della questione, intenda ugualmente diramare lo schema di provvedimento. Almeno cinque giorni prima della convocazione del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio trasmette gli schemi di provvedimento da discutere a tutti i Ministri. E almeno due giorni prima della riunione del Consiglio, gli schemi dei provvedimenti sono esaminati obbligatoriamente in una riunione preparatoria tenuta presso la sede della Presidenza del Consiglio, al fine di pervenire alla loro redazione definitiva ed essere inseriti nell'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri. Una volta terminata la riunione preparatoria, il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca il collegio e fissa l'ordine del giorno nel quale sono iscritti i provvedimenti e le questioni discusse durante la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

⁴⁹ Così come modificato dall'art. 1 del dpcm 7-9-2007.

⁵⁰ Il Governo Renzi, ad esempio, ha deciso di delegare le Politiche europee al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Sandro Gozi.

⁵¹ L'art. 3 del d.lgs. n. 303 del 1999 responsabilizza il Presidente del Consiglio dei Ministri per l'attuazione degli obblighi italiani in sede europea, prevedendo che «il Presidente promuove e coordina l'azione del Governo diretta ad assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione europea e lo sviluppo del processo decisionale». Cfr. anche art. 2 dm per la politiche comunitarie del 19-9-2000 «Organizzazione interna del Dipartimento per le politiche comunitarie».

⁵² Art. 1, Protocollo (n. 14) sull'eurogruppo, Trattato di Lisbona.

⁵³ All'ECOFIN, spetta, infatti, coordinare le politiche economiche, sorvegliare la situazione economica, monitorare le politiche di bilancio e le finanze pubbliche dei Paesi membri in applicazione del patto di stabilità e di crescita, controllare gli aspetti giuridici, pratici ed internazionali della moneta unica europea, sorvegliare i mercati finanziari e i movimenti di capitali. Per ulteriori dettagli si rinvia alla *Webpage* www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/economic-and-financial-affairs.aspx?lang=en.

⁵⁴ Ricordiamo qui brevemente che la discussa ratifica del trattato che crea il Meccanismo europeo di stabilità (c.d. ESM). Per una descrizione dell'*iter* che ha portato l'Italia ad adottare questo trattato e gli equilibri costituzionali creatisi v. E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, e ivi bibliografia cit.) ha comportato l'adozione della l. cost. n. 1/2012, novellando gli artt. 81, 97 e 117 e 119 Cost. Essa, in buona so-

Orbene, la tesi di un accentramento nelle mani del Presidente del Consiglio del potere estero rispetto ai membri del Governo, non anche al Ministro AE, risulta ancora più convincente se contestualizziamo le citate disposizioni nell'attuale sistema istituzionale. Questo sistema, ricordiamo qui brevemente, si caratterizza per un parlamentarismo maggioritario⁵⁵ – nonostante le incertezze dovute ad un bipolarismo “imperfetto” – in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri è *leader* del partito di maggioranza relativa e, pertanto, co-autore della compagine governativa e della sua esistenza⁵⁶; è attore attivo nei vertici internazionali ed europei; intrattiene stretti e i diretti rapporti con i *Premier* di altri Stati⁵⁷; ricopre la vice-presidenza del Consiglio supremo di difesa; e, non da ultimo, conserva saldamente nelle sue mani il segreto di Stato⁵⁸.

Nel quadro prospettato, è difficile che la Farnesina riesca a mantenere la centralità e, dunque, la responsabilità di un tempo. Invero, la declinazione di simili intrecci se, da un lato, profila un esercizio rapsodico della funzione estera all'interno del Governo, conducendo ad una confusione di responsabilità, dall'altro, in ragione di «logiche procedimentali unificanti, indotte dalla complessità e dalla delicatezza del *decision making process* in politica estera»⁵⁹, comporta inevitabilmente un'espansione del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri a scapito delle altre componenti il Governo.

4. Il ruolo marginale del Parlamento.

La disinvolta prassi instauratasi fin dall'inizio della Repubblica italiana, corroborata, peraltro, da una certa dottrina e da fattori inerenti allo sviluppo del quadro politico-istituzionale, ha marginalizzato il Parlamento nel *treaty-making power*, disattendendo ampiamente il disegno costituzionale. E ciò è accaduto, soprattutto, in sede legislativa. Un lieve recupero del ruolo parlamentare, e quindi del principio democratico, si registra, tuttavia, nell'attivazione dei procedimenti di indirizzo e di controllo politico.

---

stanza, ha introdotto il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio (c.d. pareggio di bilancio), correlandolo ad un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economica-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. In particolare l'art. 81, così come modificato, prevede una nuova procedura nel caso in cui il Governo voglia derogare al principio del pareggio strutturale di bilancio, così come fissato dal trattato sopra citato. In particolare si prevede al c. 2 che «Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali». Successivamente alla l. cost. n. 1/2012, è stata adottata la l. n. 243/2012 disciplinante vari aspetti operativi delle nuove regole di bilancio. Tra di essi, l'art. 6, c. 3 prevede che il Governo, qualora ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dal pareggio strutturale, sentita la Commissione europea, presenti alle Camere una specifica richiesta di autorizzazione per il provvisorio scostamento di bilancio. Questa autorizzazione deve essere approvata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Per commenti su questa innovazione ordinamentale la letteratura è assai vasta. Tra i tanti cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid-on-line* (2012); P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in www.federalismi.it, 2012, fasc. 23; IDEM, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012, 19 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, ES, 2012 e i contributi di G. DELLA CANANEA (Lex Fiscalis Europea), G. PITRUZZELLA (*Crisi economica e decisioni di Governo*), T.F. GIUPPONI (*Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*), A. MORRONE (*Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*) tutti in *Quad. cost.*, n.1/2014. Per aggiornamenti sull'attuazione dei Trattati ESM e *Fiscal compact* negli Stati UE v. P. NOVAK, *Art. 136 TFUE, ESM, Fiscal Stability Treaty. Ratification requirements and present situation in the Member States. January 2014*, European Parliament, January 2014, in www.europarl.europa.eu/studies.

⁵⁵ Questo tipo di sistema, ricordiamo, in ragione della sent. n. 1/2014 adottata dalla Corte costituzionale, è attualmente incerto dal momento che il sistema elettorale di risulta è di tipo proporzionale. Per commenti della dottrina si rinvia alla nota 9.

⁵⁶ Ampio e complesso è il dibattito dottrinale intorno all'art. 92 Cost. Tra i molteplici contributi v. di recente quelli di: A. RUGGERI, *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it (28-11-2010); S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, Giappichelli, 2011; C. FUSARO, *La formazione del governo Monti e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. BOSCO, D. MCDONNELL (a cura di), *Politica in Italia*, Bologna, il Mulino, 2012, 83 ss.; R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, 7 ss.; L. CARLASSARE, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; G.M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità*, in *Rivista AIC*, febbraio 2014. Tra i poteri esclusivi, invece, del Presidente del Consiglio, secondo P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, 144 s. e 151 s., rientrano: le proprie dimissioni, il rimpasto e la proposta di incarico *ad interim*.

⁵⁷ Prassi rilevata da P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, 159, e da F. ANDREATTA, M. DASSÙ, *op. cit.*, 467.

⁵⁸ Che al Presidente del Consiglio spetti, in via definitiva ed esclusiva, il potere di segretare gli atti è affermato chiaramente dalla Corte costituzionale nella sent. n. 86/1977, ed in senso conforme sentt. n. 106/2009, n. 40/2012 e n. 24/2014. Per commenti al riguardo v. T. SCOVAZZI, *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili della segretezza delle relazioni tra servizi informativi italiani e stranieri?*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 4/2009, 959 ss. e, con approccio anche comparato, A. VEDASCHI, *Il segreto di Stato tra tradizione ed innovazione: novità legislative e recenti evoluzioni giurisprudenziali*, in *DPCE*, n. 3/2012, 978 ss.; IDEM, *Il segreto di Stato resta senza giudice*, in *Giur. cost.*, in corso di pubblicazione.

⁵⁹ Così P.A. CAPOTOSTI, *op. cit.*, 160.

4.1. L'autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati internazionali.

La volontà del Costituente di rendere partecipe il Parlamento, insieme al Governo, alla conclusione dei trattati internazionali di significativa rilevanza politica⁶⁰, per favorire quanto più possibile la coerenza degli organi politici dello Stato nel rispetto degli obblighi internazionali, si regge su una esegesi del dettato costituzionale sotto un profilo sia sostanziale sia procedurale.

Senza ombra di dubbio l'art. 80 Cost. prevede che solo una certa tipologia di trattati necessiti dell'autorizzazione parlamentare per entrare in vigore nell'ordinamento italiano. Ma la gamma delle materie soggette a questa prescrizione è talmente vaga ed ampia da farvi rientrare comodamente buona parte degli obblighi che la Repubblica assume con altri Stati e/o altri soggetti dell'ordinamento internazionale⁶¹. E ciò per porre una sorta di preventivo "veto" parlamentare su questioni che, sebbene, internazionali, incidono, nondimeno, sulla sovranità statale, nonché sui più elementari vincoli alla libertà o alla proprietà dei cittadini.

Anche a livello procedurale si giunge ad una simile affermazione. Non è un caso, infatti, che la Costituzione riservi alle Camere l'adozione della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati di cui all'art. 80 Cost., mentre alle commissioni competenti per materia spetti un ruolo, per così dire, istruttorio (art. 72, Cost.). Inoltre, l'art. 75 Cost. vieta l'abrogazione di tale legge tramite il *referendum* onde evitare di mettere in discussione, con un voto popolare diretto, gli impegni internazionali assunti dalla Repubblica⁶².

Ebbene, nonostante tutte queste cautele poste dai Costituenti⁶³, la prassi, nel tempo, ha mortificato il ruolo del Parlamento in quanto co-legislatore in politica estera, esaltando, invece, quello del Governo.

Anzitutto, fin dall'entrata in vigore della Costituzione italiana, si rileva un'asimmetria, a favore dell'Esecutivo, nel potere di iniziativa di leggi di autorizzazione alla ratifica⁶⁴. Prassi che ha portato parte della dottrina a profilare, in merito, una riserva governativa⁶⁵. D'altronde – si è sostenuto –, da un lato, il Governo è il più attendibile conoscitore dell'intesa raggiunta, avendo presidiato l'intero processo negoziale, e, dall'altro, il carattere autorizzatorio della legge di ratifica «presuppone l'esistenza di un atto di organo diverso, da sottoporre appunto ad autorizzazione, per conseguire la quale occorre la richiesta dello stesso soggetto titolare del diritto e della potestà di compiere l'atto autorizzato»⁶⁶.

Nonostante queste opinioni, diverse proposte di legge di autorizzazione di iniziativa parlamentare sono state dichiarate, in particolare dalla XIII legislatura, ammissibili⁶⁷.

Le ragioni sopra riportate non sembrano, infatti, convincenti ad attribuire al Governo, in via esclusiva, l'iniziativa di progetti di legge di autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali, precludendo qualsiasi attivazione parlamentare⁶⁸. Anzitutto, perché la Costituzione, a differenza di altri ambiti materiali⁶⁹, è silente

⁶⁰ Sulla compartecipazione del Parlamento alla formazione dell'accordo internazionale v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, 7^a ed., Padova, Cedam, 1967, 616 ss.; M. FRANCHINI, *I poteri del Governo nella conclusione degli accordi internazionali*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1980, 45 ss.; A. CASSESE, *I Trattati internazionali e il ruolo delle commissioni affari esteri*, in IDEM (a cura di), *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni affari esteri*, Padova, Cedam, 1982, 101 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, 331.

⁶¹ Sulla tipologia dei trattati ricadenti nell'ambito dell'art. 80 Cost. la dottrina si è scientemente spesa. In particolare, si è discusso sul significato giuridico da attribuire alla nozione "natura politica". Al riguardo cfr. G. NEGRI, *op. cit.*, 50 s.; M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, 1951, 55 ss. Per le interpretazioni dottrinali relative anche alle altre categorie si rinvia a V. LIPPOLIS, *op. cit.*, 99 ss.; L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, vol. 3, 2013, 1003 ss.

⁶² Sulla inammissibilità del *referendum* abrogativo rispetto a leggi di esecuzione di obblighi internazionali (anche di natura derivata) dello Stato v. Corte cost. sentt. n. 16/1978; n. 31/1981; n. 27/1997; n. 31/2000; n. 41/2000; n. 45/2000. In dottrina con riguardo all'esercizio dei poteri sovrani v.: E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1974, 113 ss. e 128 ss.; IDEM, *Referendum e indirizzo politico*, in *Giur. cost.*, 1994, fasc. 2, 1401 ss.; A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro it.*, 1979, fasc. 7-8, 150 ss.; M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Bari-Roma, Laterza, 1992; M. LUCIANI, *Art. 75 – Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZO-RUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2005.

⁶³ Garanzie confermate peraltro dai regolamenti parlamentari. Al riguardo v. artt. 39, c. 5 e 85, c. 2, reg. Camera dei deputati.

⁶⁴ Per i dati statistici si rinvia alla n.ta n. 15.

⁶⁵ Sul punto cfr. G. CUOMO, *Unità ed omogeneità del governo parlamentare*, Napoli, 1957, 54 ss.; S. LABRIOLA, *op. cit.*, 228 s.

⁶⁶ Giunta per il regolamento, *Comunicazioni del Presidente sulla ammissibilità di proposte di legge d'iniziativa parlamentare recanti autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali*, Resoconto di martedì 23-6-1998.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Sono di questo parere C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967, 631; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 258; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2013, 2^a ed., 241-242; R. DICKMAN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene, 2006. Di parere diverso è A.M. SANDULLI, *Legge*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1963, vol. IX, 635, il quale non esclude affatto che un'inerzia governativa possa precludere una iniziativa dei membri del Parlamento.

sul punto. Così come le disposizioni legislative e regolamentari. Nemmeno persuadono i motivi che escludono qualsiasi iniziativa parlamentare della legge in esame sulla base della sua natura autorizzatoria. L'autorizzazione alla ratifica del Parlamento, ricordiamo, è un atto che integra la volontà del Governo. Ne discende dunque una posizione paritaria dei due organi quanto a poteri. Una volta che il Governo ha autenticato l'accordo e questo, ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 della l. n. 839/1984, viene comunicato alle Camere, non si intravedono serie ragioni per cui queste non possano, per velocizzare, ad esempio, i tempi della ratifica e dell'esecuzione del trattato, presentare una proposta di legge avente per contenuto il testo dell'accordo autenticato.

Altro terreno su cui si è alterato il binomio Parlamento-Governo, a favore di quest'ultimo, si rileva nella fase di esame del progetto di legge di autorizzazione sussistendo – secondo buona parte della dottrina⁷⁰ e della prassi parlamentare⁷¹ – il principio del *ne varietur* del testo firmato dal Governo. In altre parole, sempre secondo questa corrente di pensiero, il Legislatore, nella fase deliberativa, può solo approvare o respingere l'accordo attraverso la concessione o il diniego dell'autorizzazione alla ratifica e la piena esecuzione. Non gode, invece, di alcun potere emendativo⁷². Da qui la derubricazione della legge di autorizzazione alla ratifica da atto prodotto a seguito di una vera e propria attività legislativa ad atto prodotto a seguito di una attività di controllo (più esattamente sull'esercizio del c.d. potere estero)⁷³ e, il conseguente, inquadramento tipologico della legge in senso formale, piuttosto che in senso sostanziale⁷⁴.

Se questa affermazione risulta indubbiamente condivisibile, alcune perplessità permangono.

La Costituzione configura la legge di autorizzazione come un atto di compartecipazione e di controllo tra il Governo e il Parlamento volto a conferire efficacia interna ad un accordo che incontra le volontà di due o più Stati e/o altri soggetti dell'ordinamento internazionale. Tant'è, infatti, che al Parlamento si riconosce il potere di accogliere o respingere l'accordo sottoposto al suo esame attraverso la concessione o il diniego dell'autorizzazione alla ratifica. Di contro, si nega il potere di emendarlo. Al riguardo, se anche tra le ragioni sottese ad un simile ragionamento vi fosse quella di evitare che il Parlamento si trasformi in negoziatore, invadendo, quindi, a contrario, le competenze del Governo in materia di politica estera, il quale solo, a livello internazionale, è legittimato ad esprimere la volontà dello Stato, ciò non toglie che il Parlamento non possa modificare quanto proposto dal Governo⁷⁵. Peraltro ciò avverrebbe attraverso una modalità meno incisiva rispetto a quella che comporta la non approvazione *tout court* del testo sottoposto al suo esame⁷⁶.

In medio stat virtus. Nei limiti del possibile, è dunque possibile immaginare, durante la fase deliberativa della legge di autorizzazione, il ricorso da parte del Parlamento di strumenti *extra*-legislativi che gli consentano di incidere sulla legge di autorizzazione. Le Camere, sia in commissione sia in aula, purché vogliano

⁶⁹ Come in materia economico-finanziaria. L'art. 81, c. 4, Cost. prevede esplicitamente che «Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo».

⁷⁰ R. MONACO, *I trattati internazionali e la nuova costituzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1949, 205 ss.; S. LABRIOLA, *op. cit.*, 227; V. LIPPOLIS, *op. cit.*, 149; M. FRANCHINI, *La potestà estera*, cit., 147 ss.

⁷¹ Sul punto v. Presidenza della Camera nelle sedute dell'Assemblea del 29-10-1992, del 23-6-1998 e 25-1-2005.

⁷² Si ritengono inammissibili anche emendamenti volti ad introdurre nella legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati norme dirette a regolare soltanto l'esecuzione nel diritto interno. Al riguardo v. la discussione avvenuta in occasione della ratifica dell'accordo bilaterale tra Italia e Malta del 15-9-1980 (in *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, VIII legislatura, 26594) e quella relativa al ddl di autorizzazione alla ratifica del trattato una Costituzione per l'Europa, seduta del 25-1-2005. Con riguardo a quest'ultimo caso v. le critiche di D. PICCIONE, *L'inemendabilità della legge di autorizzazione alla ratifica della Costituzione europea e il falso mito del "principio di non regressione"*, in *Giur. cost.*, fasc. 3, 2005.

⁷³ L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, 242.

⁷⁴ La dottrina al riguardo è divisa. Alcuni ritengono che la legge di autorizzazione sia da concepirsi in senso strettamente formale (così D. DONATI, *Leggi di autorizzazione e di approvazione*, Modena, 1914, 5 ss.) o atipica (R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2006, VII ed., 331), altri in senso sostanziale (S. LABRIOLA, *op. cit.*, 225 ss.). Secondo altraparte della dottrina questa distinzione è retriva: in questo senso F. MODUGNO, *La legge in generale*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 889 ss. e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 193 s.

⁷⁵ Al riguardo cfr. M. GIULIANO, *È emendabile o inemendabile l'ordine di esecuzione di trattati internazionali?*, in *Riv. dir. inter. priv. e process.*, 1982, 24 s. e L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Dir. e soc.*, 1991, 681.

⁷⁶ Nel corso della XIV legislatura, alcuni ddl di autorizzazione non hanno concluso il loro *iter*, ad es. perché non sono stati esaminati dalle Camere (è il caso dell'accordo bilaterale Italia-India sulla cooperazione nel campo della difesa stipulato tra il 2003 e il 2004) altri, invece, non sono stati autorizzati perché sospetti di violare norme internazionali (è il caso dell'accordo Italia-Cina sulla tecnologia e sugli equipaggiamenti militari stipulato nel 1999 e concluso in commissione AE nel 2004 ma non autorizzato perché si sospettava una violazione dell'embargo posto dall'UE sulla vendita di armi in Cina). Sempre durante la XIV legislatura, anche alcuni trattati multilaterali non sono stati portati avanti dal Parlamento. Ne sia di es. la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5-11-1992 il cui Protocollo addizionale non ha avuto seguito perché, su proposta del gruppo Lega Padana, tra le lingue regionali tutelate dalla Carta non compariva quella veneta. Per ulteriori dettagli v. SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione affari esteri. Politiche legislative e attività istituzionale nella XIV legislatura*, n. 2/3, maggio 2006, 37 ss.

e sappiano, possono emendare indirettamente l'atto negoziato, subordinando, ad esempio, la sua approvazione alla ratifica alla apposizione di modifiche da introdursi attraverso negoziati aggiuntivi fra le parti contraenti⁷⁷. Inoltre, l'intervento del Legislatore è sempre ammesso nel caso in cui il trattato preveda, oltre all'ordine di esecuzione, puntuali disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dal trattato.

Ma l'insistenza a voler riassegnare al Parlamento il ruolo che la Costituzione gli attribuisce si giustifica anche per la disposizione di cui all'art. 117, c. 1 Cost. che – come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001 – fa assurgere a parametro di costituzionalità anche l'obbligo internazionale «reso rilevante sul piano interno per il tramite della legge ordinaria con la quale è stato perfezionato il relativo procedimento di adattamento»⁷⁸. Questa convinzione si basa principalmente su due ragionamenti strettamente correlati l'uno all'altro.

Il primo è di tipo immediato. Il fatto che questi canoni vincoleranno l'attività del legislatore ordinario nazionale e regionale fa sì che massima debba essere la compartecipazione tra il Legislativo e l'Esecutivo ad introdurre certi principi nell'ordinamento interno.

Il secondo si basa sul rispetto del principio della certezza del diritto, principio che si rileva di estrema importanza in un contesto, quale quello attuale, in cui i parametri costituzionali, europei ed internazionali si interpongono tra di loro secondo un modulo assai variabile, configurando «qualunque esito [...] circa la finale sistemazione delle fonti»⁷⁹. Come ha stabilito, infatti, la Corte costituzionale, il sindacato di costituzionalità «deve sempre ispirarsi ad un ragionevole senso di bilanciamento fra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti»⁸⁰. Sicché la posizione delle norme internazionali nell'ordinamento interno potrà variare a seconda che esse siano giudicate più o meno idonee rispetto ad altre norme (di diritto interno) a salvaguardare gli interessi costituzionalmente protetti.

In un simile panorama, dunque, il Legislatore deve poter riacquistare il potere che gli è proprio, superando quelle forzature procedurali che, sebbene dettate da istanze politiche ed economiche che incitano tempi certi e rapidi per ottemperare gli obblighi internazionali, hanno di fatto alterato il disegno del costituente non solo in ambito di politica estera ma dell'intero disegno costituzionale.

4.2. Gli strumenti di indirizzo politico e gli strumenti di controllo politico.

Di estrema attualità si presenta la denuncia lanciata circa trent'anni or sono in dottrina sulla possibilità del Parlamento di autorizzare il Governo ad impegnarsi con altri Stati e/o soggetti di diritto internazionale con strumenti di indirizzo e controllo politico⁸¹. Non rari sono, infatti, ancora gli obblighi internazionali assunti dal Governo per il tramite di questi procedimenti⁸². Al riguardo si potrebbe obiettare che anche per questa via il Legislatore partecipa in modo attivo ed incisivo all'esercizio del potere estero. Sennonché il tutto avver-

⁷⁷ Così, ad es., è accaduto per l'accordo con la Svizzera per evitare le doppie imposizioni, firmato a Roma nel 1976 e per la ratifica di alcune convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro negli anni '80: per dettagli v. G. BERTOLINI, *La commissione affari esteri del Senato*, in A. CASSESE (a cura di), *Parlamento e politica estera*, cit., 37 e note 1 e 2.

L'attuazione di un simile meccanismo, probabilmente, si sarebbe resa opportuna quando l'Italia ha approvato con la l. del 23-7-2012, n. 115 la modifica dell'art. 136 del TFUE che ha consentito l'istituzione di un meccanismo permanente di stabilità (*European Stability Mechanism*, c.d. ESM), accordo da affiancare al trattato sul *Fiscal compact*. Sui contenuti dei Trattati *Fiscal Compact* ed ESM nonché sulle relative attività parlamentari v. CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI - DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI, *I Trattati sul Fiscal Compact e sul Meccanismo europeo di stabilità – AA.C 5357' 5358-5359 – Schede di lettura (16/07/2012)* e IDEM, *I Trattati sul Fiscal Compact e sul Meccanismo europeo di stabilità – AA.C 5357' 5358-5359 – Elementi per l'istruttoria legislativa (16/07/2012)* entrambi in <http://leg16.camera.it>

⁷⁸ Sul punto cfr. Corte cost. sentt. n. 349/2007 e n. 311/2009.

⁷⁹ Così A. RUGGERI, *Il "posto" delle norme internazionali e comunitarie in ambito interno: una questione di punti di vista*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2009, 18.

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 348/2007.

⁸¹ Più specificamente, A. BARBERA, *Gli accordi internazionali*, cit., 439 ss. lamentava l'inadeguatezza di autorizzare, con una mozione parlamentare, in ragione dell'art. 80 Cost., «l'assunzione impegni internazionali nonché di imporre i più elementari vincoli alla libertà o alla proprietà dei cittadini».

⁸² Tra i più recenti casi si ricordi la ratifica della «Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica», stipulata ad Istanbul l'11-5-2011 e sottoscritta dall'Italia il 27-11-2012, avvenuta solo a seguito di varie mozioni e ordini del giorno, in particolare. Successivamente, all'unanimità la Camera dei deputati (il 28-5-2013) e il Senato della Repubblica (il 19-6-2013) hanno autorizzato la ratifica dell'accordo con l. n. 77 del 27-6-2013. Per approfondimenti cfr. CeSPI (a cura di), *La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 85, dicembre 2013 e Servizi studi del Senato, Ufficio ricerche nel settore della politica estera e difesa, *XVII legislatura. Disegni di legge AA.SS. nn. 720, 243, 641 e 729. Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011*, giugno 2013, n. 19. Al di là del caso specifico appena riportato, il ricorso all'autorizzazione parlamentare attraverso mozioni è ricorrente quando si tratta di partecipare a missioni internazionali.

rebbe non secondo quanto espressamente previsto dalla Costituzione (cioè artt. 70, 72 e 80 Cost.), bensì secondo meccanismi che indirizzano e controllano ciò che poi viene deciso, di fatto, in sede governativa. Se un tale ragionamento è ammissibile, non è da dimenticare che «la Costituzione non è, per sua natura, un astratto modello di comportamento, ma la regola effettiva dei presenti rapporti politici»⁸³.

Delle due, l'una: o tornare alle regole o formularne nuove. Questo monito si profila quanto mai calzante nell'ambito dell'attività di politica estera in cui a fronte di una significativa perdita della capacità del Legislatore a predisporre insieme al Governo gli obblighi internazionali si espande, in diverse forme, il suo potere di indirizzo e di controllo politico. Questi poteri, peraltro, in ragione della loro natura polivalente⁸⁴, si esercitano in modo trasversale. Se qui di seguito, per ragioni di ordine sistematico, si elencheranno i diversi strumenti utilizzati dalle Camere per indirizzare e valutare l'azione governativa estera, si ricordi che non sporadiche sono le occasioni in cui le Camere, dopo essere state regolarmente informate dal Governo, deliberano, ad esempio, a seguito di risoluzioni⁸⁵.

Specificamente, è, anzitutto, da rilevare che l'attività di indirizzo politico generale svolta dal Parlamento sulle priorità geopolitiche del Paese in occasione dei dibattiti per la fiducia è andata progressivamente indebolendosi e riducendosi quanto ad interesse politico e spazio occupato. Dati gli incessanti quanto imprevedibili mutamenti che la realtà internazionale, per sua essenza, impone, ciò non stupisce oltremodo. Di altri strumenti, dunque, le Camere si avvalgono per definire gli indirizzi che specificano o integrano il programma su cui si basa il rapporto fiduciario.

In tale funzione sembrano subentrare, da un lato, la discussione politica che si svolge annualmente in relazione al bilancio di previsione dello Stato⁸⁶, dall'altro, i tipici strumenti di indirizzo con cui il Parlamento, esplicitamente, assume decisioni volte ad indirizzare l'attività di Governo⁸⁷, cioè ordini del giorno, mozioni⁸⁸ e risoluzioni⁸⁹.

Un *trend*, in via di consolidamento, è invece il precipuo impiego di risoluzioni da parte delle commissioni AE⁹⁰.

Accanto all'attività di indirizzo politico, massiccia si rileva, soprattutto a partire dalla XIV legislatura⁹¹, l'attività di informazione e di controllo del Parlamento sul Governo. Questa attività, che ha arricchito positivamente il dialogo tra i due organi nei diversi scenari di crisi, è stata svolta attraverso l'impiego sia dei classici strumenti del procedimento conoscitivo-ispettivo sia della diplomazia parlamentare.

⁸³ Così L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, 1970, 694.

⁸⁴ A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 213 s.

⁸⁵ Nel corso della XIV legislatura, ad es., a seguito di attività conoscitive, sono state approvate risoluzioni che autorizzavano le operazioni di *peacekeeping* in Afghanistan e in Iraq. Così pure durante la XV legislatura, dopo diverse attività conoscitive, sono state approvate risoluzioni sui Balcani, sulla prospettiva dell'integrazione nell'Unione europea nonché sul consolidamento dello Stato di diritto e delle istituzioni democratiche. Nello stesso modo è stata gestita la questione israelo-palestinese. Sul punto cfr. SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione affari esteri. Politiche legislative e attività istituzionale nella XIV legislatura*, cit., 6 ss. e IDEM, *L'attività delle Commissioni nella XV legislatura e nota di sintesi (Commissione affari esteri)*, n. 1/3 parte prima, maggio 2008, 9 ss.

⁸⁶ Così A. MASSAI, *Parlamento e politica estera: l'Italia*, in *Quad. cost.*, 1984, 559 ss.

⁸⁷ Questa attività è diventata particolarmente significativa da quando l'Italia è diventata membro non permanente nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ed anche per il crescente impegno del nostro Paese in missioni internazionali con scopi di carattere umanitario.

⁸⁸ Durante la XIV legislatura, tra le mozioni più significative ricordiamo quella che impegnava il Governo nel processo di pace in Medio Oriente e quella che lo incalzava per porre al centro del G8 di Genova temi relativi alla lotta alla povertà, all'AIDS nonché alla cancellazione del debito dei Paesi più poveri. Nella XV legislatura, con una mozione della Camera dei deputati si prendeva atto della programmata conclusione governativa della missione Antica Babilonia in Iraq e dell'impegno a ritirare integralmente il contingente militare italiano. Sempre alla Camera dei deputati, nel 2007, sono state approvate mozioni per i negoziati sullo *status* del Kosovo. Sul punto cfr. SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione affari esteri. Politiche legislative e attività istituzionale nella XIV legislatura*, cit. e IDEM, *L'attività delle Commissioni nella XV legislatura e nota di sintesi (Commissione affari esteri)*, cit.

⁸⁹ Tra le risoluzioni approvate durante la XIV legislatura ricordiamo quelle che autorizzavano il Governo ad inviare un contingente militare in Afghanistan (7-11-2011) e ad effettuare una missione militare in Iraq con scopi di carattere umanitario (15-4-2003). Nella XV legislatura si ricordi la risoluzione con cui l'Italia ha avviato alla approvazione da parte della 62° sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite di una risoluzione per la moratoria sulla pena di morte. Questo risultato è stato raggiunto grazie al costante impegno del Parlamento italiano iniziatosi con la mozione approvata dalla Camera dei deputati il 27-7-2006. Al riguardo v. SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione affari esteri. Politiche legislative e attività istituzionale nella XIV legislatura*, cit. e IDEM, *L'attività delle Commissioni nella XV legislatura e nota di sintesi (Commissione affari esteri)*, cit.

⁹⁰ La commissione AE della Camera dei deputati, nella XIV legislatura, ha approvato 93 risoluzioni su 115 presentate. Per dettagli v. SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione affari esteri. Politiche legislative e attività istituzionale nella XIV legislatura*, cit., 17 s.

⁹¹ SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attività delle Commissioni nella XV legislatura e nota di sintesi (Commissione affari esteri)*, cit., 20.

Nell'ambito dell'attività di sindacato ispettivo, numerose sono le interrogazioni⁹², anche a risposta immediata. Per quanto riguarda l'attività meramente conoscitiva, si registra un ampio impiego, soprattutto relativamente ad eventi di politica estera di particolare attualità e di rilievo internazionale ed interno, delle indagini conoscitive effettuate dalle commissioni AE dei due rami del Parlamento, anche a commissioni riunite, nel corso delle quali sempre più frequenti sono le audizioni⁹³ e le comunicazioni del Governo. Non tutte però hanno portato a documenti conclusivi ai sensi dell'art. 144, c. 3, del regolamento Camera dei deputati.

Infine, è da ricordare il ricorso sempre più frequente alla diplomazia parlamentare, che si è sviluppata attraverso incontri e colloqui tra le autorità di ciascun Parlamento nazionale e che ha permesso al Parlamento di acquisire autonomamente, senza quindi il filtro del Governo, elementi conoscitivi su diversissime tematiche⁹⁴. Attraverso questo metodo non solo si è resa attiva e fattiva la partecipazione di delegati parlamentari nell'ambito di conferenze intergovernative a cadenza fissa⁹⁵ o variabile⁹⁶, ma si sono costituiti nel seno delle commissioni AE delle Camere comitati permanenti volti a tutelare e promuovere i diritti umani⁹⁷ nonché a valutare le priorità strategiche per la politica estera italiana⁹⁸.

Certamente questa forma di diplomazia non è sufficiente a spezzare il dogma delle relazioni internazionali condotte con il metodo intergovernativo. Essa, tuttavia, non è da sottovalutare, soprattutto, se ci pone

⁹² Durante la XIV legislatura, nel corso di 141 sedute, sono state fatte 297 interrogazioni. Sul punto v. SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione affari esteri. Politiche legislative e attività istituzionale nella XIV legislatura*, cit., 17.

⁹³ Nel corso della XIV legislatura, la riforma dell'ONU è stata oggetto di una indagine conoscitiva nel corso della quale la commissione AE della Camera dei deputati ha svolto 16 audizioni. Sempre nello stesso periodo la commissione affari esteri e comunitari e politiche dell'UE della Camera dei deputati e la commissione affari esteri, emigrazione e giunta affari europei del Senato hanno svolto indagini conoscitive sul futuro dell'UE. Durante la XV legislatura, la commissione AE della Camera dei deputati ha effettuato diverse indagini conoscitive su temi generali ma rilevanti sul piano estero. Tra di esse si ricordano quelle sulle istituzioni e sulle nuove forme di governo dei processi di globalizzazione nonché sulla politica estera dell'UE. Tutte queste indagini sono state concluse con documenti. Anche nel corso della XVI legislatura, l'intensa attività conoscitiva della commissione AE della Camera dei deputati sulla politica mediterranea dell'Italia nei nuovi equilibri regionali ha prodotto documenti conclusivi. SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione affari esteri. Politiche legislative e attività istituzionale nella XIV legislatura*, cit.; IDEM, *L'attività delle Commissioni nella XV legislatura e nota di sintesi (Commissione affari esteri)*, cit.; DOCUMENTAZIONE E RICERCHE – CAMERA DEI DEPUTATI, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura. Affari esteri*, n. 1/2, marzo 2013, 3 s.

⁹⁴ Sulla diplomazia parlamentare v. R. DICKMANN, *Parlamento e governo nella diplomazia parlamentare*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 611 ss.; F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Bologna, il Mulino, 2011, 264 ss. ed ivi bibliografia citata. Al riguardo, per una documentazione più recente v. CAMERA DEI DEPUTATI, *L'attività internazionale della Camera dei deputati nella XVI legislatura*, 15 marzo 2013, n. 3.

⁹⁵ Un'importante occasione di approfondimento e di sviluppo di rapporti personali è data dalla partecipazione annuale a New York di una delegazione parlamentare alle sessioni dell'Assemblea generale. Questa partecipazione parlamentare ha consentito, ad es., ai membri delegati di approfondire, durante la XIII legislatura, temi cruciali per le relazioni internazionali quali il conflitto in Afghanistan e quello in Iraq, la lotta al terrorismo internazionale, l'attuazione della dichiarazione del millennio del 2000 incentrata sui temi dello sviluppo e della lotta alla povertà. V. SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione affari esteri. Politiche legislative e attività istituzionale nella XIV legislatura*, cit.

⁹⁶ Ne sono di es. la partecipazione ai negoziati svolti in seno alla Organizzazione mondiale del commercio (WTO) e alle conferenze sui cambiamenti climatici.

⁹⁷ A partire dalla X legislatura è istituito, nel seno della commissione AE della Camera dei deputati, un comitato permanente per i diritti umani preposto a svolgere indagini conoscitive sulle violazioni dei diritti umani nel mondo. L'attività di questo comitato ha dato seguito all'adozione di diversi atti normativi. Tra di essi, ricordiamo, la l. n. 280/2005 che ha autorizzato la ratifica al Protocollo n. 14 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Strasburgo 13-5-2004 e la l. n. 77/2003 che ha ratificato la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, in vigore dal 1-7-2000. Anche il Senato della Repubblica, a partire dalla XIII legislatura, ha istituito comitati con simili compiti. Il primo fu il comitato contro la pena di morte. Si ricorda questo comitato per aver svolto audizioni al fine di sollecitare la presentazione di una risoluzione per la moratoria delle esecuzioni in sede ONU. Nel corso della XIV legislatura, con mozione del 2-8-2001, venne poi istituita la commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani il cui compito principale – in continuità con l'impegno del comitato contro la pena di morte – era quello di contrastare la pena di morte. Questa Commissione si impegnò per l'approvazione della legge sul traffico degli esseri umani (l. n. 228 del 2003). Durante la XVI legislatura, con una mozione approvata il 26-6-2008, venne, poi, costituita la commissione permanente dei diritti umani al fine di monitorare il rispetto dei diritti fondamentali, in particolare quelli sul trattamento dei Rom, sulla situazione delle carceri e sull'immigrazione nonché sulla violenza contro le donne. A livello internazionale la stessa commissione ha vigilato su questioni riguardanti i diritti umani (es. pena di morte, mutilazioni genitali femminili, malnutrizione, povertà) ed episodi occorsi in singoli Paesi (tra cui, in particolare, quelli in Siria, in Cina, in Russia, in Sudan). La fattività con cui la commissione ha lavorato ha contribuito alla approvazione della ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT) approvata in via definitiva con la l. n. 195 del 2012 e della l. n. 237 del 2012 legge di adeguamento dell'ordinamento italiano alle disposizioni dello statuto della Corte penale internazionale. Per maggiori approfondimenti v. SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione affari esteri. Politiche legislative e attività istituzionale nella XIV legislatura*, cit. e, con approcci anche comparati, v. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *La Commissione parlamentare del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani: esperienze delle scorse legislature e quadro comparatistico*, n. 4, aprile 2013.

⁹⁸ Specificamente, ci si riferisce al comitato permanente istituito dalla commissione AE della Camera dei deputati per ottenere un quadro esauriente di informazioni sullo stato di attuazione degli «Obiettivi di sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite». Questo comitato, dopo aver svolto una serie di indagini conoscitive e aver organizzato diverse audizioni, ha adottato un documento conclusivo.

nella prospettiva di democratizzare i rapporti internazionali. Come è stato detto in altra sede, la sfida del XXI secolo è quella di conferire diritti, doveri e responsabilità di intervento dei Parlamenti sul terreno della politica estera. Questo compito, tuttavia, per poter essere adeguatamente compiuto deve svolgersi su «due distinti livelli e in maniera complementare: la responsabilità, da una parte, di agire in ogni Paese insieme al Governo e cooperando con esso, ma anche controllando e completando la sua azione; dall'altra, la responsabilità di agire in coordinamento con tutti gli altri parlamenti per orientare e democratizzare la politica su temi fino ad oggi intergovernativi di ambito sub-regionale, regionale o mondiale»⁹⁹. Se si vuole, con tutte le cautele del caso, questo metodo ricorda quello avviato, nel recente passato, dall'Unione europea. Metodo che si sviluppa, per un verso, attraverso la partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo decisionale europeo¹⁰⁰, e per altro, mediante la cooperazione interparlamentare tra rappresentanti di tutti i Parlamenti dell'Unione (nazionali ed europeo), su temi di comune interesse¹⁰¹.

5. Note conclusive: alcune soluzioni alle disfunzioni istituzionali e costituzionali alla luce di una politica estera in transizione.

A conclusione di questo studio si impone, dunque, un ripensamento del procedimento di formazione dei trattati internazionali. Da un lato, perché «l'integrazione europea e le sfide internazionali richiedono che il nostro Paese, tenuto a misurarsi con competitori dotati di più salde strutture politiche, accentui le sue prestazioni in termini di efficienza, capacità decisionale e tempestività; le inefficienze della forma di governo di uno Stato membro dell'Unione europea come l'Italia si riverberano sul buon funzionamento dell'intera Unione»¹⁰². Dall'altro, perché, nel caso in cui vengano violati in modo manifesto¹⁰³ i principi costituzionali sulla competenza a stipulare un trattato internazionale, lo Stato, a norma dell'art. 46 della Convenzione di Vienna del 1969, è legittimato ad invocare tale vizio a motivo di invalidità dell'accordo. È chiaro che se ciò accadesse, gravissime sarebbero le conseguenze sul piano internazionale/europeo.

Invero, dal '48 ad oggi, diverse proposte di legge relative alla formazione degli accordi internazionali sono state avanzate, ora, per attuare il quadro costituzionale¹⁰⁴, ora, per revisionarlo¹⁰⁵. Nessuna di esse, tuttavia, ha avuto, come noto, esito positivo. Nonostante ciò (o meglio, in ragione di ciò), forte è l'esigenza di dotare l'ordinamento italiano di congegni adeguati alla nuova struttura internazionale che assicurino stabilità

⁹⁹ Così M. ÁNGEL MARTÍNEZ, *Le relazioni internazionali tra i parlamenti e la politica estera dei governi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Storia d'Italia, Annali 17, Torino, Einaudi, 2001, 1405.

¹⁰⁰ Al riguardo cfr. in particolare art. 12 TUE e Protocollo (n.1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Al riguardo, tra i tanti, v. M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (ed.), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions and civil society in the decision-making process*, Bologna, il Mulino, 2013.

¹⁰¹ Questa cooperazione interparlamentare è regolata oltre che da apposite disposizioni del Protocollo (n. 1) allegato al Trattato di Lisbona, da *guidelines* concordate dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea (adottate nel 2004 ed aggiornate nel 2008), nonché in gran parte dalla prassi. La cooperazione interparlamentare ha dato luogo a più iniziative. La già citata Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, ad es., ha istituito nell'aprile del 2012 la Conferenza per il controllo parlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune e sulla politica di sicurezza e difesa comune e che coordina e dirige cooperazione interparlamentare a livello amministrativo. Da ricordare sono anche la Conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'UE (COSAC) le diverse riunioni di rappresentanti delle omologhe commissioni dei Parlamenti nazionali dell'UE. Al riguardo V. P. BILANCIA, *The Dynamics of the EU Integration and the Impact on the National Constitutional Law. The European Union After the Lisbon Treaties*, Milano, Giuffrè, 2012, spec. 87 ss.

¹⁰² Al riguardo si v. IL MINISTRO PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Commissione per le Riforme Costituzionali - Relazione finale*, Roma, 17-9-2013, 24, in <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/relazione-finale.html>.

¹⁰³ Art. 46, c. 2, Convenzione di Vienna 1969: «Una violazione è manifesta quando essa appaia obiettivamente evidente ad ogni Stato che si comporti, in materia, in base alla normale prassi ed in buona fede».

¹⁰⁴ Sul punto tra le più recenti proposte di legge d'iniziativa dei deputati v.: Miglioli, «Disposizioni concernenti il procedimento per la ratifica dei trattati internazionali», presentata il 5-5-2010, Camera dei deputati, doc. n. 3455; Maran, Narducci, «Disposizioni concernenti il procedimento per la ratifica dei trattati internazionali», presentata il 26-1-2009, Camera dei deputati, doc. n. 2107; Ranieri, «Disposizioni concernenti il procedimento per la ratifica dei trattati internazionali», presentata il 1-1-2006, Camera dei deputati, doc. n. 965; Calzolaio, Spini, Cabras, Crucianelli, Fassino, Folena, Fumagalli, Melandri, Ranieri, Sereni, «Disposizioni concernenti il procedimento per la ratifica dei trattati internazionali», presentata il 10-4-2003, Camera dei deputati, doc. n. 3886.

¹⁰⁵ Le proposte di modifica degli articoli relativi alla formazione dei trattati internazionali sono state presentate a partire dagli anni '80. Al riguardo si ricordino la proposta di Giuliano, Spagnoli, Labriola, Mammi, Galante, Garrone, Rodotà, Aiello, VIII legislatura n. 2337, «Modifica degli artt. 80 e 87 della Costituzione» e quelle avanzate dalla Commissione Bozzi, nella IX legislatura, dalla Commissione d'Alema, nella XIII legislatura.

ed unitarietà nella direzione politica. Forte, cioè, è l'esigenza di restituire alla sua funzione preminente e responsabile l'organo nel quale si forma l'indirizzo politico anche in materia estera.

Posti in quest'ottica, due possono essere le ipotesi da prendere in considerazione.

a) Soluzioni a Costituzione invariata.

La prima ipotesi potrebbe essere percorsa in via legislativa e regolamentare. Una riforma che sia ispirata alla logica della modernizzazione, della efficienza e del riequilibrio dei rapporti tra i poteri dello Stato. Una riforma che renda il Parlamento un effettivo compartecipe della politica estera¹⁰⁶, senza però farlo agire da freno.

Per essere quanto più chiari nella esposizione, cercheremo qui di seguito di schematizzare i correttivi legislativi nonché regolamentari da apportare alle diverse fasi in cui si articola il procedimento di formazione dei trattati.

1) Fase della negoziazione, dell'adozione e dell'autenticazione del testo.

In questa fase il Governo matura e fissa in via definitiva il contenuto del testo trattato. Questo testo, se non ricade in una delle materie di cui all'art. 80 Cost., viene stipulato in via semplificata o presidenziale. Ma se anche, in ragione della materia dell'accordo, esso fosse soggetto ad autorizzazione parlamentare, il contenuto dell'accordo non potrà essere che approvato o respinto.

Quanto mai necessaria, nella fase negoziale, è, pertanto, l'individuazione di meccanismi che riequilibrino i poteri tra il Governo e il Parlamento e che rendano effettivo il controllo parlamentare. A tal fine, sarebbe auspicabile formalizzare il coinvolgimento del Parlamento attraverso non solo scambi di informazioni ma anche forme di consultazioni volte, in particolare, a concordare, tra il Parlamento e il Governo, un testo quanto più condiviso sugli obiettivi che il trattato si propone di raggiungere. Il meccanismo consultivo dovrebbe basarsi su principi e criteri direttivi che rendano la partecipazione dei due organi responsabile, efficace e coerente nelle azioni nonché chiara quanto all'oggetto, ai mezzi di comunicazione/pubblicazione e alle tempistiche della consultazione. Al riguardo, si potrebbe pensare, ad esempio, di formalizzare le risoluzioni per chiudere dibattiti originati da mozioni o da comunicazione del Governo. In questo modo, il Parlamento sarebbe in grado di fissare sulla politica estera, in modo non episodico, l'indirizzo da seguire. Inoltre, ove strettamente necessario, questa consultazione dovrebbe assicurare la riservatezza di alcuni *dossier*.

Una simile soluzione, considerando la generale e pervasiva crisi della rappresentanza politica-istituzionale, colmerebbe, in parte, il *deficit* democratico della fase negoziale.

2) Fase della autorizzazione parlamentare.

Dalla annosa *querelle* sulla interpretazione della tipologia degli accordi soggetti alla autorizzazione parlamentare (*ex art. 80 Cost.*) discende, come già detto, l'altrettanto annosa *querelle* sulla legittimità degli accordi conclusi dal Governo in forma semplificata, il cui uso è, del resto, internazionalmente riconosciuto.

Per interrompere questo circolo vizioso si potrebbe adottare una legge che definisca gli accordi di tipo politico¹⁰⁷ e/o quelli di carattere tecnico-amministrativo. Si è del parere, tuttavia, che ancora troppo vaghi, dato il quadro politico italiano, risulterebbero gli elenchi. Preferibile sarebbe, quindi, codificare, a favore del Parlamento però, l'attuale prassi che riserva al Governo la decisione sulla forma della stipula dell'accordo. A tal fine, si potrebbe demandare questo tipo di valutazione ad un comitato composto da un ristretto numero di parlamentari i cui lavori dovrebbero svolgersi entro tempistiche certe, superate le quali, in via di silenzio-assenso, l'accordo verrebbe stipulato in via semplificata. Diversamente, la decisione del comitato dovrebbe essere motivata e pubblicata.

Nel caso in cui la forma assunta dall'accordo fosse quella solenne, due ulteriori problemi – strettamente correlati tra di loro – devono essere risolti attraverso, però, una modifica dei regolamenti parlamentari.

In primo luogo, si rende necessario attribuire al Parlamento, in modo chiaro, e una volta per tutte, il potere di avviare l'iniziativa della legge di autorizzazione alla ratifica. In secondo luogo, sarebbe opportuno individuare i casi in cui il Legislatore, in condizione di reciprocità con le altre parti contraenti, ad esempio, possa emendare o apportare riserve al testo del trattato. Nel fare ciò, si potrebbe codificare la prassi fino ad ora instauratasi da conformarsi, però, a quanto previsto dagli artt. 19-23 della Convenzione di Vienna del

¹⁰⁶ Sul punto, per uno sguardo comparato, v. J. HARRINGTON, *Redressing the Democratic Deficit in Treaty Law Making: (Re-)Establishing a Role for Parliament*, in McGill L.J., 2005, 50, 465 ss.

¹⁰⁷ Questa ipotesi venne avanzata nella VI legislatura dal gruppo PCI: v. U. Cardia, *I poteri del Parlamento in politica estera* (Atti del Seminario sui problemi del Parlamento, Roma, 12-13 gennaio 1976. Il tutto è citato da A. BARBERA, *Gli accordi internazionali*, cit., 450, nota 18.

1969 nonché alla prassi internazionale successiva, raccolta negli ultimi 16 anni in sedici rapporti e in un progetto di linee guida destinate a costituire una Guida alla prassi in materia di riserve ai trattati¹⁰⁸. Questi lavori parlamentari, al fine di evitare ritardi ostruzionistici, potrebbero, inoltre, essere contingentati nei tempi.

3) Fase della manifestazione del consenso dello Stato.

Ancora oggi vige il principio secondo cui la manifestazione del consenso dello Stato ad obbligarsi al trattato può essere, per qualsiasi considerazione di politica internazionale, rinviata *sine die* dal Governo. Sicché, al fine di limitare un simile potere, si potrebbe prevedere un periodo di tempo entro il quale l'Esecutivo, salvo casi straordinari, sia tenuto a depositare lo strumento della ratifica.

Prima di passare alla seconda ipotesi di soluzioni, si è fermamente convinti, tuttavia, che la piena efficacia delle sopracitate modifiche presupponga un cambiamento strutturale del sistema elettorale che comporti un cambiamento altrettanto strutturale del sistema partitico italiano.

b) Soluzioni de jure condendo, ossia in prospettiva del ddl Renzi-Boschi.

La seconda ipotesi per risolvere le disfunzioni evidenziate in questo studio può essere percorsa attraverso una riforma costituzionale. Ipotesi, per quanto gravosa, non affatto peregrina. Soprattutto se consideriamo che ogni Costituzione attribuisce ai vari organi costituzionali l'esercizio del potere estero in modo strettamente legato alla rispettiva forma di governo¹⁰⁹ e che, attualmente, in ragione della fase di transizione in cui si trova la politica estera, il modello di distribuzione del potere estero definito dalle varie Carte o prassi costituzionali è significativamente mutato. In questo contesto, quindi, una prima sommaria ipotesi di studio consiglierebbe di assumere la distribuzione del potere estero tra Governo e Parlamento quale nuovo parametro per riclassificare le forme di governo parlamentari. Tali riflessioni, sebbene importanti, non sono possibili in questa sede. Torniamo, pertanto, al punto in questione: quali modifiche costituzionali dovrebbero essere introdotte per assicurare stabilità ed unitarietà nell'indirizzo politico estero restituendo responsabilità all'organo nel quale si forma l'indirizzo politico?

Al riguardo il ddl costituzionale Renzi-Boschi¹¹⁰, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione», non sembra rispondere in modo soddisfacente ad una simile domanda. Il ddl citato si propone di modificare, infatti, il *treaty-making power* per la via, in particolare, del superamento del bicameralismo paritario con uno sbilanciamento del rapporto Governo-Parlamento a favore del primo attraverso un suo rafforzamento "indiretto", senza andare a toccare la forma di governo nel suo complesso.

Al ridimensionamento del Senato a ramo di rappresentanza delle Istituzioni territoriali¹¹¹, in quanto gli si sottrae la relazione fiduciaria con il Governo, da un lato, e gli si limita la partecipazione – secondo le mo-

¹⁰⁸ Per necessari approfondimenti sugli organi internazionali preposti alla codificazione del diritto internazionale e alla promozione del suo sviluppo progressivo e sul problema della definizione delle dichiarazioni interpretative unilaterali nonché delle riserve si rinvia agli studi classici di H.W. BRIGGS, *The International Law Commission*, New York, 1965 e di A. BOYLE, C. CHIKIN, *The Making of International Law*, Oxford University Press, 2007. Sulle riserve, oltre ai lavori ad esse dedicati dall'*International Law Commission* v. M. CALAMIA, *La disciplina delle obiezioni alle riserve e la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, in AA.VV., *Studi Sperduti*, Milano, Giuffrè, 1984, 3 ss. e G. COHEN-JONATHAN, *Les réserves dans les traités relatifs aux droits de l'homme*, in *Rev. gén. dr. int. publ.*, 1996, 915 ss. Quanto alla Guida nel testo citata: Official Records of the General Assembly, Sixty-fifth Session, Supplement No. 10 (A/65/10), par. 45 e [http://untreaty.un.org/ilc/sessions/62/GuidetoPracticeReservations\(e\).pdf](http://untreaty.un.org/ilc/sessions/62/GuidetoPracticeReservations(e).pdf)

¹⁰⁹ V., nella vastissima letteratura sulle forme di governo, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per una indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, 214 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1974; G. AMATO, *Forme di Stato e di governo*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1994, 37 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996; E. DE MARCO, *Introduzione allo studio del Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996, 161 ss.; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e della forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2000; T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 3° ed., ampl. e agg., 2008; A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2009, 705 ss.

¹¹⁰ In questa sede ci si rifà al ddl cost. A.S. 1429, congiunzioni al 20-4-2014.

¹¹¹ Sulla natura della rappresentanza del Senato, critica è la dottrina. V. al riguardo i recenti contributi di F. LANCHESTER (*Un progetto squilibrato*), A. MORRONE (*Questioni di principio per la riforma costituzionale*), G.M. SALERNO (*Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*), E. CATELANI (*Stato federale o Stato regionale nel Senato delle Autonomie? Note sul progetto di riforma costituzionale del Governo*) apparsi tutti su www.federalismi.it (16-4-2014). Si rinvia, inoltre, alle relazioni di P. CARETTI, E. GIANFRANCESCO, M. LUCIANI, B. PEZZINI, N. ZANON, G. AZZARITI e M.C. GRISOLIA tenute al II Seminario dell'AIC "I costituzionalisti e le riforme" tenuto a Milano, 28-4-2014, e pubblicate nella *Rivista AIC*, n. 2/2014.

dalità stabilite dalla Costituzione – alla funzione legislativa¹¹², corrisponde, infatti, un rinvigorimento della Camera dei deputati, la quale sola, in qualità di rappresentante della Nazione, godrà – nel caso in cui venisse approvato il ddl in esame nella sua ultima formulazione – della titolarità del rapporto di fiducia con il Governo nonché dell'esercizio pieno della «funzione di indirizzo politico, della funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo» (art. 55, c. 3, novellato dall'art. 1, ultima versione del ddl, d'ora innanzi: ult. vers.).

In questo nuovo quadro di rapporti e di funzioni, la prima novità da segnalare è l'attribuzione “a prevalenza” della Camera dei deputati del potere di autorizzare con legge la ratifica dei trattati internazionali (cfr. artt. 70, c.1 e 80 c. 1, novellati dagli artt. 8 e 15, ult. vers.). Questo potere risulta esercitarsi secondo due pesi specifici diversi rispetto alla partecipazione del Senato secondo che il disegno di legge autorizzi alla ratifica trattati internazionali in generale ovvero trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'UE. Nel primo caso, infatti, l'art. 70 c. 3 (art. 8, ult. vers.) attribuisce alla Camera dei deputati un potere “prevalente” rispetto al Senato, il cui richiamo ad esaminare il testo e a disporre emendamenti è superabile dalla Camera con una maggioranza semplice¹¹³. Nel secondo caso invece, ossia quello previsto per l'autorizzazione alla ratifica di trattati UE, lo stesso potere viene “rafforzato”, potendo la Camera dei deputati «non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie» se la votazione finale del testo venga deliberata a maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 70, c. 4, novellato dall'art. 8, ult. vers.).

Orbene, le richiamate novità, se fossero approvate, certamente, sulla carta¹¹⁴, ridurrebbero i tempi biblici occorsi fino ad oggi per adottare la legge di autorizzazione alla ratifica di trattati non foss'altro per le previste scadenze temporali e per la (“prevalente” o “rafforzata”) partecipazione della Camera dei deputati, insieme al Governo, al *treaty-making power*. Simili migliorie sebbene, dunque, siano, sul piano della velocizzazione del processo decisionale, da accogliere positivamente, le stesse non risultano tuttavia pienamente soddisfacenti se ci si pone nell'ottica di un riequilibrio dei poteri dello Stato.

Se guardiamo, infatti, al nuovo rapporto che si instaura tra il Governo e la Camera dei deputati nel procedimento di formazione della legge di autorizzazione dei trattati internazionali ed europei, il ruolo del Governo sembra profilarsi ancora più centrale rispetto a quello attuale. Ciò si rileva in particolare dall'art. 72, c. 6 (novellato dall'art. 10 ult. versione ddl) che attribuisce al Governo la facoltà di chiedere «alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia».

Ora, se anche fosse vero che con questo nuovo meccanismo – meccanismo che, peraltro, pare riecheggiare gli artt. 5 e 6 del regolamento interno del Consiglio dei Ministri (dpcm del 10-11-1993) – si riducono ulteriormente i tempi per l'autorizzazione parlamentare alla ratifica di un trattato, nessun obbligo è, tuttavia, posto a carico del Governo per motivare una simile accelerazione delle tempistiche. Se proprio si vuole, le esigenze di rapidità e di certezza del risultato verrebbero meglio soddisfatte se si prevedesse, anche, un limite di tempo entro il quale il Governo debba manifestare il suo consenso sul piano internazionale. Una formula, poi, che permettesse alle norme del trattato di acquisire efficacia nell'ordinamento interno «dal mo-

---

¹¹² Come rileva B. CARAVITA, *Glosse scorrendo il testo della proposta di Renzi*, in www.federalismi.it (16-4-2014), 3, tre possono essere gli schemi di partecipazione del Senato alla potestà legislativa statale: «paritaria, nel caso di leggi costituzionali; con una facoltà di richiamo, superabile dalla Camera a maggioranza semplice, in via generale; ovvero, superabile a maggioranza assoluta in alcuni casi specifici, tra cui non solo i rapporti Stato-Regioni-Comuni, bensì anche i Trattati». Sul contributo del Senato delle Autonomie alla fase ascendente della formazione delle norme comunitarie v. F. CLEMENTI, *Non un Senato “federale”, ma un Senato “federatore”*. *Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in www.confrontocostituzionali.it (22-4-2014).

¹¹³ In particolare l'art. 70, c. 3 come novellato dall'art. 8 ult. vers., prevede che il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali possa essere promulgato solo se, a seguito dell'approvazione della Camera dei deputati, il Senato delle Autonomie non lo voglia riesaminare entro dieci giorni dalla trasmissione del testo. Nel caso in cui, invece, il Senato avocasse a sé, su richiesta di almeno un terzo dei suoi componenti, il disegno di legge, esso potrà proporre modifiche nei trenta giorni successivi; modifiche sulle quali la Camera dei deputati, nei successivi venti giorni, dovrà pronunciarsi in via definitiva. In questi casi, la legge potrà essere promulgata se il Senato delle Autonomie, facendo decorrere inutilmente il tempo, non deliberasse alcuna proposta emendativa ovvero se la Camera si pronunciasse in via definitiva sulle modifiche proposte dal Senato.

¹¹⁴ Le tempistiche previste nel ddl potrebbero, però, dilatarsi a seconda delle interpretazioni date, ad es., sul tipo di “richiesta” del Senato delle Autonomie per avviare l'esame senatoriale e/o sul momento da cui dovrebbe scattare il termine di trenta giorni entro il quale l'esame senatoriale deve concludersi. Al riguardo non è chiaro cioè «se dalla trasmissione, ovvero dalla scadenza del precedente termine di dieci giorni, ovvero ancora dal momento in cui sia disposto l'esame da parte del Senato». Al riguardo v. i rilievi posti dal DOSIER DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO SULL'A.S. N. 1429, “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*”, aprile 2014, n. 133, 51 s. e da A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it (9-4-2014).

mento della loro pubblicazione»¹¹⁵ sulla *Gazzetta ufficiale*, completerebbe maggiormente il quadro. In questo modo, infatti, si snellirebbe, da un lato, significativamente la procedura per l'entrata in vigore dell'accordo nell'ordinamento italiano, e si ostacolerebbe, dall'altro, la stipula di trattati segreti.

In altre parole, se l'intenzione del legislatore costituzionale fosse quella di incidere realmente sulla distribuzione del potere estero tra il Governo e il Parlamento, insufficiente risulta percorrere la strada del «bicameralismo asimmetrico»¹¹⁶ e del rafforzamento "indiretto" del Governo. Si è del parere che per assicurare stabilità ed unitarietà nell'indirizzo politico estero, restituendo responsabilità all'organo nel quale si forma l'indirizzo politico, una buona dose di pragmatismo e di razionalizzazione del sistema siano, anzitutto, necessarie.

La formazione di un trattato internazionale, come già detto, si sviluppa su due livelli, quello dettato dall'ordinamento internazionale e quello dettato dall'ordinamento interno. Sul terreno internazionale, ancora difficile risulta l'interazione parlamentare con quella governativa¹¹⁷. In una simile dimensione, dunque, lo Stato deve necessariamente portare avanti una posizione unitaria con una voce altrettanto unitaria. Voce che, per logiche istituzionali, non può che provenire dalla bocca dell'Esecutivo. Da qui la necessità di dotare il Governo di una forte legittimazione popolare e di una solida maggioranza politica. Non vi più né spazio né tempo per un Presidente del Consiglio che, quando siede al tavolo delle trattative, cambia di volta in volta ed è portatore di un indirizzo politico diverso. Ciò indebolisce inevitabilmente la posizione del Paese.

Va da sé la necessità di un rafforzamento "diretto" dell'Esecutivo e un maggior ruolo parlamentare nell'ambito della nostra forma di governo da attuare, anzitutto, attraverso una revisione costituzionale alla quale posporre una riforma del sistema elettorale che renda quanto più stretto il rapporto tra corpo elettorale, Parlamento e Governo¹¹⁸. Il rafforzamento dell'Esecutivo deve passare, anzitutto, attraverso una riforma costituzionale tesa a riequilibrare i poteri dello Stato e a rendere meno confusi i rapporti tra il Governo e il Parlamento.

In questa ottica, il Presidente del Consiglio dei Ministri dovrebbe poter scegliere la propria compagine governativa così come revocare ciascuno dei suoi membri. In altre parole, necessari si renderebbero in mano al Presidente del Consiglio strumenti giuridicamente vincolanti tali da portare avanti in maniera coesa, omogenea e responsabile con il Parlamento l'indirizzo della politica estera. La funzione estera, all'interno del Governo, dovrebbe poi essere esercitata dal Dicastero a ciò competente, che ne rimane l'effettivo responsabile politico. Questo ruolo dovrebbe rimanere fermo anche nel caso in cui la negoziazione del trattato implichi, in ragione del contenuto dello stesso, la partecipazione di un altro Dipartimento. In questa prospettiva, chiari e trasparenti dovranno essere i rapporti tra il Ministero AE e i Ministri di volta in volta competenti nella materia oggetto dell'accordo e perciò coinvolti nel processo decisionale.

Un simile nuovo quadro ordinamentale sarebbe auspicabile non foss'altro per fare venire meno alcuni atavici problemi italiani, tra i quali quelli relativi alla legittimazione, nelle materie tecnico-amministrative, degli accordi stipulati in forma semplificata, nonché all'imputazione della responsabilità in merito alla conclusione di un trattato.

¹¹⁵ N. RONZITTI, *Il potere estero dello Stato nelle riforme costituzionali*, in www.affariinternazionali.it (20-5-2013).

¹¹⁶ Così definito da A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, cit., 2.

¹¹⁷ La democratizzazione delle istituzioni internazionali è tema, oramai, ampiamente dibattuto in tutto il mondo. I suoi risultati, tuttavia, sono tutt'altro che confortanti. Al riguardo v. L. LEVI, G. FINIZIO, N. VALLINOTO (ed.), *The Democratization of International Institutions. First International Democracy Report*, Routledge, New York, 2014.

¹¹⁸ Sulla inscindibilità di una riforma costituzionale e di una riforma elettorale per incidere in modo organico sulla forma di governo, perché il disegno dell'una viene condizionata dall'altra v. A. BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, n. 2/2013, 250 ss.