

Conflitti bellici potenziali e controllo parlamentare: il caso della *partnership* di sicurezza tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti («AUKUS»)

di Andrea Fiorentino

Abstract: *Potential war and parliamentary oversight: the case of the Australian-UK-US security partnership (AUKUS)* - The aim of this study is to verify the level of parliamentarisation that the legal systems of Australia, the United Kingdom and the United States have granted to the major policy choices underlying the establishment and development of the AUKUS security partnership: choices that straddle the sphere of treaty-making power, from a formal-procedural perspective, and the sphere of war power, due to their potential substantial implications; in short, choices pertaining to the so-called “foreign power”, traditionally drawn into a sort of reserved domain of the executives.

Keywords: AUKUS; Parliamentary control; Treaty-making power; War power.

659

1. La *partnership* «AUKUS»: a cavallo tra *treaty-making power* e *war power*

Negli ultimi anni si è assistito a un deterioramento della situazione geopolitica dell’Indo-pacifico, teatro di una serrata competizione strategica tra, da un lato, la Repubblica Popolare Cinese, protagonista di una politica estera sempre più assertiva, e dall’altro, gli Stati di democrazia pluralista con rilevanti interessi in quell’area¹. La prospettiva di un conflitto bellico ad alta intensità nella regione, per quanto improbabile, appare oggi meno remota che in passato, e ha assunto contorni ancora più reali a seguito della destabilizzazione degli equilibri internazionali provocata dall’aggressione russa all’Ucraina. Come parti di questa contesa dagli esiti incerti e potenzialmente dirompenti, gli Stati democratici che intendono difendere e accrescere la propria influenza in quella vasta porzione di globo, da qualche tempo, hanno avviato un processo di ridefinizione dei rispettivi indirizzi di politica di difesa e di sicurezza², puntando a rafforzare la loro capacità di deterrenza individuale e collettiva.

¹ Sulle conseguenze costituzionali dello spostamento degli assi geopolitici dall’Atlantico al Pacifico, cfr. F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, 4 ss.

² Per una recente riproposizione della distinzione dottrinale tra *politica militare*, *politica di difesa* e *politica di sicurezza*, quali cerchi concentrici, ordinati dal più ristretto al più

È in questo complesso quadro che si colloca l'annuncio, diramato il 15 settembre 2021 attraverso un *Joint Leaders Statement* dei vertici degli esecutivi di Australia, Regno Unito e Stati Uniti, del cosiddetto «AUKUS» (acronimo dei tre Paesi)³: un patto trilaterale di carattere non giuridicamente vincolante, istitutivo di una *partnership* nei settori della difesa e della sicurezza, la quale, come sua prima iniziativa, ha indicato l'impegno a supportare l'Australia nell'acquisizione di una flotta di sottomarini a propulsione nucleare. Il successivo 22 novembre, la nuova intesa ha trovato la sua prima traduzione in un accordo internazionale giuridicamente vincolante, con la sottoscrizione dell'*Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement*, entrato in vigore l'8 febbraio 2022⁴. Nei mesi successivi, lo sviluppo della *partnership* è stato scandito da ulteriori dichiarazioni congiunte, tra le quali rileva in particolare quella del 13 marzo 2023: rilasciata a conclusione di una consultazione tra le parti durata diciotto mesi, quest'atto non solo ha delineato con precisione i passaggi operativi di un «pathway» di respiro ventennale finalizzato a dotare l'Australia di una flotta di sottomarini di attacco armati convenzionalmente e a propulsione nucleare, ma ha anche annunciato, per il medio termine, un potenziamento della capacità di deterrenza collettiva dei tre *partner*, fissando un piano per disporre, a partire dal 2027, lo schieramento a rotazione di quattro sottomarini statunitensi e di un sottomarino britannico in una base navale dell'Australia occidentale (un'iniziativa che è stata denominata *Submarine Rotational Force-West, SRF-West*)⁵.

La nuova *partnership* riveste un'enorme rilevanza politica: in primo luogo, per il fatto di essere implicitamente, ma inequivocabilmente, un'iniziativa volta a contrastare la crescente *assertiveness* della politica estera della Cina nell'Indo-pacifico, in un'ottica sì riequilibratrice, ma cionondimeno suscettibile di inasprire le tensioni e di dare ulteriore impulso a una corsa agli armamenti dagli esiti imprevedibili; in secondo luogo, per aver provocato significative turbolenze anche all'interno del fronte delle liberaldemocrazie, posto che la sua creazione è stata accompagnata dal contestuale e improvviso annullamento, da parte del Governo australiano, di un contratto multimiliardario per la realizzazione di sottomarini a propulsione convenzionale stipulato con la società francese *Naval Group*, all'origine di una grave crisi diplomatica fra i tre Paesi coinvolti e la Francia,

ampio, in cui si articola «l'attività di gestione e impiego delle forze armate e degli apparati di sicurezza» (a sua volta, parte integrante del potere estero, per il quale v. *infra*, sub nota 9), da ultimo, cfr. R. Ibrido, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale*, Milano, 2020, 46 s., e la bibliografia ivi citata, sub nota 116.

³ V. *Joint Leaders Statement on AUKUS*, September 15, 2021, in <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus> (versione statunitense).

⁴ V. in https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Treaties/ENNPLA.

⁵ V. *Joint Leaders Statement on AUKUS*, March 13, 2023, in <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/13/joint-leaders-statement-on-aukus-2> (versione statunitense).

nonché di un raffreddamento dei rapporti tra i primi e gli altri alleati europei appartenenti alla NATO e all'Unione europea⁶.

La presente indagine, mediante un'analisi comparata delle procedure attraverso le quali ciascuna delle parti ha concluso e sta implementando gli strumenti, vincolanti e non, appena richiamati, mira a verificare il livello di circuitazione parlamentare e, dunque, di legittimazione democratica, che gli ordinamenti coinvolti hanno assicurato alle grandi scelte di indirizzo politico sottese all'istituzione e allo sviluppo della *partnership*: scelte che si collocano problematicamente a cavallo tra la sfera del *treaty-making power*⁷, sotto il profilo formale-procedurale, e quella del *war power*⁸, per le loro potenziali implicazioni sostanziali; scelte, in definitiva, riconducibili al cosiddetto "potere estero"⁹, le quali – teleologicamente orientate verso il fine supremo della conservazione dello Stato¹⁰ – sono state tradizionalmente oggetto di una propensione degli esecutivi ad attrarle all'interno di una sorta di loro "dominio riservato".

⁶ Sull'importanza politica dell'*AUKUS* e sulle reazioni internazionali alla sua istituzione, in sintesi, cfr. D.E. Mix, B. Vaughn, *AUKUS and Indo-Pacific Security*, in *Congressional Research Service In Focus*, 19 May, 2022.

⁷ In generale, in una prospettiva internazionalistica, cfr. A. Peters, *Treaty Making Power*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2009.

⁸ In tema, cfr. su tutti A. Vidaschi, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007. V. altresì Y. Hasebe, *War Powers*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 463 ss.

⁹ Il concetto di potere estero trova le sue radici nella nozione di «federative power», elaborata da John Locke per identificare «the Power of War and Peace, Leagues and Alliances, and all the Transactions, with all Persons and Communities without the Commonwealth» (J. Locke, *Two Treatises of Government*, Cambridge, 1988, 365). Sulla collocazione del potere estero nell'alveo della funzione di indirizzo politico, del quale formerebbe la manifestazione specifica nell'ambito materiale degli affari esteri, cfr. G. Negri, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, 1964, 12 ss.; F. Bruno, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, 1997, 317 ss., la quale lo qualifica come «il potere di determinare ed attuare le scelte fondamentali di politica estera [...], nonché di instaurare e mantenere rapporti con altri soggetti internazionali». In argomento, da ultimo, cfr. R. Ibrido, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza...*, cit., 46 ss., il quale riferisce la definizione di potere estero formulata da V. Lippolis, *Parlamento e potere estero*, in S. Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, 526 (quel potere il cui «contenuto [...] è costituito dalla determinazione e gestione di rapporti di collaborazione o di scontro con altri soggetti dell'ordinamento internazionale») alla locuzione «potere diplomatico-militare», a suo avviso preferibile in quanto avrebbe «il pregio di dare risalto ai due fondamentali corni dell'alternativa tipica delle relazioni fra unità politiche sovrane» (ivi, 47). Sulla recente tendenza ad ascrivere la disciplina del potere estero a un'apposita branca del diritto costituzionale, denominata "foreign relations law", cfr. soprattutto C.A. Bradley, *What is Foreign Relation Law?*, in Id. (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, 2019, 3; H.P. Aust, *Foreign Affairs*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2017, 4; T. Giegerich, *Foreign Relations Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2011, 2.

¹⁰ Cfr. F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, 801 s.; G. de Vergottini, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, 5 s.

2. Una cartina di tornasole della parlamentarizzazione del *treaty-making power*

Il caso dell'*AUKUS* risulta particolarmente interessante, ai fini di un'indagine sulla parlamentarizzazione del potere estero, se analizzato alla luce dei diversi e multiformi sistemi di ripartizione del *treaty-making power* in uso nei tre ordinamenti in esame. Esso offre infatti una preziosa occasione per mettere a fuoco e problematizzare i punti di forza e di debolezza del ruolo esercitato dalle rispettive istituzioni parlamentari con riguardo all'attività pattizia, rivelandosi in tal modo un'utile cartina di tornasole per valutare l'attuale *status* dei rapporti tra legislativi ed esecutivi rispetto alla funzione di indirizzo della politica estera – o meglio, di quella sua rilevante *species* costituita dall'indirizzo della difesa e della sicurezza. Ciò, a maggior ragione, nella misura in cui la vicenda della *partnership* pone di fronte a due fattispecie ben distinte di intervento dei parlamenti, definite in base alla differente natura dell'oggetto della loro attività di indirizzo-controllo: da un lato, quella relativa agli accordi non giuridicamente vincolanti; dall'altro, quella afferente agli accordi internazionali “veri e propri”, idonei cioè a creare situazioni giuridiche vincolanti in base al diritto internazionale¹¹.

2.1 Il ruolo dei parlamenti rispetto agli accordi non giuridicamente vincolanti (*Joint Leaders Statement e Memorandum of Understanding*)

Nella prima fattispecie di intervento parlamentare si inquadra, innanzitutto, la conclusione dell'accordo istitutivo dell'*AUKUS*, definito una «enhanced trilateral security partnership» volta al perseguimento di due tipologie di obiettivi: alcuni generali, quali «strengthen the ability of each to support our security and defense interests, [...] promote deeper information and technology sharing, [...] foster deeper integration of security and defense-related science, technology, industrial bases, and supply chains. [...] significantly deepen cooperation on a range of security and defense capabilities»; altri più specifici, identificati con il sostegno all'Australia nell'acquisizione di una flotta di sottomarini a propulsione nucleare (la «prima iniziativa» dell'*AUKUS*, in seguito denominata anche “I pilastro”) e con il miglioramento delle capacità militari congiunte e dell'interoperabilità, con un *focus* iniziale su cibernetica, intelligenza artificiale, tecnologie quantistiche e ulteriori capacità sottomarine (il “II pilastro” del partenariato)¹².

Questo accordo non può essere ricondotto al novero di quelle fonti-atto che, a prescindere dal *nomen* loro attribuito, costituiscono accordi internazionali «regolat[i] dal diritto internazionale»¹³, il cui carattere giuridicamente vincolante trova il suo sigillo nella consuetudine *pacta sunt servanda* e determina conseguenze giuridiche in caso di violazione o di

¹¹ Si fa rinvio alla definizione del termine «trattato» contenuta nell'art. 2, par. 1, lett. a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (1969).

¹² Cfr. *Joint Leaders Statement on AUKUS*, September 15, 2021, cit.

¹³ Art. 2, par. 1, lett. a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

inadempimento dei loro termini. E esso, piuttosto, ha assunto pubblicamente la forma di un «Joint Leaders Statement», diramato, il 15 settembre 2021, dal Primo ministro australiano (Morrison), dal Primo ministro del Regno Unito (Johnson) e dal Presidente degli Stati Uniti (Biden).

Formalmente più somiglianti a comunicati stampa che a trattati e accordi internazionali, i *joint statement* sono strumenti assai comuni nel campo delle relazioni diplomatiche, concepiti per rendere manifesta all'opinione pubblica e ai *media*, spesso a margine di incontri internazionali di alto livello, una convergenza di interessi tra le parti e talora una conseguente linea di azione comune più o meno generale¹⁴. Una linea di azione a volte suscettibile di essere specificata e attualizzata da successive dichiarazioni: è quel che è accaduto con riferimento all'*AUKUS*, lo sviluppo del quale è stato scandito da una serie di *joint statement*, pubblicati il 5 aprile 2022¹⁵, il 23 settembre 2022¹⁶ e il 13 marzo 2023¹⁷.

Si tratta chiaramente di atti internazionali giuridicamente non vincolanti, riconducibili alla categoria della *soft law*¹⁸. Nondimeno, è indubbia l'importanza degli impegni enunciati attraverso queste forme: una loro eventuale violazione, per quanto non giuridicamente sanzionabile, potrebbe comunque produrre, sul piano politico, conseguenze deleterie, inficiando la credibilità dello Stato e, con essa, la sua stessa capacità di tutelare e promuovere efficacemente i suoi interessi in seno alla comunità internazionale¹⁹. Si deve oltretutto tenere conto del fatto che gli atti appartenenti a questa tipologia sono altresì suscettibili di produrre, come avvenuto nel caso in esame (vedi *infra*), effetti normativi non indifferenti, seppur indiretti, sugli ordinamenti interni: infatti, i legislatori statali potrebbero incorporarli o implementarli nel diritto primario; inoltre, essi sono spesso attuati o quantomeno rispettati nel quadro dell'attività normativa secondaria e di quella amministrativa.

Ciononostante, non essendo accordi vincolanti, questi strumenti sono stati sottratti all'applicazione dei diversi procedimenti che, in ciascun

¹⁴ Per una definizione di questi strumenti, classificati, nel loro complesso, come «joint statements and communiques», cfr. C.A. Bradley, J. Goldsmith, O.A. Hathaway, *The Rise of Nonbinding International Agreements: An Empirical, Comparative and Normative Analysis*, 90 *U. Chi. L. Rev.* (2023), 24.

¹⁵ V. *AUKUS Leaders' Level Statement*, April 5, 2022, in <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/05/aukus-leaders-level-statement> (versione statunitense).

¹⁶ V. *Joint Leaders Statement to Mark One Year of AUKUS*, September 23, 2022, in <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/23/joint-leaders-statement-to-mark-one-year-of-aukus> (versione statunitense).

¹⁷ V. *Joint Leaders Statement on AUKUS*, March 13, 2023, cit.

¹⁸ Sulla *soft law*, cfr. *ex multis* M. Fitzmaurice, O. Elias, *Contemporary Issues in the Law of Treaties*, Utrecht, 2005, 26 ss.; E. Mostacci, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008.

¹⁹ Ha evidenziato l'effettiva portata degli strumenti non giuridicamente vincolanti l'ex Segretario di Stato degli Stati Uniti d'America Henry Kissinger: «[t]he fact that many provisions are not by any standard international commitments does not mean, of course, that the United States is morally or politically free to act as if they did not exist. On the contrary, they are important statements of diplomatic policy and they engage the good faith of the United States so long as the circumstances that gave rise to them continue» (*Department of State Bulletin*, October 27, 1975, 612 s.).

ordinamento, permettono di subordinare la conclusione di almeno una parte degli accordi “veri e propri” a una preventiva autorizzazione delle assemblee parlamentari, tacita o espressa²⁰. Ad ogni modo, la circuitazione parlamentare *ex post* dall’accordo del 15 settembre 2021, così come quella dei suoi successivi sviluppi, è stata tutt’altro che irrilevante, compensando in qualche misura la mancanza di un intervento parlamentare di tipo *ex ante*.

Così, ad esempio, nel Regno Unito, già il 16 settembre 2021, il Primo ministro Johnson ha reso di fronte alla Camera dei Comuni una dichiarazione sull’*AUKUS*, innescando un dibattito nel quale ha immediatamente replicato a domande, richieste di dettagli e rilievi critici formulati da esponenti sia dalle opposizioni che della stessa maggioranza²¹. Sempre Oltremarica, la creazione e lo sviluppo della *partnership* hanno formato ripetutamente oggetto dei procedimenti conoscitivo-ispettivi tipici del diritto parlamentare britannico (*question, Westminster Hall Debate*²² e ulteriori *statement* di membri del Governo²³), nonché del controllo esercitato in sede di autorizzazione delle spese per la difesa (lo *Spring Budget* del 2023, presentato il 15 marzo, ha previsto un deciso incremento degli stanziamenti per il settore, anche a copertura del programma sottomarino *AUKUS*)²⁴.

L’intervento della suprema istanza rappresentativa in merito alla nascita e all’implementazione del partenariato si è svolto secondo modalità analoghe e qualitativamente apprezzabili anche nel *Commonwealth* australiano²⁵: un dato che avvalorata e che induce a generalizzare a entrambi i

²⁰ Per un utile quadro di sintesi del panorama comparato, cfr. P.H. Verdier, M. Versteeg, *Separation of powers, treaty-making, and treaty withdrawal. A global survey*, in C.A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook...*, cit., 137, 139 ss.

²¹ V. Hansard, HC, *AUKUS*, Volume 700: debated on Thursday 16 September 2021, c1119 ss.

²² V. il dibattito generale sulle implicazioni dell’*AUKUS* sulle relazioni con la Cina scaturito dalla presentazione di una mozione da parte del deputato conservatore Kawczynski: Hansard, HC, *AUKUS: Impact on Anglo-Chinese Relations*, Volume 701: debated on Wednesday 20 October 2021, c301WH ss.

²³ Da ultimo, v. ad esempio la dichiarazione alla Camera bassa del *Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs* (Hansard, HC, *Integrated Review Refresh*, Volume 729: debated on Monday 13 March 2023, c539 ss.), nella quale, *inter alia*, è stato preannunciato il *Joint Leaders Statement* dello stesso giorno, nell’ambito della presentazione del *policy paper* HM Government, *Integrated Review Refresh 2023 Responding to a more contested and volatile world*, CP 811, March 2023 (nel quale sono stati previsti nuovi investimenti in infrastrutture industriali funzionali anche all’implementazione dell’*AUKUS*: cfr. *ivi*, 34). V. altresì la dichiarazione del *Minister for Defence Procurement* (Hansard, HC, *AUKUS Defence Partnership*, Volume 729: debated on Tuesday 14 March 2023, c739 ss.), nella quale sono stati forniti ulteriori dettagli in merito ai contenuti del *Joint Leaders Statement* del 13 marzo 2023.

²⁴ V. Hansard, *Financial Statement and Budget Report*, Volume 729: debated on Wednesday 15 March 2023, c833 ss.

²⁵ V. ad esempio il *question period* della Camera dei Rappresentanti del 18 ottobre 2021 (il primo giorno di seduta plenaria dopo la pubblicazione del *Joint Leader Statement* istitutivo dell’*AUKUS*), durante il quale il Ministro della Difesa ha riferito sul partenariato in risposta a una domanda formulata da un esponente della maggioranza (House of Representatives Official Hansard, Monday, 18 October 2021, 9459 s.), nonché le dichiarazioni in merito all’iniziativa rese nel corso della stessa seduta da due componenti del *Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade* (*ivi*, 9509

sistemi “modello Westminster” le indicazioni di quell'autorevole dottrina che, già oltre mezzo secolo fa, con riferimento al solo Regno Unito, invitava a valutare «in tutta la sua imponentza la centralità psicologica del Parlamento», al fine di comprendere la ragione per cui «il Governo britannico che, per posizione, è l'Esecutivo più forte del mondo anche per quanto attiene il perseguimento dell'indirizzo di politica estera, orienti, invece, costantemente il suo sestante sulla stella polare della Camera dei comuni, la cui vera e prima funzione [...] “is to question and debate the policy of the Government”»²⁶.

Quanto poi al caso degli Stati Uniti, la *bipartisanship* che di regola connota la definizione delle grandi linee della politica estera – in stridente contrasto con la crescente polarizzazione riguardante gli affari interni – si è manifestata, presso la Camera dei Rappresentanti, nella peculiare forma associativa dell'intergruppo: il 1° aprile 2022 è stata infatti annunciata la formazione del *Bipartisan AUKUS Working Group*, attraverso il quale i promotori, democratici e repubblicani, si sono ripromessi non solo di facilitare l'implementazione legislativa dell'accordo, ma anche di consentire al Congresso di giocare un ruolo attivo di codeterminazione gli obiettivi di fondo del partenariato (a partire dalla sua estensione a ulteriori ambiti e dall'aperta rivendicazione delle sue finalità di deterrenza rispetto alle ambizioni egemoniche della Cina)²⁷. L'intergruppo ha svolto un ruolo chiave nel redigere e far approvare le prime disposizioni di legge necessarie a eseguire l'accordo, inserite all'interno del *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023* (adottato il 15 dicembre 2022) e volte a istituire un programma di addestramento degli ufficiali della marina australiana. Dal relativo *bill* era stato tuttavia espunto, a seguito di negoziati con il Senato, un emendamento formulato dai componenti del *Working Group* inteso a includere l'Australia e il Regno Unito nella definizione di «domestic source» di cui al titolo III del *Defense Production Act*, allo scopo di consentire al Presidente di dirigere sovvenzioni e prestiti alle aziende dei *partner* come se fossero statunitensi, agevolando così la cooperazione tecnologica e industriale necessaria ad attuare il “II pilastro”. L'emendamento è infine confluito nel *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024* approvato il 15 dicembre 2023, il quale ha anche introdotto alcune disposizioni dirette a implementare il «pathway» delineato nella

s.). Si pensi inoltre al controllo parlamentare esercitato in sede di autorizzazione delle spese necessarie a implementare le fasi iniziali del programma sottomarino (sulle quali v. il documento di bilancio *Budget measures: budget paper no. 2: 2023–24*, 94 ss., presentato il 9 maggio 2023, nel quale è stato previsto uno stanziamento di 4,5 miliardi di dollari in dieci anni), e anche in sede di esame dei progetti di legge di iniziativa governativa concernenti la sicurezza nucleare delle attività relative all'AUKUS (il *Defence Legislation Amendment (Naval Nuclear Propulsion) Bill 2023*, approvato il 22 giugno 2023, e l'*Australian Naval Nuclear Power Safety Bill 2023*, presentato alla Camera bassa il 16 novembre 2023 e ad oggi – gennaio 2024 – non ancora approvato).

²⁶ Così G. Negri, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, cit., 41.

²⁷ Cfr. il comunicato stampa *Reps. Courtney, Gallagher, Kilmer, and Moore Announce Formation of the New Bipartisan AUKUS Working Group, in Support of the Undersea Alliance Between the U.S., U.K., and Australia*, April 1, 2022, in <https://courtney.house.gov/media-center/press-releases/rebs-courtney-gallagher-kilmer-and-moore-announce-formation-new>.

dichiarazione congiunta del 13 marzo 2023 (ad esempio, autorizzando il trasferimento all'Australia di tre sottomarini classe Virginia).

A chiusura di quest'analisi sulla circuitazione parlamentare degli accordi meramente politici tramite i quali si è snodata gran parte della vicenda della *partnership* trilaterale, non si può non considerare un fatto rilevante, eppure passato in sordina: il 27 ottobre 2021, incalzati da un'esponente laburista davanti al *Foreign Affairs, Defence and Trade Legislation Committee* del Senato, il Segretario del *Department of Defence* e il Viceammiraglio della *Royal Australian Navy* hanno rivelato l'esistenza, "dietro le quinte" del *Joint Leaders Statement* del 15 settembre 2021, breve e di formato divulgativo, di due *Memorandum of Understanding (MoU)* più strutturati, negoziati tra le parti e rimasti segreti («one specific to AUKUS and one focusing on the submarine capability»)²⁸. Una testimonianza che induce a rivedere al ribasso la valutazione della parlamentarizzazione del *decision-making* relativo all'*AUKUS* e, parallelamente, a constatare la problematica persistenza di un'estesa riserva di potere estero autonomo nelle mani degli esecutivi, in patente contrasto con gli imperativi democratici di pubblicità e controllo parlamentare.

Il caso dei due *MoU* segreti offre l'occasione per richiamare sinteticamente la recente emersione, nel panorama comparato, dell'esigenza di porre limiti al ricorso sregolato agli strumenti formalmente non vincolanti, finalizzato a eludere gli obblighi di pubblicazione e/o di trasmissione ai parlamenti cui di regola sono sottoposti gli accordi internazionali vincolanti²⁹.

Proprio nel Regno Unito, ad esempio, negli ultimi anni – in un clima di rinnovato interesse per il rafforzamento dello *scrutiny* parlamentare sull'attività di *treaty-making*, innescato dalla *Brexit*³⁰ – si è aperto un dibattito sulla possibilità di sottoporre i *MoU* (di solito non pubblicati e largamente impiegati per assumere impegni rilevanti in materia di difesa) a una qualche forma di controllo: un bisogno di cui si è fatto interprete soprattutto l'*International Agreements Committee (IAC)* della Camera dei Lord, il quale ha recentemente proposto al Governo di notificare e di inviare al Parlamento almeno i più «significativi» tra gli accordi non vincolanti, suggerendo anche precisi criteri per la loro individuazione³¹; un suggerimento solo in parte

²⁸ Hansard, Senate, Foreign Affairs, Defence and Trade Legislation Committee, Estimates, Wednesday, 27 October 2021, 8.

²⁹ In generale, cfr. C.A. Bradley, J. Goldsmith, O.A. Hathaway, *The Rise of Nonbinding International Agreements...*, cit., 50 ss.

³⁰ In tema, sia consentito il rinvio ad A. Fiorentino, *Il treaty-making power nell'era post-Brexit. Quale ruolo per il Parlamento di Westminster?*, in *DPCE Online*, 4, 2022, 1875 ss.

³¹ Cfr. House of Lords. International Agreements Committee, *Working practices: one year on*, HL Paper 75, 7th Report of Session 2021-22, 17 September 2021, 22: «(a) that the agreement is politically or legally important, or gives rise to issues of public policy that the House may wish to debate prior to ratification; (b) in the case of any agreement that is intended to 'roll over' an agreement by which the UK was previously bound, as an EU Member State, that it differs significantly from the precursor agreement, or that it is inappropriate, in view of changed circumstances since the precursor agreement was concluded by the EU; (c) that it contains major defects, that may hinder the achievement of key policy objectives; (d) that the explanatory material laid in support provides

accolto dall'Esecutivo, che si è riservato di decidere caso per caso in merito alla trasmissione alle Camere di quelli che, a suo giudizio, sollevino «questions of public importance»³².

Il tema è caldo anche negli Stati Uniti. A seguito della denuncia, da parte di insigni accademici, della mancanza di trasparenza e di controllo congressuale che ha a lungo caratterizzato il ricorso ai “nonbinding international agreements”³³, nel dicembre 2022 si è arrivati a un punto di svolta. Il già citato *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023*, nel rafforzare il regime di rendicontazione e di trasparenza degli accordi internazionali diversi dai trattati previsto dal *Case-Zablocki Act* (prescrivendone la trasmissione alle due Camere entro un mese dalla conclusione, richiedendo una descrizione dettagliata della loro base giuridica e di eventuali misure attuative, ed estendendo l'obbligo di pubblicazione a quasi tutti gli accordi non classificati)³⁴, lo ha reso applicabile, *mutatis mutandis*, anche agli accordi giuridicamente non vincolanti. Non a tutti, ma solo ai «qualifying non-binding instrument»: ossia, quelli che «potrebbero

insufficient information on the agreement's policy objective and on how it will be implemented; (e) that further consultation would be appropriate, including with the devolved administrations».

³² Cfr. International Agreements Committee, *Letter from Minister Milling to Baroness Hayter re: Ponsonby Rule*, 11 May 2022, 1. A seguito della firma (il 13 aprile 2022) di un *MoU* con il Ruanda dotato di rilevanti implicazioni per i diritti dei richiedenti asilo, la prassi governativa di ricorrere a questi strumenti per assumere impegni di natura controversa è stata denunciata da una parte della dottrina come un deliberato espediente per eludere le esigenze democratiche di «scrutiny and accountability»: A. Lang, *Rwanda MoU: scrutiny is the oxygen of democracy*, in *The Law Society Gazette*, 16 June 2022. La scelta di concludere tale accordo in forma di *MoU* è stata criticata anche dall'IAC: v. International Agreements Committee, *Memorandum of Understanding between the UK and Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement*, 7th Report of Session 2022–23, 18 October 2022, 2.

³³ Cfr. su tutti C.A. Bradley, J. Goldsmith, O.A. Hathaway, *The Rise of Nonbinding International Agreements...*, cit., *passim*. Hanno invocato un maggiore controllo sugli accordi non giuridicamente vincolanti, tra gli altri, anche M.D. Ramsey, *Evading the Treaty Power?: The Constitutionality of Nonbinding Agreements*, 11 *Fla. Int'l U. L. Rev.* 371 (2016), e D.B. Hollis, J.J. Newcomer, “Political” *Commitments and the Constitution*, 49 *Va. J. Int'l L.* 507 (2009).

³⁴ Fino all'entrata in vigore dell'emendamento, il *Case-Zablocki Act* prevedeva un mero obbligo per il Segretario di Stato di trasmettere al Congresso gli accordi internazionali diversi dai trattati entro sessanta giorni dalla loro entrata in vigore. Approvato nel 1972 e più volte emendato, esso era stato il timido approdo di un ben più ambizioso tentativo del Congresso di porre un argine al ricorso spregiudicato agli *executive agreement*, espressione di quella problematica espansione del potere estero presidenziale che in quegli stessi anni aveva fatto parlare di «Imperial Presidency» (A.M. Schlesinger, *La Presidenza imperiale*, Milano, 1980): a riguardo, cfr. R.E. Dalton, *National Treaty Law and Practice: United States*, in D. Hollis, M. Blakeslee, B. Ederington (eds.), *National Treaty Law and Practice*, Leiden-Boston, 2005, 781; R. Toniatti, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1983, 419 ss. Nella prassi, l'Esecutivo si era conformato in modo tardivo e insufficiente ai suoi obblighi informativi: cfr. O.A. Hathaway, C.A. Bradley, J.L. Goldsmith, *The Failed Transparency Regime For Executive Agreements: An Empirical And Normative Analysis*, 134 *Harv. L. Rev.* 629 (2020), i quali, prima della riforma, avevano messo in luce come l'esecutivo fosse solito conformarsi in modo tardivo e insufficiente agli obblighi informativi previsti dal *Case-Zablocki Act*.

ragionevolmente avere un impatto significativo sulla politica estera degli Stati Uniti», ovvero che sono oggetto di una richiesta dei *Chair* o dei *ranking member* delle commissioni competenti per gli affari esteri delle Camere³⁵. Con il risultato che questi strumenti, regolamentati per la prima volta, godono adesso di un regime di trasparenza che non ha eguali nel panorama comparato. Ad ogni modo, come segnalato dalla più attenta dottrina, la riforma presenta alcune gravi lacune, identificate in particolare con l'esclusione dalla definizione di «qualifying non-binding instrument» di quelli firmati o resi operativi sotto l'autorità del Dipartimento della Difesa, delle Forze Armate e degli enti dell'*intelligence community* (la maggior parte di quelli conclusi dall'Esecutivo!), e con l'esenzione dalla pubblicazione di tutti gli accordi, vincolanti e non, afferenti a questioni di carattere militare³⁶.

In Australia, diversamente da quel che è accaduto in Regno Unito e negli Stati Uniti, non si sono registrati progressi sul fronte del controllo parlamentare sugli accordi non vincolanti. Tuttavia, non è mancato chi tra gli studiosi ha sostenuto che, implicando «formal arrangements for the exercise of public power, their texts should as a matter of principle be made public and thus subject to Parliamentary and public scrutiny»³⁷.

2.2 Il ruolo dei parlamenti rispetto all'accordo giuridicamente vincolante (ENNPIA)

La *partnership AUKUS* non si è sviluppata solo per mezzo di accordi non giuridicamente vincolanti. Il *Joint Leaders Statement* del 15 settembre 2021, nel dichiarare l'ambizione delle parti a sostenere l'Australia nell'acquisizione di sottomarini a propulsione nucleare, ha annunciato una consultazione di diciotto mesi finalizzata a individuare il percorso ottimale per realizzarla. Questa consultazione ha posto preliminarmente la necessità di concludere un accordo internazionale, stavolta vincolante, che disciplinasse la comunicazione e lo scambio in piena sicurezza delle informazioni sensibili, classificate o meno, sulla propulsione nucleare navale.

L'*Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement* (ENNPIA) è stato firmato a Canberra, il 22 novembre 2021, dai plenipotenziari di Australia, Regno Unito e Stati Uniti. Secondo i suoi stessi termini (art. X, lett. A), è entrato in vigore l'8 febbraio 2022, data del completamento dello scambio delle note diplomatiche atte a notificare l'adempimento, ad opera di ciascuna parte, di tutti i requisiti interni per la sua conclusione.

La vicenda dell'ENNPIA pone di fronte alla seconda ipotesi di intervento parlamentare nell'esercizio del *treaty-making power*: quella relativa agli accordi diretti a creare situazioni giuridiche vincolanti di diritto internazionale. Il caso riveste particolare interesse in quanto consente di

³⁵ V. 1 USC 112b (traduzione nostra).

³⁶ Cfr. C.A. Bradley, J.L. Goldsmith, O.A. Hathaway, *Congress Mandates Sweeping Transparency Reforms for International Agreements*, in *Lawfare*, December 23, 2022.

³⁷ A. Byrnes, *Time to Put on 3-D Glasses: Is There a Need to Expand JSCOT's Mandate to Cover "Instruments of Less Than Treaty Status"?*, 22 *Aust. Int. Law J.* 1, 6 (2015-16). Cfr. anche P.C. Lundy, *International Law: The Netherworld of Nonbinding Agreements*, in *Australian Institute of International Affairs*, July 17, 2017.

porre in rilievo le peculiari procedure interne in conformità con le quali ciascun ordinamento coinvolge le rispettive istituzioni rappresentative nella formazione della volontà dello Stato di vincolarsi sul piano internazionale. Procedure differenziate, ma in sostanza riconducibili, per gli accordi in forma non semplificata³⁸, a uno schema cui si conforma la generalità degli ordinamenti democratici: uno schema che prevede un intervento partecipativo del parlamento o di una sua parte sotto forma di un'autorizzazione espressa o tacita all'adozione da parte dell'esecutivo dell'atto di conclusione del trattato, applicabile almeno agli accordi più rilevanti, tra i quali figurano sempre quelli comportanti modifiche legislative ovvero oneri finanziari – toccando questi ultimi le competenze “ancestrali” dei parlamenti³⁹.

Nel caso in esame, la scelta di una conclusione in forma giuridicamente vincolante deve essere ricondotta, oltre che all'estrema delicatezza dell'oggetto dell'accordo (il trattamento di informazioni di importanza critica), anche alla necessità di adempiere a specifiche previsioni legislative vigenti in uno degli Stati contraenti. Il riferimento è all'*Atomic Energy Act* degli Stati Uniti (l'*AEA*, menzionato nel considerando del Preambolo), approvato dal Congresso nel 1954 e più volte emendato: un atto legislativo federale che autorizza la conclusione di accordi internazionali di cooperazione in materia nucleare, per applicazioni civili e militari, e ne stabilisce i requisiti per l'entrata in vigore e l'implementazione⁴⁰.

La sez. 123 dell'*AEA* riveste, ai nostri fini, un valore determinante. Da una parte, in quanto fissa un “contenuto necessario” degli accordi di cooperazione nucleare (*sub* lett. a), disponendo che includano termini, condizioni, durata, natura e ambito della cooperazione, e che rechino inoltre garanzie di rispetto di specifici criteri di non proliferazione: un contenuto che ha predeterminato in ampia parte le clausole dell'*ENNPIA* e che, ancor prima, si è posto a fondamento della necessità stessa di concludere un accordo vincolante. Dall'altra parte, la sez. 123 rileva anche nella misura in cui delinea una procedura per l'approvazione di questi accordi da parte del Congresso (*sub* lett. d)⁴¹, seguita, ovviamente, per l'autorizzazione dell'*ENNPIA*. L'*iter* descritto dalla sez. 123d risponde a una formula di silenzio-assenso: il Presidente è tenuto a inviare il testo dell'accordo proposto, corredato dalla relativa documentazione, alle commissioni dei due rami del Congresso competenti per gli affari esteri e per le forze armate; al

³⁸ Vale a dire, perfezionati non con la firma apposta dai plenipotenziari, ma in una fase successiva, mediante la ratifica o un atto equivalente, ovvero, come nel caso in esame, mediante uno scambio di note diplomatiche.

³⁹ In questo senso, cfr. già L. Wildhaber, *Treaty-making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel und Stuttgart, 1971, 244.

⁴⁰ È degno di nota il fatto che le disposizioni dell'*AEA* che disciplinano il trasferimento all'estero di reattori nucleari per la propulsione navale e delle relative informazioni, nonché di informazioni e componenti connessi alle armi nucleari, sono state introdotte nel 1958 allo scopo di permettere la conclusione di quello che, fino all'*ENNPIA*, è stato il solo accordo con contenuti in parte analoghi stipulato dagli Stati Uniti: lo *U.S.-UK Mutual Defense Agreement (MDA)*.

⁴¹ Per una disamina delle disposizioni rilevanti dell'*AEA*, cfr. P.K. Kerr, M.B.D. Nikitin, *AUKUS Nuclear Cooperation*, in *Congressional Research Service In Focus*, March 11, 2022, 2.

Congresso è data la possibilità di esaminare l'accordo per un periodo di sessanta giorni di sessione, trascorsi i quali esso può entrare in vigore, a meno che la Camera dei rappresentanti e il Senato, durante quell'arco di tempo, non abbiano approvato una *joint resolution* di disapprovazione. Nel rispetto di questa procedura, il 1° dicembre 2021 il Presidente ha trasmesso il testo dell'*ENNPIA* al Congresso, assieme all'approvazione dell'accordo, all'autorizzazione della sua esecuzione, alla dichiarazione della sua conformità ai requisiti di cui all'*AEA*, a un *memorandum* curato dal Segretario per l'Energia e a un messaggio alle Camere⁴².

Il procedimento seguito consente di qualificare l'accordo, secondo il criterio del suo fondamento giuridico, come un *ex post congressional-executive agreement* (*ex post CEA*): con tale espressione si indicano quegli accordi la cui entrata in vigore è autorizzata dal Congresso a seguito della loro negoziazione, in forma espressa, ossia mediante l'adozione di un atto legislativo, ovvero – come nel caso in esame – in forma tacita, sulla base della mancata adozione, entro un certo periodo di tempo, di una *joint* o *concurrent resolution* di disapprovazione. A ben vedere, nel caso dell'*ENNPIA* il coinvolgimento dei due rami del Congresso risulta persino più intenso rispetto a quello sotteso a tale definizione, dal momento che mediante l'*AEA*, come osservato, essi hanno stabilito in via preventiva, per questo genere di accordi, anche precisi requisiti e limiti contenutistici.

Valutata alla luce dell'organizzazione complessiva del *treaty-making power*, la procedura prevista dall'*AEA* e applicata all'*ENNPIA* può ritenersi tra le più garantiste sotto il profilo della partecipazione del Legislativo: escluso l'unico procedimento previsto dalla Costituzione per la conclusione dei trattati (art. II, sez. 2, cl. 2)⁴³, "imperfettamente democratico" per l'esclusione della Camera dei Rappresentanti⁴⁴, e comunque entrato da tempo in una spirale di declino⁴⁵, le tipologie di *executive agreement* altre

⁴² V. *A Message to the Congress on the Agreement between the Government of the United States of America, the Government of Australia, and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, December 01, 2021, in <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/01/a-message-to-the-congress-on-the-agreement-between-the-government-of-the-united-states-of-america-the-government-of-australia-and-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-i>.

⁴³ «The President [...] shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur».

⁴⁴ Nel n. 75 del *Federalist*, Hamilton giustifica questa esclusione in ragione della composizione «fluctuating, and [...] multitudinous» della Camera, incompatibile con le qualità ritenute essenziali per un esercizio ottimale del *treaty-making power*: «Accurate and comprehensive knowledge of foreign politics; a steady and systematic adherence to the same views; a nice and uniform sensibility to national character; decision, secrecy, and despatch» (A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist*, Indianapolis, 2001, 389).

⁴⁵ La procedura costituzionale è stata utilizzata per concludere soltanto il 5% circa degli accordi internazionali: un dato che si spiega con la scarsa attrattività che riveste agli occhi dell'Esecutivo, dovuta alla difficoltà di aggregare intorno a un trattato una maggioranza qualificata pari ai due terzi dei senatori presenti, e con la corrispondente ascesa della forma procedurale alternativa dei *congressional-executive agreement*, considerati sostanzialmente interscambiabili con i trattati *ex art. II, sez. 2, Cost.* Sul punto, cfr. O.A. Hathaway, *Treaties' End: The Past, Present and Future of International*

rispetto agli *ex post CEA* sono infatti caratterizzate o dalla completa assenza di un intervento del Congresso (è il caso dei *sole executive agreement*, conclusi in via esclusiva dal Presidente), o da una sua autorizzazione preventiva che, nella stragrande maggioranza dei casi, evidenzia tuttavia una cooperazione tutt'altro che reale ed effettiva tra il Presidente e il Congresso (è questo il caso degli *ex ante congressional-executive agreement, ex ante CEA*)⁴⁶.

La procedura di silenzio-assenso prescritta dall'*AEA*, con riferimento al *quantum* di tempo concesso alle Camere per svolgere l'esame di un accordo ed eventualmente opporsi alla sua conclusione, è anche più garantista di quella, ugualmente qualificabile come una *negative resolution procedure*, introdotta nel Regno Unito dal *Constitutional Reform and Governance Act (CRAG Act)* del 2010, ed applicata all'*ENNPIA*. Legificando e potenziando, in parte, la vecchia *Ponsonby Rule*⁴⁷, di matrice convenzionale, il *CRAG Act* prevede che il Governo depositi in Parlamento ogni trattato firmato e proposto per la ratifica (o atto equivalente) per almeno ventuno giorni di seduta, insieme a un *Explanatory Memorandum (EM)*; se durante questo periodo le due Camere non esprimono contrarietà alla ratifica mediante l'adozione di una risoluzione, il loro silenzio equivale a un assenso implicito alla conclusione; mentre in caso di opposizione della sola Camera dei Lord il Governo può comunque procedere alla ratifica, in caso di opposizione della Camera dei Comuni il trattato non può essere concluso; in tale ipotesi, se il Governo dichiara che il trattato debba essere comunque ratificato, decorre un termine di ulteriori ventuno giorni di seduta entro il quale la Camera elettiva può nuovamente opporsi alla conclusione, impedendola⁴⁸.

La mancata previsione, da parte del *CRAG Act*, di un meccanismo diretto ad assicurare, nel breve lasso di tempo del deposito di un trattato, lo svolgimento, se non già di un voto su una *negative resolution*, almeno di un dibattito su di esso, ha fatto sì che per quasi dieci anni dopo l'entrata in vigore della legge, in continuità con il passato, non si siano svolte pressoché mai discussioni sui trattati non-UE trasmessi alle Camere. Un'eccezione è di grande interesse ai fini della nostra indagine, in quanto riguarda l'accordo per il rinnovo e la revisione dello *US-UK Mutual Defence Agreement*, il quale ha esteso la cooperazione nucleare ai reattori dei sottomarini britannici Trident: il 6 novembre 2014, alla Camera dei Comuni, tale accordo è stato infatti oggetto di un *Westminster Hall debate* durante il *Backbench Business*

Lawmaking in the United States, 117 *Yale L.J.* 1236 (2008); C.A. Bradley, O. Hathaway, J.L. Goldsmith, *The Death of Article II Treaties?*, in *Lawfare*, December 13, 2018.

⁴⁶ Questi accordi sono spesso negoziati e conclusi dal Presidente in completa autonomia, in virtù di autorizzazioni legislative ampie, generiche e di durata illimitata, e a volte persino implicite: cfr. O.A. Hathaway, *Presidential Power over International Law: Restoring the Balance*, 119 *Yale L.J.* 140 (2009), la quale denuncia come la pretesa interscambiabilità di questi accordi con i trattati consenta al Presidente di ricorrervi discrezionalmente «to bypass the other branches of government in pursuing core policy aims» (ivi, 146).

⁴⁷ V. Parliamentary debates, House of Commons, 5th Series (1924), 171, c2001 ss.

⁴⁸ Sulla procedura disciplinata dalla parte 2 del *CRAG Act*, cfr., *ex multis*, A. Lang, *How Parliament treats treaties*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 9247, 1 June 2021, 20 ss.; C. McLachlan, *Foreign Relations Law*, Cambridge, 2014, 174 ss.; J. Barrett, *The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: recent reforms*, 60 *Int'l & Comp. L.Q.* 225 (2011).

*Committee time*⁴⁹ – segnale di una peculiare sensibilità per i profili nucleari della difesa e della sicurezza.

Negli ultimi anni, l'accresciuto interesse per il controllo parlamentare sui trattati ha determinato, soprattutto su impulso della Camera alta, lo svolgimento dei primi dibattiti su *CRAG motion*, aventi a oggetto accordi commerciali di libero scambio: del resto, è stato proprio il “rimpatrio” post-*Brexit* del potere di stipulare gli accordi in questa delicata materia che ha reso evidenti le carenze del sistema britannico di intervento parlamentare nel *treaty-making*, innescando spinte in favore di un suo perfezionamento. Eppure, il ritrovato interesse del Parlamento per gli accordi negoziati dal Governo si è dimostrato in grado di contagiare, in un'unica occasione, anche un altro settore: è giustappunto quel che è accaduto con riferimento all'*ENNPIA*, dibattuto dalla Camera dei Lord il 17 gennaio 2022⁵⁰ a seguito di una specifica segnalazione alla sua «special attention» ad opera dell'*IAC*⁵¹. Ancor più del dibattito in seno al *plenum*, si ritiene meritevole di attenzione l'istruttoria dell'accordo svolta dal *Select Committee* di recente istituzione (gennaio 2021), culminata nella pubblicazione di un breve *report*⁵². In esso, la scelta di riferire alla plenaria sull'accordo è stata giustificata con un richiamo all'importanza politica e strategica che esso rivestiva quale espressione attuativa della *partnership AUKUS*, e quindi con la necessità che la decisione di indirizzo ad esso sottesa formasse oggetto di un dibattito, per dare l'opportunità al Governo «to set the Agreement in the wider context of its policy towards the Indo-Pacific region and China», e ai membri della Camera «to consider and ask questions about that wider context»⁵³.

Il *report* dell'*IAC*, nell'analizzare l'*EM* trasmesso a corredo dell'accordo, ne ha segnalato alcuni aspetti problematici relativi al controllo parlamentare su un'ipotetica evoluzione dinamica del testo e della stessa *partnership*: nello specifico, ha lamentato come l'*EM* non chiarisse se eventuali modifiche avrebbero dovuto essere sottoposte alla procedura *ex CRAG Act*, e il modo in cui queste avrebbero potuto rapportarsi agli accordi di *follow-on* che si fossero resi necessari per autorizzare il trasferimento di attrezzature per la propulsione navale nucleare⁵⁴. Durante il dibattito in aula, la *Minister of State* per la Difesa, incalzata sul punto, ha rassicurato sull'intenzione del Governo di sottoporre futuri accordi alla procedura di cui al *CRAG Act*, e ha anche ribadito l'impegno di quest'ultimo a fare lo stesso per la gran parte degli emendamenti importanti; tuttavia, facendo salva l'autonomia dell'Esecutivo, al contempo ha altresì precisato che eccezioni sono sempre possibili, dal momento che «[t]he terms of a binding international agreement, including those on the method of consent to be bound – for example, ratification – are subject to negotiation on a case-by-

⁴⁹ V. Hansard, HC, Debate, 6 November 2014, c291WH ss.

⁵⁰ V. Hansard, HL, *Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement*, Volume 817: debated on Monday 17 January 2022, c157GC ss.

⁵¹ Non sulla base di una *CRAG motion*, ma su una *motion to take note* presentata dalla *Chair* della Commissione.

⁵² V. International Agreements Committee, *Scrutiny of international agreements: AUKUS Information Exchange Agreement*, 14th Report of Session 2021-22, 13 January 2022, 6.

⁵³ *Ivi*, 2.

⁵⁴ *Cfr. ibi*, 6.

case basis with international partners»⁵⁵. A partire dal *report* dell'IAC, la stessa problematica è stata sollevata anche alla Camera dei Comuni, mediante una *written question* presentata il 1° febbraio 2022 da una deputata di opposizione: la risposta, resa in questo caso dal *Secretary of State*, è stata laconica e molto meno rassicurante⁵⁶.

È significativo come, nel corso del dibattito sull'*ENNPIA* alla Camera dei Lord, sia stato invocato come termine di confronto, soprattutto in merito alla questione della controllabilità parlamentare di futuri emendamenti e accordi di *follow-on*, quanto emerso dallo *scrutiny* del Parlamento australiano⁵⁷.

Come nell'ex madrepatria, anche in Australia i trattati sono negoziati e conclusi dal Governo nel suo esercizio della *royal prerogative*, senza che sia contemplata un'autorizzazione espressa alla ratifica da parte del Parlamento. Tuttavia, il Paese oceanico ha anticipato il Regno Unito di quasi quindici anni nel dotarsi di uno specifico meccanismo di intervento parlamentare nell'esercizio del *treaty-making power*⁵⁸. Nel 1996, infatti, in reazione a degli eventi che avevano sollevato l'esigenza di un maggiore coinvolgimento del Parlamento (tra i quali la conclusione di un trattato di sicurezza con l'Indonesia all'insaputa delle Camere), e sulla base delle raccomandazioni formulate da una commissione del Senato⁵⁹, è stata introdotta una peculiare procedura, non codificata a livello legislativo: in base ad essa, il Governo è tenuto a depositare in Parlamento, tranne che in casi di urgenza, tutti i trattati, quindici o venti giorni di seduta prima della ratifica, accompagnati da una *National Interest Analysis (NIA)*; in questo lasso di tempo, il *Joint Standing Committee on Treaties (JSCOT)* procede all'esame dei trattati depositati (invitando gli interessati a presentare osservazioni, raccogliendo prove e svolgendo audizioni) e redige un *report* che può contenere raccomandazioni non vincolanti per il Governo, unico padrone della ratifica⁶⁰. Nonostante il *JSCOT*, nella prassi, si sia pronunciato molto di rado contro la conclusione di un trattato (ad ogni modo, senza incidere sulla decisione finale del Governo di ratificarlo), la procedura introdotta dalla riforma, nel complesso, può essere valutata in positivo, avendo predisposto un efficace canale di circuitazione parlamentare *ex ante* degli accordi

⁵⁵ Hansard, HL, *Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement*, cit., c177GC.

⁵⁶ V. *AUKUS Question for Ministry of Defence* UIN 116054, tabled on 1 February 2022. Alla domanda «whether he plans to ensure that the (a) AUKUS agreement and (b) future related agreements will be subject to parliamentary scrutiny; and how he plans to facilitate that scrutiny», la risposta è stata la seguente: «Parliamentary involvement in International Agreements is determined by their scope. Not all fall within the Constitutional Reform and Governance Act 2010 but where they do formal Parliamentary procedures are set out in statute».

⁵⁷ Cfr. Hansard, HL, *Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement*, cit., c158GC.

⁵⁸ S'intende, ulteriore rispetto a quello, tipico anche del Regno Unito, svolto in sede di approvazione dell'*implementing legislation* necessaria ad attuare nell'ordinamento interno i trattati implicanti modifiche legislative od oneri finanziari.

⁵⁹ Senate Legal and Constitutional References Committee, *Trick or Treaty? Commonwealth Power to Make and Implement Treaties*, November 1995.

⁶⁰ Sul modello australiano di intervento parlamentare nell'esercizio del *treaty-making power*, cfr. C. McLachlan, *Foreign Relations Law*, cit., 162 ss.

internazionali, che ha contribuito ad accrescere la trasparenza del *treaty-making* e a rendere il Governo più *accountable* del suo operato in sede negoziale⁶¹.

È stata questa la procedura attivata per l'*ENNPIA*. L'accordo, depositato dal Governo di Canberra il 22 novembre 2021, è stato sottoposto insieme alla *NIA* al vaglio del *JSCOT*, il quale, accogliendo una richiesta del Ministro della Difesa, ha svolto il proprio esame in soli sette giorni, raccogliendo *submission* di singoli e organizzazioni, tenendo *hearing*, e producendo un *report* persino più ampio e dettagliato di quello dell'*IAC*⁶². In esso, l'organo bicamerale ha collocato l'accordo all'interno del più ampio quadro dell'*AUKUS*, ne ha analizzato le clausole chiave, ha risposto alle osservazioni pervenute dalla società civile, e infine, ritenuto l'accordo conforme all'interesse nazionale, ne ha raccomandato la conclusione. Il *report* si caratterizza anche per recare in sé un *dissenting report* dei Verdi, i quali hanno raccomandato di non procedere alla conclusione dell'accordo e di estendere la durata dell'indagine parlamentare⁶³. Degna di nota è anche la pubblicazione di una sintetica risposta del Governo sia alla raccomandazione del *Joint Standing Committee* che a quelle della minoranza dissenziente⁶⁴.

Dalla relazione emerge anche come il *JSCOT*, diversamente dall'*IAC*, abbia ottenuto dal Governo rassicurazioni più nette e precise in merito al trattamento procedurale di ipotetici emendamenti e accordi di *follow-on*: il *report* ha infatti evidenziato l'impegno dell'Esecutivo, formulato nella *NIA*, a deferire all'esame del Parlamento non solo un eventuale accordo successivo volto ad autorizzare il trasferimento di attrezzature, materiali e tecnologie nucleari⁶⁵, ma anche ogni emendamento all'*ENNPIA* ritenuto necessario dalle parti⁶⁶.

3. Conclusioni

Il tema dell'intervento parlamentare all'interno dei processi decisionali relativi all'istituzione e allo sviluppo dell'*AUKUS* ripropone una questione antica quanto il costituzionalismo: quella del riparto delle competenze afferenti al potere estero tra esecutivo e legislativo. Un dilemma di difficile soluzione, che ha impegnato e continua a impegnare poteri costituenti e costituiti nella ricerca più o meno conflittuale di una sintesi tra, da un lato, il soddisfacimento dei requisiti di unità, rapidità, efficienza, competenza tecnica e riservatezza scaturenti dal necessario confronto con la peculiare

⁶¹ Cfr. *ivi*, 165.

⁶² Parliament of the Commonwealth of Australia. Joint Standing Committee on Treaties, *Report 199. Agreement for the Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information*, December 2022.

⁶³ *Ivi*, 27 ss.

⁶⁴ Australian Government, *Australian Government Response to the Joint Standing Committee on Treaties Report: Inquiry into the Agreement between the Government of Australia, the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the Government of the United States of America for the Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information*, January 2022.

⁶⁵ Parliament of the Commonwealth of Australia. Joint Standing Committee on Treaties, *Report 199*, cit., 15.

⁶⁶ *Ivi*, 22.

realtà della vita internazionale, e dall'altro, l'esigenza di informare il *decision-making process* ai principi di democraticità, trasparenza e partecipazione pluralistica.

Nella vicenda dell'*AUKUS* è infatti tornata a manifestarsi la tradizionale propensione degli esecutivi a escludere la conduzione della politica estera dalle garanzie procedurali e sostanziali approntate dal costituzionalismo liberale e democratico nel corso di secoli: un fatto che non deve sorprendere, considerata la strumentalità della *partnership* rispetto al fine supremo della tutela della sicurezza della comunità politica nei rapporti internazionali; un fine "conservativo" il cui perseguimento è tipicamente invocato a giustificazione di una concentrazione del potere nel vertice dell'esecutivo, strutturalmente meglio attrezzato del legislativo a reagire all'imprevedibile mutare delle condizioni esterne.

Questa tendenza, nell'ambito dell'attività di *treaty-making*, trova da molto tempo la sua espressione più tipica in un ricorso estremamente ampio agli accordi in forma semplificata, all'occorrenza anche segreti. Il caso dell'*AUKUS*, istituito e sviluppato prevalentemente attraverso accordi non giuridicamente vincolanti, ne evidenzia un ulteriore approfondimento. Esso, infatti, si iscrive pienamente all'interno di un più recente *trend* alla fuga dalle forme giuridicamente vincolanti e vincolate, in direzione di un sempre più esteso affidamento, in numerose materie che in passato costituivano oggetto di trattati, a documenti non giuridici e informali variamente denominati e caratterizzati⁶⁷, anche se non sempre agevolmente distinguibili dai primi⁶⁸. Una fuga motivata chiaramente dalla volontà degli esecutivi di strutturare le loro relazioni reciproche sulla base di strumenti ancora più idonei a essere prodotti, resi operativi e modificati in maniera flessibile, informale e in tempi rapidi, e/o più rispondenti a eventuali esigenze di riservatezza⁶⁹; s'intende, rispetto agli accordi vincolanti, disciplinati dal diritto internazionale, ma anche dal diritto interno, il quale pone diversi limiti alla loro conclusione (dall'autorizzazione parlamentare a requisiti di pubblicità). È facilmente intuibile come la tentazione dei governi di sottrarre completamente l'attività pattizia dalle maglie del diritto risulti massimamente amplificata, oltre che per gli impegni di carattere tecnico-amministrativo, per gli accordi che, come quelli relativi all'*AUKUS*, afferiscono ai delicati ambiti della politica di difesa e di sicurezza, investendone oltretutto profili ad elevato contenuto tecnico-militare.

Un apprezzabile grado di intervento parlamentare, come osservato, si è potuto realizzare in tutti i tre Paesi (tramite i procedimenti conoscitivo-ispettivi e legislativi), ma solo successivamente all'annuncio dell'istituzione prima, e degli sviluppi poi, dell'*AUKUS*: si tratta, a ben vedere, di un *timing* problematico, se è vero che, mettendo le istituzioni parlamentari davanti al *fait accompli* di accordi già "operativi" (ma non "efficaci"), nella sostanza indebolisce la loro capacità di esprimere giudizi veramente liberi e, quindi,

⁶⁷ Cfr. C.A. Bradley, J. Goldsmith, O.A. Hathaway, *The Rise of Nonbinding International Agreements...*, cit., 50 ss.

⁶⁸ Ivi, 9 ss.

⁶⁹ Cfr. P. Válek, *Perspectives in practice: A legal adviser's experiences with MOU*, in *Expert Workshop on Non-Legally Binding Agreements in International Law*, Strasbourg, March 26, 2021, 1.

genuinamente politici, vale a dire non condizionati da eventuali remore a respingere impegni che, per quanto non vincolanti, nondimeno costituiscono già oggetto di affidamento da parte degli altri *partner*.

Un appunto, quest'ultimo, che non riteniamo perda forza di fronte al fatto che la *partnership*, fin da subito, abbia raccolto ovunque un consenso parlamentare pressoché unanime: la circostanza per cui di regola, in società non attraversate da profonde fratture, tutte le principali forze politiche tendono a convergere intorno alle direttrici fondamentali della politica estera nazionale⁷⁰, non può essere ritenuta un motivo valido per lasciare che la determinazione delle grandi scelte di indirizzo sfugga all'applicazione dei meccanismi parlamentari più efficaci per far valere la responsabilità politica – istituzionale e diffusa – degli esecutivi.

La rilevanza indiscutibilmente diretta e manifesta della creazione della *partnership* per la politica estera generale di ciascuna delle sue parti avrebbe potuto forse suggerire l'opportunità di negoziare, almeno per la definizione dei suoi obiettivi di fondo, un accordo internazionale vero e proprio (un "umbrella agreement") da sottoporre a un'autorizzazione parlamentare prima della sua conclusione, o anche uno strumento non vincolante, ma comunque soggetto a un intervento assembleare *ex ante* sostanzialmente analogo.

Un intervento del primo tipo è quello che si è realizzato nel procedimento di conclusione dell'unico accordo vincolante finora partorito dalla *partnership*. La sua circuitazione parlamentare, sebbene successiva all'istituzione del partenariato e formalmente limitata a un oggetto specifico, nella sostanza ha contribuito ad accrescere il livello complessivo di parlamentarizzazione dell'iniziativa, attivando sedi specializzate di esame e di dibattito che hanno permesso di trascendere la tecnicità del contenuto dell'*ENNPIA* e di abbracciare l'elevata politicità e la cruciale strategicità del contesto entro cui esso si collocava. Questo, a conferma delle potenzialità delle forme "canoniche" della partecipazione dei parlamenti alla conclusione dei trattati internazionali.

Il carattere imperfetto, ancorché, tutto sommato, non insoddisfacente, della parlamentarizzazione della nascita e della vita del partenariato pone l'urgenza di introdurre meccanismi che, senza sacrificare eccessivamente le pur legittime e comprensibili esigenze governative di autonomia e flessibilità nella gestione dei rapporti internazionali, riconducano alla sfera del diritto costituzionale e dei suoi limiti gli accordi non vincolanti di maggiore importanza politica, permettendone adeguate conoscibilità e controllabilità da parte degli organi parlamentari. E questo, *a fortiori*, a fronte di impegni come quelli contemplati dall'*AUKUS*, sempre suscettibili – ora per tragica fatalità, ora per dissennato dolo – di fallire nella loro capacità deterrente e di sortire l'effetto opposto di trascinare le parti, senza alcun intervento delle istituzioni rappresentative, in una situazione di conflitto armato.

⁷⁰ Ciò in nome di un'asserita unicità dell'interesse nazionale, derivante talvolta dall'intangibilità *de facto* delle «scelte di "posizionamento" internazionale di lunghissimo periodo»: così F. Longo, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Bologna, 2011, 20 s.

Andrea Fiorentino
Dip.to di Scienze Politiche
Sapienza Università di Roma
Andrea.fiorentino@uniroma1.it

