

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Nelle numerose opere e trattazioni, anche di carattere manualistico, che la dottrina internazionalistica ha dedicato alle evoluzioni riguardanti il procedimento di formazione dei trattati viene richiamata la classica distinzione tra forma solenne, imperniata sulla sequenza firma-ratifica e sul conseguente scambio delle ratifiche, e forma semplificata, in cui il consenso dello Stato diviene definitivo con la sola firma e viene omessa la fase della ratifica. Allo stesso tempo dal diritto internazionale non è possibile ricavare un criterio idoneo a stabilire a quale dei due procedimenti sia necessario di volta in volta ricorrere: in proposito, risulta essere determinante la sola volontà delle parti, che sia espressa o meno, secondo l'impostazione accolta dagli artt. 11 e seguenti della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969¹.

Con la formula “accordi internazionali in forma semplificata”, dunque, si intende far riferimento a tutti quegli atti, diversi dai trattati, con cui due o più Stati regolano i loro rapporti di soggetti dell'ordinamento internazionale, indipendentemente delle diverse e numerose espressioni di volta in volta impiegate come *memorandum*, convenzione, patto, intesa o, più comunemente e semplicemente, accordo. Un'impostazione fatta propria anche dagli studi costituzionalistici che si sono confrontati con il ricorso sempre più frequente alla forma semplificata, in un contesto più ampio che trova riferimento nell'intensificarsi dei rapporti internazionali e nel continuo ampliarsi delle materie regolate dal diritto internazionale e, quindi, sottratte al “dominio riservato” dello Stato.

L'unico termine che comunemente si preferisce non utilizzare a proposito di questa categoria è, come anticipato, quello di trattato. Una scelta terminologica che, tuttavia, sarà sottoposta a una valutazione critica nel presente lavoro. Con il termine trattato, infatti, si intende quasi sempre far riferimento all'atto concluso con procedimento solenne, che si perfeziona negli ordinamenti costituzionali interni secondo i meccanismi previsti dalle singole Carte costituzionali: nel contesto

¹ Sul punto sia consentito limitarsi a F. MOSCONI, *La formazione dei trattati*, Giuffrè, Milano, 1968, 49 ss.; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005, 329 ss.; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, XI ed. a cura di M. IOVANE, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 72 ss., e A. CASSESE, *Diritto internazionale*, a cura di M. FRULLI, il Mulino, Bologna, 2021, 270 ss.

italiano, come noto, ciò avviene, secondo il combinato disposto degli artt. 80 e 87 Cost., con la ratifica del Presidente della Repubblica, a ciò previamente autorizzato dal Parlamento con apposita legge.

Nel caso degli accordi in forma semplificata, invece, lo Stato manifesta la propria volontà a sentirsi vincolato da una regolamentazione pattizia senza attivare il meccanismo della ratifica previsto dalle disposizioni richiamate. Tali accordi si perfezionano al momento della sottoscrizione e, quindi, sono conclusi dall'esecutivo, o da organi da esso dipendenti, senza la garanzia di un adeguato livello di pubblicità e dunque di un possibile intervento delle istituzioni, *in primis* quelle parlamentari, preposte al controllo democratico sull'attività di politica estera dello Stato.

La prospettiva con cui si vorrà analizzare il tema nel presente lavoro è, dunque, di tipo prettamente costituzionalistico dal momento che, come si è detto in apertura, l'ordinamento internazionale non pone limiti alle forme con cui uno Stato può manifestare la sua volontà. Quest'ultima circostanza, in ogni caso, non intende sminuire l'approccio internazionalistico che, anzi, come si avrà modo di dire e di constatare, è rimasto centrale in tutto questo percorso di studio e di ricerca². Non può esser infatti ignorato il fatto che, spesso, nozione, contenuto, interpretazione e conseguenze di istituti, procedure e atti connessi alla gestione del potere estero statale si ricollegano a concetti, termini e principi istituzionali tipici del diritto internazionale, ragion per cui spesso sfuggono, almeno in parte, ad una puntuale regolamentazione da parte del diritto interno.

Si tratta, inoltre, di una prospettiva che guarda all'ordinamento italiano, pur nella consapevolezza che il fenomeno in questione abbia rappresentato, in special modo nel corso del Novecento³, uno dei più importanti espedienti messi in atto dal potere esecutivo per svolgere il proprio indirizzo di politica estera eludendo le disposizioni relative alle forme di collaborazione parlamentare formalmente previste dalle Carte costituzionali, come è avvenuto, e avviene tuttora, nel caso, tra i più significativi, degli *executive agreements* tipici degli ordinamenti federali nordamericani.

* * *

² Nell'interrogarsi sulla possibilità di «interpretare i principi costituzionali sui rapporti internazionali indipendentemente dal diritto internazionale e dalla sua evoluzione» Cesare Pinelli sintetizza così la questione: «mi pare sintomatico che nel più prestigioso Commentario della Costituzione di cui disponiamo, il Branca-Pizzorusso, i commenti alle disposizioni siano tutti affidati ad internazionalisti [...]. Scelte del genere non derivano certo dall'assenza di studio costituzionalistici sul punto, ma dalla preminente esigenza di leggere costantemente quelle disposizioni costituzionali alla luce delle grandi scelte, giuridicamente obiettivate, della comunità internazionale». Così C. PINELLI, *Intervento*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004, 144.

³ Secondo L. OPPENHEIM, *International Law. A Treatise*, vol. I, *Peace*, ed. by H. LAUTERPACHT, Longmans, London, 1955, 898 ss., spec. 906-908, ancora agli inizi del Novecento il ricorso alla forma semplificata costituiva un'eccezione, venendo utilizzata in situazioni particolari, ad esempio nella conclusione di accordi di armistizio.

La principale tesi di questo lavoro riguarda le modalità con cui la distinzione relativa al procedimento di formazione sia divenuta irrilevante dal punto di vista del diritto costituzionale. Per questa ragione, si è voluto proporre, fin dal titolo, un esplicito riferimento ai trattati in forma semplificata, intesi come categoria generale, e non ai soli accordi in forma semplificata: l'utilizzo delle due espressioni, a cui si farà ricorso anche nel prosieguo del lavoro, sarà dunque da intendersi, nella prospettiva di questo studio, come una scelta meramente nominalistica. Per motivare una tale scelta risulterà determinante, come si cercherà di dimostrare, la ricostruzione del regime giuridico dei trattati nell'ordinamento costituzionale italiano, operata a livello costituzionale, legislativo e giurisprudenziale.

In prima istanza occorre sottolineare che l'art. 117, comma 1, Cost., così come modificato nel 2001 dalla riforma del Titolo V, impone al legislatore di rispettare gli «obblighi internazionali», senza specificare se ciò valga anche per gli accordi stipulati in forma differente da quella ordinariamente prevista dal combinato disposto degli artt. 80 e 87 Cost. La mancanza di una esplicita previsione sul punto è stata fin da subito oggetto di critiche da parte della dottrina derivanti dal timore che, tramite questa disposizione, le leggi espressione del Parlamento potessero essere vincolate alla volontà governativa espressa in modo unilaterale nella stipula degli accordi in forma semplificata. A tal proposito occorre ricordare che una prima formulazione contenuta nella legge n. 131 del 2003 – la c.d. legge “La Loggia”, intervenuta per adeguare l'ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte con la legge cost. n. 3 del 2001 – chiariva che l'operatività del primo comma dell'art. 117 Cost. dovesse esser limitata ai soli obblighi derivanti dai trattati internazionali ratificati in seguito a legge di autorizzazione⁴. Un riferimento che, successivamente, è venuto meno nella versione finale approvata dalle Camere.

Inoltre, nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, c.d. “gemelle”, la Corte costituzionale ha poi sancito, secondo l'interpretazione datane da una parte della dottrina, che la locuzione «obblighi internazionali», di cui al primo comma dell'art. 117 Cost., include qualsiasi accordo internazionale, non solo quelli stipulati in forma solenne. Di conseguenza, la legge ordinaria che non li rispetta deve ritenersi viziata da illegittimità costituzionale. Si è così posto un preciso limite anche nel caso degli accordi in forma semplificata.

Una conferma di questa statuizione è data dal corollario più importante che deriva dalle sentenze gemelle, quello secondo cui le norme pattizie assumono il rango di norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale, integrando il parametro costituzionale dell'art. 117, comma 1, che effettua un rinvio mobile di volta in volta al trattato internazionale. Gli accordi in forma semplificata, collo-

⁴ Così l'art. 1, comma 1, dell'A.S. n. 1545, XIV leg., che disponeva «Costituiscono vincolo alla potestà legislativa dello Stato e delle regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, gli obblighi derivanti [...] dai trattati internazionali ratificati a seguito di legge di autorizzazione».

candosi in posizione gerarchica intermedia tra la Costituzione e le leggi ordinarie, finiscono dunque per vincolare il futuro legislatore.

La Corte, come noto, ha fissato anche un ulteriore corollario nel momento in cui afferma che le norme interposte devono essere a loro volta conformi a Costituzione, per evitare il chiaro paradosso di dichiarare incostituzionale una norma sulla base di un parametro anch'esso incostituzionale.

Per effetto di questa ricostruzione, a ridosso delle sentenze gemelle la più attenta dottrina si era interrogata attorno alla ragione per cui l'approccio definito da tali sentenze dovesse valere «per qualunque accordo internazionale relativo a qualsiasi materia, pur se di importanza modesta e frutto di opzioni politiche contingenti, magari opinabilissime»⁵. Uno spunto critico che si rivelerà determinante per le riflessioni contenute in questo lavoro.

Infine, non bisogna dimenticare che, se nel corso degli ultimi quindici anni si è avuto un cospicuo sviluppo della giurisprudenza costituzionale sul tema della ridefinizione del monopolio interpretativo riconosciuto alla Corte Edu con le pronunce 348 e 349 – si veda, per tutte, la sentenza n. 49 del 2015 –, ciò non è avvenuto con riferimento alla questione degli accordi internazionali in forma semplificata, che sono rimasti saldamente nel cono d'ombra della giustizia costituzionale. La Corte, dunque, non è tornata sui suoi passi in questo aspetto, pur avendo avuto l'occasione di pronunciarsi nel conflitto di attribuzione promosso da alcuni deputati a seguito dell'omessa presentazione, da parte del Governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del c.d. "Memorandum con la Libia" e dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 163 del 2018.

* * *

Quanto sinteticamente presentato sinora costituisce il punto di partenza per un'indagine che mira a intercettare e ad analizzare la prassi degli accordi in forma semplificata e le ricadute sulle dinamiche della forma di governo parlamentare alla luce, prima, della riforma del Titolo V e, poi, soprattutto, delle sentenze nn. 348 e 349 del 2007⁶.

Lo scopo consisterà nel rilevare l'influenza che tali accordi, conclusi dall'organo titolare del potere esecutivo, esercitano nei confronti dell'attività legislativa

⁵ Così L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla Cedu*, in *Diritto umani e diritto internazionale*, 2008, 306.

⁶ Nel 1984 Enzo Cheli, in apertura di un fascicolo monografico dei *Quaderni costituzionali* dedicato alle istituzioni della politica estera, si interrogava sulle ragioni del «sostanziale disinteresse dei costituzionalisti» sul tema, criticando quella parte della dottrina che per «sfuggire alle asprezze delle tensioni politiche» si era «scava[ta] rassicuranti nicchie dogmatiche». Un invito, non troppo mascherato, invito all'analisi della attività concreta della politica estera (cfr. E. CHELI, *Editoriale*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 437-438).

proveniente dal Parlamento, escludendo la fase del controllo nella forma dell'autorizzazione alla ratifica.

L'analisi della prassi – reperibile dagli allegati trimestrali alla Gazzetta Ufficiale pubblicati ai sensi dell'art. 4 della legge n. 839 del 1984 – dimostra l'elevato numero di accordi conclusi, molti dei quali nelle materie previste dall'art. 80 Cost. ove è richiesto l'intervento parlamentare e del Presidente della Repubblica.

Il panorama riscontrato pone tre interrogativi principali, intorno ai quali ci si soffermerà nel corso dello studio:

1. Gli accordi in forma semplificata, fungendo da parametro costituzionale nel giudizio di legittimità delle leggi ordinarie successive, sono sottoponibili anch'essi a un controllo di costituzionalità?

2. È possibile utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nel caso di stipulazione di accordi semplificati nelle materie previste dall'art. 80 Cost.?

3. Tali accordi possono essere oggetto di un controllo politico da parte del Parlamento?

Nel primo capitolo si rifletterà sul contenuto dell'art. 80 Cost. – senza alcuna pretesa di esaustività vista l'impossibilità di analizzare le dinamiche del potere estero nella loro completezza – e, in particolare, sulla stessa nozione di «forma semplificata», in modo da delineare gli aspetti teorici di cui poi sarà verificata la tenuta in relazione all'esperienza concreta.

A seguire, nel secondo capitolo, verrà proposta un'analisi della prassi in materia, avente ad oggetto gli accordi pubblicati a partire dalla metà degli anni '80, in coincidenza con l'entrata in vigore del nuovo sistema di informazione previsto dalla legge n. 839 del 1984. Tale analisi permetterà sia di operare una periodizzazione in relazione all'evoluzione della forma di governo sia di analizzare i singoli atti sulla base delle loro caratteristiche, ad esempio in base al livello di generalità e astrattezza delle disposizioni contenute e di innovatività dei contenuti.

Nel terzo capitolo si affronteranno i temi e i problemi connessi alla qualificazione degli accordi come norma interposta e, in più in generale, relativi alle dinamiche del controllo di costituzionalità sull'esercizio e sulle scelte di politica estera da parte del Governo. La parte conclusiva sarà dedicata all'analisi dell'ordinanza n. 163 del 2018 e alle possibilità di utilizzo del conflitto di attribuzione quale strumento per garantire la prescrivibilità delle disposizioni costituzionali e, in particolare, dell'art. 80 Cost.

Infine, nel quarto capitolo, ci si occuperà delle modalità di indirizzo e controllo parlamentare e delle dinamiche della forma di governo, muovendosi all'interno dello stretto nesso teorico rinvenibile tra forma di governo parlamentare, controllo di legittimità costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica. Sul punto, sembra corretto affermare che la vera scelta di fondo operata dai Costituenti fu quella per la forma di governo imperniata sulla centralità parlamentare, che ha

portato con sé – secondo l'insegnamento kelseniano – quelle sulla giustizia costituzionale accentrata e sul ruolo del Presidente della Repubblica⁷ e che ha tradotto in chiave istituzionale l'assunto – sempre *à la Kelsen*⁸ – della tendenziale coincidenza tra forma di stato democratica e forma di governo parlamentare, basata sull'esaltazione del compromesso politico come fondamentale fattore di legittimazione⁹.

Come emerge da quanto abbiamo voluto sinteticamente tratteggiare, l'argomento che questo studio pone riguarda una dinamica che va dritta al cuore dello stato costituzionale pluralista e, di conseguenza, a uno dei grandi lasciti del Novecento giuridico: la concezione che il controllo di costituzionalità sia coesistente all'ideologia parlamentare. Non è un caso, dunque, che l'obiettivo primario di questo lavoro sia quello di mettere in luce la forte compenetrazione tra queste sfere e di riflettere su queste tematiche dalla prospettiva delle dinamiche del potere estero e, più in particolare, degli accordi, o meglio dei trattati, conclusi in forma semplificata.

⁷ H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1920), trad. it. G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1998, 87 ss.

⁸ Come sottolinea A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006, 60 ss.

⁹ E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna, 2014, *passim*.

Capitolo I

COSTITUZIONE E CONTROLLO DEMOCRATICO DELLA POLITICA ESTERA E DEGLI IMPEGNI INTERNAZIONALI

Sommario: 1. Natura e titolarità del potere estero: brevi notazioni di carattere generale. – 2. Il sistema istituzionale della politica estera nell'ordinamento statutario. – 3. Indirizzo politico e potere estero nell'ordinamento italiano: la cornice costituzionale. – 3.1. (*segue*) L'articolo 80 della Costituzione e la questione della «natura politica» dei trattati: una categoria residuale omnicomprensiva? – 3.2. (*segue*) L'articolo 80 della Costituzione e la questione degli «oneri alle finanze». – 3.3. (*segue*) Una categoria esclusa e una apparentemente non problematica: gli accordi commerciali e i trattati che importano «modificazioni di leggi». – 3.4. Brevi cenni sull'istituto della ratifica. – 4. L'articolo 80 della Costituzione e lo spazio per le autonome valutazioni governative. – 5. Alla ricerca di una nozione di accordi in forma semplificata. – 6. Speculazioni sul ruolo del Presidente della Repubblica. – 7. La distribuzione delle attribuzioni in materia di potere estero tra gli organi del Governo.

1. *Natura e titolarità del potere estero: brevi notazioni di carattere generale*

In termini generali, il concetto di potere estero affonda le sue radici nella nota definizione del *federative power* di John Locke, che con tale espressione indicava «il potere di guerra e di pace, di leghe e di alleanze e di tutti i negoziati con tutte le persone e comunità che son fuori dello Stato»¹, distinto sia dal potere legislativo, sia dal potere esecutivo, con cui, tuttavia, era «quasi sempre congiunto» in termini di titolarità. Il pensatore inglese riteneva che, a differenza di quello esecu-

¹ J. LOCKE, *Two Treaties of Government* (1690), a cura di L. FORMIGARI, *Trattato sul governo*, Editori Riuniti, Roma, 1997, 106. In lingua originale «the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions with all persons and communities without the commonwealth, and may be called 'federative', if anyone pleases. So the thing be understood, I am indifferent as to the name», cfr. ID., *The Second Treatise of Government*, The Liberal Arts Press Inc., New York, 1952, 83. Come noto i *Two Treaties of Government* sono stati pubblicati anonimi a Londra nel 1690 con il sottotitolo *In the Former, The False Principles, and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown. The Latter Is an Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government*.

tivo, il potere federativo fosse intrinsecamente non giustiziabile: infatti, in quanto «assai meno regolabile sulla base di leggi preesistenti, stabili e positive, di quanto non sia l'esecutivo», esso doveva essere «necessariamente lasciato alla prudenza e alla saggezza di coloro che lo possiedono»². In questa visione tale potere si configurava come reazione agli interessi di soggetti estranei alla comunità: come è stato efficacemente affermato, nella prospettiva lockiana delle relazioni internazionali «il fenomeno dell'organizzazione politica si riduce a quella massa amorfa e indistinta di competenze [...] assunta come contenuto del *federative power*»³.

Similmente la teoria della separazione dei poteri, in seguito elaborata da Montesquieu, considerava il *pouvoir de conclure des traités* una prerogativa indiscussa del potere esecutivo «delle cose che dipendono dal diritto delle genti», preposto a fare e disfare i trattati internazionali, intraprendere le negoziazioni e concluderne la stipula⁴. Una riflessione, quest'ultima, che evidenzia con chiarezza uno dei temi che si impone in maniera preponderante già a partire dalla riflessione giuspubblicistica settecentesca: il controllo sulla diplomazia e sul *federative power* per assicurarne l'orientamento pacifico⁵.

Nel corso dell'evoluzione storica dei sistemi parlamentari occidentali – che in questa sede può esser ripercorsa solo sommariamente⁶ – si è, in seguito, avuto il

² *Ibidem*. Nella versione originale «much less capable to be directed by antecedent, standing positive laws than the executive [...] prudence and wisdom of those whose hands it is in, to be managed for the public good».

³ A. LA PERGOLA, *Il «poder exterior» nella concezione di Antonio de Luna*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972, 1, 13. Di recente su questi temi si vedano le riflessioni intorno alla figura di politologo novecentesco Hedley Bull di F. RUSCHI, *Una ordinata anarchia. La filosofia del diritto internazionale di Hedley Bull*, Bonanno editore, Acireale-Roma, 2012, 90 ss., che sottolinea come la visione lockiana dello stato di natura, inteso come società priva di una forma organizzata di governo, abbia una forte analogia con la “concezione” di Bull della società degli Stati.

⁴ C.S. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), a cura di S. COTTA, *Lo spirito delle leggi*, vol. I, Utet, Torino, 1996, 271 ss., spec. 275-276 (libro XI, capo VI), dove si distingue «il potere esecutivo delle cose che dipendono dal diritto delle genti» – che consiste nel potere di fare la pace o la guerra, inviare o ricevere delle ambascerie, stabilire la sicurezza, prevenire le invasioni – dal «potere esecutivo di quelle che dipendono dal diritto civile». Per una riflessione giuridica sull'«opera grande e ambigua» del pensatore francese cfr. G. TARELLO, *Per una interpretazione sistematica de «L'Esprit des Lois»*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1971, 13 ss., ora in ID., *Storia della cultura giuridica moderna*, il Mulino, Bologna, 1976, 262 ss.

⁵ Così S. MANNONI, *Potenza e ragione. La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)*, Giuffrè, Milano, 1999, 147 ss. Tale influenza emerge, ad esempio, in A. HAMILTON, *Federalist no. 75. The Treaty Making Power of the Executive*, McLean, New York, 1788, tr. it. B.M. Tedeschini Lalli, A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il Federalista*, il Mulino, Bologna, 1997, 604 ss.

⁶ Sul punto, tra i tanti, U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, 2005, 93 ss., spec. 99, per «la penetrazione dei principi dello Stato di diritto e della divisione dei poteri sul terreno della politica internazionale», riscontrabile nelle co-

graduale trasferimento del tradizionale ventaglio di poteri in materia di politica estera (dal *treaty making power* al potere di rappresentare il Paese nelle relazioni diplomatiche fino a quello di dichiarare guerra) dal Sovrano al Governo, testimoniando allo stesso tempo un progressivo incremento delle prerogative parlamentari in questa materia, da sempre considerata dominio riservato dell'Esecutivo.

Ancora oggi, peraltro, resiste la posizione secondo la quale solo l'Esecutivo, in quanto unico soggetto in grado di disporre e di conoscere tutti gli elementi per addivenire, in particolare, alla conclusione di un trattato internazionale, sarebbe in condizione di esercitare adeguatamente tale potere⁷. Il quadro costituzionale vigente, secondo questa visione, identificherebbe una competenza del Governo in materia di formazione dei trattati che potrebbe apparire residuale rispetto a quelle del Presidente della Repubblica e del Parlamento, ma che è, in realtà, tendenzialmente onnicomprensiva⁸.

In questa prospettiva, un'ulteriore conferma della circostanza che la negoziazione e la conclusione dei trattati internazionali siano una prerogativa dell'Esecutivo è confermato – oltre che dalla consolidata prassi in base alla quale il Governo inizia e dirige le trattative, fornendo le istruzioni necessarie ai plenipotenziari, di cui in seguito si assume l'operato – anche dalla classica obiezione, puntualmente avanzata, secondo cui, qualora le linee negoziali fossero preventivamente discusse dalle Assemblee parlamentari, la controparte verrebbe a conoscenza delle intenzioni del Governo in anticipo e si troverebbe in una posizione di vantaggio nel corso delle trattative. Inoltre, la stessa linea ufficiale del Governo potrebbe risultare indebolita qualora le trattative medesime fossero influenzate da posizioni differenziate espresse dai gruppi politici rappresentati in Parlamento. Sul punto, infine, non bisogna dimenticare che la conclusione di un accordo internazionale deve spesso rispondere a esigenze di rapidità decisionale e riservatezza

stituzioni liberali e, ancora prima, in quelle rivoluzionarie. Inoltre, P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002, spec. 91, anche per una originale ricostruzione del pensiero lockiano sopra richiamato, a partire dalla constatazione che si collochi in un tempo nel quale per lo Stato di diritto, «se pure manca ancora il 'nome', esiste già la 'cosa'».

⁷ Un portato del pensiero di Locke che sottolinea di recente E. CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, il Mulino, Bologna, 2020, 31 ss., per cui al progressivo sgretolamento dell'unitarietà del potere del sovrano verso l'interno ha «corrisposto il tentativo di "salvare" l'unità e l'indivisibilità del potere estero dello Stato, essenziale per preservare l'efficacia della sua azione sul piano internazionale».

⁸ Così V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Maggioli, Rimini, 1989, 18, secondo il quale «si deve affermare la competenza piena ed esclusiva del Governo per quanto riguarda la negoziazione e la sottoscrizione. Esso ha la titolarità dell'iniziativa di intraprendere negoziati con la controparte, così come ha ogni potere nella loro conduzione e nel valutare l'opportunità di giungere alla sottoscrizione». Imprescindibile nella cornice teorica di riferimento il rinvio a E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, 463 ss.

che lo svolgimento delle procedure parlamentari non possono, per loro natura, adeguatamente garantire⁹. Sulla base di queste considerazioni, una parte della dottrina, ancora oggi molto seguita, ha teorizzato l'esistenza di una «funzione autonoma di governo» nell'esercizio del potere estero che si manifesterebbe in palese contrasto con il principio della separazione dei poteri¹⁰.

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

Si tratta di un tema che richiede un'attenta valutazione delle funzioni e delle reciproche competenze attribuibili agli organi coinvolti nell'esercizio del potere estero, sia in via primaria, come titolari diretti, sia in via secondaria, come portatori di una funzione di controllo sull'esercizio o, alternativamente, di una funzione di indirizzo, il che presuppone – o presupporrebbe – una posizione di compartecipazione, se non addirittura di contitolarità del potere medesimo. Si tratti di aspetti su cui si tornerà più avanti nel corso della presente trattazione.

Occorre fin da subito rilevare come, conformemente a una prassi secolare affermata in tutti i paesi occidentali cui si è già fatto riferimento¹¹, e in linea con la dottrina tradizionale, il potere estero sia considerato una prerogativa per eccellenza del potere esecutivo, nei confronti del quale l'intervento del Parlamento avrebbe una precisa e delimitata funzione di controllo¹².

La riduzione del peso delle assemblee elettive in politica estera è, dunque, un tratto ricorrente nell'intera vicenda dello stato costituzionale. Tuttavia, non possono esser trascurati quegli orientamenti dottrinali, frutto delle caratteristiche pe-

⁹ Che l'esigenza di procedure snelle e più veloci nella conclusione dei trattati sia una circostanza comune nell'incentivare il ricorso alla forma semplificata costituisce una riflessione ricorrente anche nella manualistica. Così, *ex multis*, G. STROZZI, *Il diritto dei trattati*, Giappichelli, Torino, 1999, 40 ss.

¹⁰ Secondo la nota formula di W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, 344, per il quale «Questa “funzione autonoma” deve essere considerata da un duplice punto di vista: a) indipendenza dal tradizionale «controllo politico» parlamentare; b) attività con effetti “normativi” (non regolamentari), di valore praticamente legislativo, e quindi eccezione al monopolio legislativo delle Camere».

¹¹ Cfr. di recente per uno sguardo complessivo la trattazione manualistica di C.A. BRADLEY (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019. Inoltre E.T. SWAINE, *International Foreign Relations Law. Executive Authority in Entering and Exiting Treaties*, in H.P. AUST, T. KLEINLEIN (eds.), *Encounters between Foreign Relations Law and International Law Bridges and Boundaries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, 46 ss.

¹² Sul tema cfr. lo studio di R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale. Problemi comparatistici*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2020, spec. 245 ss.

culiari delle diverse forme di governo¹³, e l'evoluzione politica dei sistemi occidentali che, nel complesso, hanno fatto progressivamente pendere la bilancia a favore di un sempre più spiccato ruolo di intervento del Parlamento nell'ampio spettro delle relazioni internazionali. Ciò si è realizzato non solo mediante l'uso dei tipici strumenti parlamentari di controllo ed indirizzo, ma anche nell'esercizio del significativo, da un punto di vista formale, potere di autorizzare la ratifica dei trattati internazionali.

Sulla base di questa premessa, risulta inconfutabile l'inscindibilità dei due momenti di compartecipazione del Parlamento all'indirizzo in materia di politica estera, che si realizzano da un lato con l'esercizio della classica funzione di controllo – attraverso i consueti strumenti parlamentari di verifica della condotta del Governo – e dall'altro con l'autorizzazione alla ratifica dei trattati¹⁴.

2. Il sistema istituzionale della politica estera nell'ordinamento statuario

Prima di analizzare compiutamente la normativa costituzionale appare utile valutare, seppure brevemente, l'esperienza statutaria, innanzitutto al fine di individuare le influenze che hanno condizionato la sensibilità del Costituente e che sono state successivamente mutate in quella repubblicana.

¹³ Su cui C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2006, 290-291, che si sofferma espressamente sul punto attraverso una comparazione tra forme di governo e sistema delle competenze in materia di politica estera e di difesa.

¹⁴ Quale che sia la sua classificazione dogmatica in termini di strumento di indirizzo o, ancora, di controllo. Su questi aspetti in particolare, sin da ora, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, 36 ss., per la qualificazione della legge di autorizzazione alla ratifica come «legge provvedimento di carattere sostanziale», anzitutto per l'integrazione del consenso espresso dagli organi competenti ad entrare in rapporti con l'altro Stato o gli altri Stati contraenti» e per la possibilità di considerarla come atto di controllo «solo a patto di considerare ancora in vita una prerogativa del capo dello Stato alla titolarità ed all'esercizio della politica estera [...]»; a patto cioè di trascurare l'evoluzione intervenuta che ha reso partecipe il Parlamento delle decisioni più rilevanti in questo settore dell'indirizzo politico generale».

Come ricorda G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, Giuffrè, Milano, 1964, 38, «Considerando l'intervento del Parlamento in ordine alle relazioni internazionali, dobbiamo distinguere nei regimi parlamentari tipici, ed atipici, vari momenti o fasi, nei quali questa partecipazione si realizza, e che debbono sempre essere unitariamente apprezzati, giacché è impossibile logicamente separare la fase di approvazione della parte di indirizzo che attiene alla politica estera in sede di presentazione del Governo alle Camere, dal momento di verifica del comportamento del Governo stesso (interpellanze, ordini del giorno, mozioni, approvazione del bilancio del Ministero), dal momento di attività formalmente legislativa (autorizzazione a ratificare, approvazione del bilancio del Ministero), da quello legislativo pieno laddove la legge di autorizzazione alla ratifica non disponga anche per la piena esecuzione (legislazione di esecuzione)». Dello stesso A. cfr. ID, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia. Relazione al Convegno nazionale di studio organizzato dall'Istituto affari internazionali*, in ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *La politica estera della Repubblica italiana*, vol. III, Edizioni di Comunità, Milano, 1967, 721 ss.