



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E INTERNAZIONALE

TEORIA DELLO STATO E ISTITUZIONI POLITICHE COMPARATE

Ciclo XXXIV

PARLAMENTI E TRATTATI INTERNAZIONALI

LA PARTECIPAZIONE PARLAMENTARE
ALL'ESERCIZIO DEL *TREATY-MAKING POWER*
IN PROSPETTIVA COMPARATA

Dottorando:

Andrea Fiorentino

Tutor:

Chiar.ma Prof.ssa Paola Piciacchia

Co-tutor:

Chiar.ma Prof.ssa Giulia Caravale

A.A. 2020/2021

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
---------------------------	---

CAPITOLO I

Il «potere estero» nella teoria costituzionale

1. Potere estero e sovranità statale.....	9
2. Potere estero e principio di separazione dei poteri	12
2.1. La prevalenza del principio di concentrazione: il « <i>federative power</i> » nel pensiero di Locke e le riflessioni dei <i>philosophe</i>	12
2.2. Il potere estero come quarto potere	19
2.3. Il potere estero come potere in senso materiale	23
2.4. Il potere estero come manifestazione specifica della funzione di indirizzo politico	24
3. Il potere estero tra concentrazione e diffusione.....	30
3.1. La tendenza alla concentrazione del potere estero e i suoi limiti.....	30
3.2. La tendenza alla diffusione verticale e orizzontale del potere estero.....	34

CAPITOLO II

Parlamenti e *treaty-making power* nello Stato liberale

1. Lo <i>jus representationis omnimoda</i> e nello Stato assoluto.....	43
2. Il ruolo delle Assemblee parlamentari nel quadro degli originari modelli costituzionali di ripartizione del potere estero	45
2.1. Dalla <i>plenitudo potestatis</i> al principio di separazione dei poteri: il problema della ripartizione del potere estero.....	45
2.2. Il sistema costituzionale britannico tra <i>royal prerogative</i> ed emersione del controllo legislativo e politico del Parlamento.....	47
2.3. Il <i>treaty-making power</i> e i due rami del Congresso nel modello della Costituzione degli Stati Uniti d'America.....	54

2.4. L'intervento assembleare nel modello delle costituzioni francesi del periodo rivoluzionario	65
2.5. La ripartizione del <i>treaty-making power</i> nel modello della Costituzione belga del 1831 e i dibattiti dottrinali sulla portata giuridica dell'intervento parlamentare in Belgio, Germania, Italia e Francia.....	73

CAPITOLO III

Processo di democratizzazione e intervento parlamentare nell'esercizio del *treaty-making power*: dalla Grande Guerra al costituzionalismo postbellico

1. Il processo di democratizzazione e la «democratizzazione» del potere estero	87
2. I Parlamenti durante la Grande Guerra tra collaborazione con gli Esecutivi e subalternità.....	91
3. Parlamenti e trattati internazionali nelle nuove costituzioni democratiche razionalizzate del primo dopoguerra	97
4. La democratizzazione del <i>treaty-making power</i> negli ordinamenti costituzionali di derivazione liberale nel primo dopoguerra	109
4.1. Il movimento per la democratizzazione del <i>treaty-making power</i> nel Regno Unito: la « <i>Ponsonby Rule</i> ».....	109
4.2. La problematizzazione del modello statunitense all'indomani del rigetto del Trattato di Versailles e il fiorire del ricorso agli <i>executive agreement</i>	113
4.3. La rivendicazione di un ruolo di codirezione delle relazioni estere da parte delle Camere e delle loro <i>Commission des affaires étrangères</i> nella Terza Repubblica francese	122
4.4. Le proposte di modifica dell'art. 5 dello Statuto Albertino nel contesto della crisi dello Stato liberale italiano	126

CAPITOLO IV

Parlamenti e *treaty-making power*

nell'esperienza costituzionale contemporanea: alcune considerazioni preliminari

1. La ripresa della democratizzazione del potere estero e le nuove dinamiche delle relazioni internazionali 131
2. La partecipazione dei Parlamenti alla formazione dei trattati internazionali. 140
 - 2.1. Continuità e discontinuità nei sistemi costituzionali di ripartizione del *treaty-making power* 140
 - 2.2. (Segue) la loro riconducibilità a un unico sistema di carattere misto 143

CAPITOLO V

Parlamenti e negoziati internazionali

1. I negoziati internazionali nell'esperienza costituzionale contemporanea tra prerogativa esecutiva e influenze parlamentari..... 147
2. Stati Uniti d'America: Senato e Camera dei Rappresentanti nella *working partnership* con l'Esecutivo federale 150
3. Il Regno Unito tra *prerogative power* e nuove spinte in favore di un controllo parlamentare sui processi negoziali..... 153
4. Germania: le potenzialità del controllo sui negoziati internazionali da parte di un *Arbeitsparlament* 161
5. Il caso italiano tra regola (la prerogativa governativa) ed eccezione (l'informazione del Parlamento) 167
6. Il Parlamento francese e i negoziati internazionali tra Quarta e Quinta Repubblica 170

CAPITOLO VI

L'autorizzazione parlamentare alla conclusione dei trattati internazionali

1. L'ambito dell'autorizzazione parlamentare 179

1.1.	L'ambito dell'autorizzazione parlamentare in Francia: dall'art. 27 della Costituzione del 1946 all'art. 53 della Costituzione del 1958	181
1.2.	Le categorie di trattati di cui all'art. 80 della Costituzione italiana e le deviazioni registrate nella prassi.....	191
1.3.	L'interpretazione dell'articolo 59, comma 2 della Legge Fondamentale tedesca.....	202
1.4.	L'ambito dell'intervento parlamentare nei modelli di organizzazione del <i>treaty-making power</i> diversi da quello vetero-belga: il sistema statunitense (art. II, sez. 2, cl. 2 Cost.).....	207
1.5.	(Segue): il sistema britannico dalla <i>Ponsonby Rule</i> al <i>Constitutional Reform and Governance Act (CRAG Act)</i>	210
2.	Forma, natura e procedimento dell'autorizzazione parlamentare	219
2.1.	Premessa	219
2.2.	La <i>loi autorisant la ratification (ou l'approbation)</i> dei trattati e degli accordi internazionali in Francia dalla Quarta alla Quinta Repubblica	220
2.3.	La legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati <i>ex art. 80</i> della Costituzione italiana nella dottrina e nella prassi.....	233
2.4.	Il <i>Vertragsgesetz</i> di cui all'art. 59, comma 2 della Legge fondamentale tedesca	245
2.5.	Regno Unito: le possibili articolazioni dell'intervento del Parlamento nel <i>treaty-making process</i>	258
2.6.	Stati Uniti: l' <i>advice</i> e il <i>consent</i> del Senato sui trattati e l'intervento del Congresso nel processo di formazione degli <i>executive agreement</i>	271

CONCLUSIONE

Gli approdi del lungo cammino di parlamentarizzazione-democratizzazione del <i>treaty-making power</i>	293
<i>Bibliografia</i>	307

INTRODUZIONE

La presente indagine si propone di ricostruire e di inquadrare analiticamente, in prospettiva comparata, l'evoluzione del ruolo di alcuni Parlamenti nell'esercizio di quello che nella letteratura scientifica è comunemente definito «*treaty-making power*»: il potere di concludere i trattati, il quale – oltre a indicare, sul piano internazionalistico, una capacità giuridica degli Stati che costituisce un presupposto o un corollario della loro personalità internazionale¹ – è riferito, nella scienza costituzionalistica, al complesso delle attribuzioni rilevanti per la formazione della volontà statuale di vincolarsi al rispetto di obblighi pattizi, le quali formano oggetto di riparto tra i supremi organi costituzionali.

Volendo ripercorrere, attraverso il prisma del diritto costituzionale, le origini e lo sviluppo dell'intervento parlamentare nella formazione dei trattati internazionali, la ricerca intende focalizzarsi prevalentemente sulle esperienze di cinque grandi ordinamenti costituzionali appartenenti alla tradizione giuridica occidentale, e che maggiormente hanno contribuito a modellare i paradigmi fondamentali dello Stato di democrazia pluralista: quelli di Regno Unito, Francia, Italia, Germania e Stati Uniti d'America. Il confronto tra i diversi sistemi costituzionali di organizzazione del *treaty-making power* delineatesi in ciascuno di essi è rivolto all'individuazione e alla disamina dei numerosi e variegati meccanismi istituzionali mediante i quali, secondo una progressione non sempre lineare ma in ultima analisi persistente, si è realizzato – dietro la spinta dell'affermazione del dogma della separazione dei poteri e del principio democratico-rappresentativo – l'avanzamento del ruolo delle istituzioni parlamentari.

Il suddetto confronto sarà impostato secondo il metodo della comparazione giuridica, opportunamente declinato nella sua duplice declinazione temporale.

Con specifico riferimento a ciascun contesto ordinamentale, la complessa intelaiatura dei principi, delle regole e delle prassi concernenti il *treaty-making power* parlamentare sarà esaminata nel suo sviluppo temporale, conformemente ai canoni della comparazione

¹ Cfr. A. PETERS, *Treaty Making Power*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

diacronica. Il ricorso a tale approccio metodologico appare giustificato in ragione della dimensione storico-costituzionale nella quale si è snodata la vicenda della costruzione e dell'affermazione del ruolo delle Assemblee rappresentative (sul piano sistemico e di riflesso anche nell'esercizio del *treaty-making power*), che permetterà di coglierne gli elementi essenziali di continuità e di discontinuità nel quadro delle mutevoli relazioni instauratesi tra gli organi costituzionali rispetto alla funzione di indirizzo politico, nonché della cornice teleologico-assiologica dell'evoluzione dei rapporti tra individuo e autorità. D'altra parte, proprio il riferimento a tale dimensione induce a valorizzare anzitutto l'apporto dell'analisi storico-costituzionale, nel presupposto che le istituzioni parlamentari non possano essere utilmente esaminate in una prospettiva di astratta atemporalità: come è stato felicemente sostenuto in tempi relativamente recenti, lo studio dei Parlamenti non può essere «*unhistorical, and their history has to be, at least to a significant extent, a political one*»².

La consapevolezza della stretta e costante interazione, nel divenire storico-istituzionale, tra i fattori politici e il dato giuridico-formale, impone anche di tenere debitamente conto del potenziale esplicativo, ai fini della comprensione del configurarsi concreto dell'intervento parlamentare nell'ambito del *treaty-making process*, di una «stretta combinazione tra il commento giuridico e l'analisi di scienza politica»³; un'impostazione, quest'ultima, particolarmente appropriata allorché si investano, come in questa indagine, profili del diritto parlamentare, il quale è stato efficacemente definito come «una sorta di “avanguardia” del diritto costituzionale»⁴ nel cui campo «la statica costituzionale può essere confrontata con la dinamica dei fatti politici»⁵.

L'altra declinazione temporale della comparazione proposta – la quale si giova parimenti dei due approcci da ultimo menzionati – è quella *sincronica*. I casi relativi ai cinque ordinamenti oggetto della ricerca (cui talvolta sono associati, ove ritenuti rilevanti rispetto a specifici aspetti, anche accenni a ulteriori esperienze costituzionali) saranno analizzati

² K.S. ZIEGLER, D. BARANGER, A.W. BRADLEY, *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, 11. Sull'apporto fondamentale della storia costituzionale alla comprensione del fenomeno giuridico, e più in generale sull'utilità di un approccio metodologico pluralista e interdisciplinare allo studio delle istituzioni parlamentari, cfr. ampiamente P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017, 36 ss.

³ S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, Giappichelli, 2016, 3, il quale fa riferimento alla lezione metodologica di M. DUVERGER, *Le système politique française*, Paris, PUF, 1996, 6 s. Cfr. anche S. CECCANTI, *Maurice Duverger e il metodo combinatorio*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2015, 227 ss.

⁴ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 23.

⁵ S. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, Facoltà di Scienze politiche “Cesare Alfieri”, 1962, 7.

sistematicamente e confrontati nella loro dinamica evolutiva nell'arco di tre ampi periodi. Muovendo dall'ipotesi che le cause prime della genesi e dello sviluppo della partecipazione parlamentare al *treaty-making* siano da rinvenire nel moto storico-istituzionale di irradiazione del principio di separazione dei poteri e di quello democratico-rappresentativo, gli orizzonti della comparazione sincronica si faranno coincidere con gli snodi cruciali della progressione delle forme di Stato di cui quei principi costituiscono gli elementi qualificanti: l'ascesa e la maturazione dello Stato liberale oligarchico, che nella separazione dei poteri ha trovato uno dei suoi principi-cardine; l'avvento dello Stato democratico, nel contesto di crisi di partecipazione accelerato dal primo conflitto mondiale; infine, il quadro contemporaneo, segnato, a partire dal secondo dopoguerra, dalla ricostruzione e/o dal consolidamento dello Stato di democrazia pluralista, sullo sfondo della strutturazione di interdipendenze internazionali sempre più strette che hanno ingenerato un crescente ridimensionamento dei profili interni ed esterni della sovranità statale. Rispetto a ciascuna tappa di tale periodizzazione si cercherà, sia sul piano generale dei sistemi di ripartizione del *treaty-making power*, sia su quello delle specifiche forme della partecipazione dei Parlamenti al suo esercizio, di identificare e di contestualizzare (anche alla luce di evidenti processi di circolazione interordinamentale di alcuni *modelli*) gli elementi che accomunano o differenziano i diversi casi di studio, da ricondurre a fattori giuridici, ma anche extragiuridici (dalle forme di governo alle tradizioni storico-costituzionali, dal ruolo del giudiziario ai caratteri del sistema politico).

Sul piano metodologico, si ritiene altresì opportuno anticipare che le molteplici questioni interpretative che – come osserveremo – sono state poste di frequente dal carattere tipicamente statico e scarno delle fonti-atto disciplinanti il *treaty-making power* (aggravato dal confronto con la natura continuamente e imprevedibilmente mutevole delle relazioni internazionali), suggeriscono di andare oltre la mera considerazione del diritto positivo – in tale settore «insufficiente, se non talora fuorviante»⁶ – e di allargare proficuamente lo sguardo sia agli orientamenti espressi dalla dottrina, sia soprattutto all'evoluzione sostanziale dei rapporti tra gli organi costituzionali, suscettibile di assestarsi, a seconda dei casi, in forma di prassi, convenzioni e consuetudini. Un'esatta cognizione dell'intervento dei

⁶ F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997, 4. In tal senso, cfr. anche G. GARAVOGLIA, *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 607 s.; R. MONACO, *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1949, 197.

Parlamenti nel processo di formazione degli accordi internazionali, in definitiva, non potrebbe prescindere dal prendere in considerazione tali formanti, i quali, incanalandosi nei binari dei diversi assetti di governo, concorrono in modo determinante a supplire alle lacune delle discipline positive.

Considerato che il *treaty-making power* rappresenta (insieme al «*war power*» e al potere di instaurare e mantenere relazioni diplomatiche) una delle manifestazioni più tipiche e qualificanti di quello che viene generalmente definito «*potere estero*», la presente indagine intende apportare un contributo specifico alla riflessione su quest'ultima categoria. Si tratta di un concetto giuridico prestatosi nel tempo a diverse e contrastanti interpretazioni, la cui storia – superato, con la dissoluzione della *plenitudo potestatis* assolutistica, il principio lockiano-montesquieuiano della sua totale concentrazione nell'Esecutivo – è la storia di un *dilemma* con il quale si sono dovuti misurare, fin dai primordi dello Stato costituzionale, poteri costituenti e supremi organi costituzionali, influenzati, nel darvi risposta, da differenti e talvolta opposte concezioni valoriali del *modus* di conduzione degli affari esteri e del complessivo assetto di governo: la questione, cioè, di come ripartire le attribuzioni istituzionali ad esso inerenti (tra le quali, *in primis*, quelle in cui è articolato il *treaty-making power*) tra l'Esecutivo e il Parlamento, combinando, rispettivamente, le esigenze di unità, rapidità, efficienza e riservatezza che discendono dal necessario rapportarsi di ogni Stato con la peculiare realtà delle relazioni internazionali, e le istanze di limitazione del potere e di controllo democratico-parlamentare scaturite dall'incedere del costituzionalismo.

L'attualità di una simile riflessione appare evidente in un'epoca nella quale il ruolo di centralità e preminenza che – come rileveremo – è stato tradizionalmente riconosciuto agli Esecutivi nell'esercizio del potere estero, pur con diverse modalità e gradazioni, è stato rafforzato nei suoi presupposti giustificativi, a detrimento della partecipazione parlamentare, dall'accresciuta complessità quantitativa e qualitativa dell'attività di *treaty-making*, nonché dalla traiettoria istituzionale esclusivamente o prevalentemente intergovernativa dei processi integrativi internazionali e sovranazionali.

La perdurante rilevanza scientifica della questione per il diritto costituzionale sembra anche confermata dalla recente fioritura di studi comparatistici sul «*foreign relations law*»⁷:

⁷ Cfr. soprattutto i numerosi contributi raccolti nel recente volume C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, nonché l'approfondita comparazione tra gli ordinamenti dell'*Anglo-Commonwealth* (Regno Unito, Australia, Canada e Nuova

una locuzione generalmente utilizzata per identificare una branca del diritto costituzionale (o una disciplina accademica, principalmente negli Stati Uniti)⁸ avente per oggetto «*the domestic law of each nation that governs how that nation interacts with the rest of the world*»⁹, ossia, in altri termini, l'insieme delle regole che disciplinano il potere estero. Tra queste, significativamente, hanno ricevuto specifica attenzione proprio quelle concernenti la ripartizione di tale potere tra i supremi organi costituzionali, col precipuo obiettivo di problematizzare la sua presunta “*specialità*” (definita da una parte dottrina statunitense «*foreign affairs exceptionalism*»)¹⁰ alla luce dell'esigenza di preservare, anche nella dimensione esterna dell'azione statale, la tenuta dei principi-cardine del costituzionalismo liberaldemocratico. Più in generale, in seno a questo ricco filone di studi si rinviene anche un'ulteriore conferma della proficuità di una trattazione in chiave comparatistica dell'oggetto dell'indagine, fondata sulla condivisibile premessa che un tale approccio possa contribuire a eventuali riforme migliorative delle singole normative statuali, facilitare la cooperazione internazionale («*by making clearer the legal and political constraints faced by counterparts in international negotiations*») e anche favorire una più elevata comprensione dell'ordinamento di provenienza dello studioso («*by showing that what we might take for granted is not necessarily inevitable and that there might be reasonable alternate approaches*»)¹¹.

Zelanda) proposta da C. MCLACHLAN, *Foreign Relations Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

⁸ Sul *foreign relation law* come disciplina accademica negli Stati Uniti, cfr. C.A. BRADLEY, *What is Foreign Relation Law?*, in ID. (ed.), *The Oxford Handbook*, op. cit., 8 ss.

⁹ C.A. BRADLEY, *What is Foreign Relation Law?*, in ID. (ed.), *The Oxford Handbook*, op. cit., 3. Cfr. anche H.P. AUST, *Foreign Affairs*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 4, il quale riferisce la nozione a tutte le regole che «*are meant to determine the conduct of foreign relations of a given state – ie its participation in forms of traditional diplomacy and forms of cooperation in the context of international and supranational organizations. It also relates to the respective roles of different organs of states in international law-making processes – ie the question of the treaty-making power [...]*»; T. GIEGERICH, *Foreign Relations Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 2, il quale la definisce «*the law governing the foreign relations power of subjects of international law*», le cui regole disciplinano principalmente «*the scope of the foreign relations power in general and possibly specific limits to it, its distribution among the various levels and branches of government of that State or international organization, and its relationship with other areas of governmental power*».

¹⁰ Cfr. C.A. BRADLEY, *A New American Foreign Affairs Law?*, in *University of Colorado Law Review*, 70, 4, 1999, 1096 ss., il quale usa l'espressione per indicare l'orientamento secondo il quale «*the federal government's foreign affairs powers are subject to a different, and generally more relaxed, set of constitutional restraints than those that govern its domestic powers*». Cfr. anche ID., *What is Foreign Relation Law?*, in ID. (ed.), *The Oxford Handbook*, op. cit., 11 ss.

¹¹ Così C.A. BRADLEY, *What is Foreign Relations Law?*, op. cit., 18 s.

In considerazione dell'accennata ricostruzione del *treaty-making power* quale una delle più rilevanti estrinsecazioni del potere estero, l'indagine si concentrerà preliminarmente sulla definizione di quest'ultima nozione, rapportandola dapprima al concetto di sovranità statale e al piano di analisi funzionale del concetto di Stato, e quindi alla dottrina della separazione dei poteri. In particolare, si affronterà la questione lungamente dibattuta della sua collocazione rispetto allo schema della tripartizione dei poteri, passando criticamente in rassegna i diversi orientamenti interpretativi espressi dalla dottrina. In seguito, si individueranno *ratio* e limiti del perdurante riconoscimento di una preminenza del ruolo degli Esecutivi rispetto a quello delle istituzioni parlamentari nell'esercizio del potere estero, seppure in un contesto contrassegnato, sui piani orizzontale e verticale della separazione dei poteri, da una crescente frammentazione della sua originaria unitarietà e monoliticità. Nel prosieguo della trattazione, seguendo le diverse tappe dell'itinerario di comparazione in chiave diacronica e sincronica precedentemente descritto, si ricostruiranno genesi ed evoluzione del ruolo dei Parlamenti nell'esercizio del *treaty-making power*.

Si prenderanno pertanto le mosse dall'edificazione dello Stato liberale, nella cui cornice l'affermazione dell'istanza di separazione dei poteri ha imposto la necessità di un superamento del principio assolutistico della concentrazione monocratica del *treaty-making power*. Si esamineranno dunque gli elementi costitutivi e i profili problematici degli originali modelli costituzionali di ripartizione del potere di formazione dei trattati internazionali tra gli Esecutivi e le Assemblee parlamentari: dal modello scaturito dalla vicenda costituzionale britannica a quello consacrato nella Costituzione degli Stati Uniti d'America, fino al modello francese della stagione rivoluzionaria e a quello belga risalente alla Costituzione del 1831, recepito, pur con diverse sfumature e interpretazioni non uniformi, dallo Statuto albertino, dai testi costituzionali prussiano e tedesco-imperiale, e dall'ordinamento costituzionale della Terza Repubblica francese.

Successivamente, si evidenzierà come il processo di *parlamentarizzazione* del *treaty-making power* abbia ricevuto un ulteriore impulso dall'avanzata del processo di *democratizzazione* degli ordinamenti e dall'accelerazione che ad esso ha impresso l'esperienza della prima guerra mondiale. Particolare attenzione sarà rivolta all'evoluzione dei rapporti tra Esecutivi e Legislativi nel corso del conflitto, alla ricerca delle premesse dell'insorgenza, nel dopoguerra, di una generale esigenza di rafforzamento della partecipazione delle istituzioni parlamentari all'esercizio del *treaty-making process*. Quest'ultima sarà analizzata

nelle sue plurime manifestazioni: dagli avanzati congegni accolti dalle nuove costituzioni democratiche razionalizzate ai mutamenti istituzionali e ai dibattiti politici e dottrinali ad essa ispirati registratisi nel quadro degli ordinamenti costituzionali di derivazione liberale.

L'indagine proseguirà focalizzandosi sulle diverse e variegate forme di intervento dei Parlamenti nel *treaty-making process* venute in essere nell'ambito dell'esperienza costituzionale contemporanea, segnata dalla ricostruzione e/o dal consolidamento, negli ordinamenti presi in esame, della forma di Stato democratico-pluralista. L'analisi comparatistica degli ordinamenti liberaldemocratici vigenti sarà condotta sia con l'obiettivo di cogliere le specificità dei vari assetti costituzionali di organizzazione del *treaty-making power*, sia allo scopo di verificare, contestualmente, l'ipotesi di una loro eventuale convergenza sostanziale verso un unico complesso schema.

In primo luogo, tale analisi sarà affrontata con riguardo alla fase iniziale del *treaty-making process*, relativa all'iniziativa di intraprendere i negoziati e alla loro conduzione. Rispetto a questo snodo, di tradizionale appannaggio degli organi dell'Esecutivo, si metteranno in risalto le procedure e le prassi attraverso le quali, con modalità, intensità e frequenza variabili a seconda delle dinamiche delle forme di governo, i Parlamenti possono far valere la propria influenza nell'ambito di canali formali o informali di interlocuzione interpotere. In secondo luogo, la disamina del panorama comparatistico contemporaneo si soffermerà sulla più tipica modalità di partecipazione delle Assemblee parlamentari al *treaty-making process*, rappresentata dal loro preventivo intervento di autorizzazione alla conclusione dei trattati internazionali (spesso necessario altresì alla loro esecuzione interna). Per ogni ordinamento si tenterà anzitutto di circoscrivere l'ambito di estensione di tale autorizzazione, evidenziando la distinzione, dai contorni più o meno predefiniti e certi, tra gli accordi per i quali si configura come necessaria e quelli la cui formazione può invece essere interamente riservata alla sfera di competenza degli organi esecutivi. Saranno infine oggetto di ampia analisi i peculiari profili relativi alla forma, alla natura giuridica e al procedimento dell'autorizzazione parlamentare. Particolare attenzione sarà dedicata agli elementi di atipicità procedurale dell'intervento autorizzatorio (concernenti specialmente la sua iniziativa e l'esercizio della facoltà emendativa), ma anche all'articolato strumentario attraverso il quale le Assemblee parlamentari possono qualificare la loro partecipazione

al *treaty-making process* in una prospettiva di integrazione, e non soltanto di convalida o di rigetto, dell'indirizzo politico governativo.

CAPITOLO I

Il «potere estero» nella teoria costituzionale

1. Potere estero e sovranità statale

Il potere di condurre le relazioni con l'estero è tradizionalmente considerato una delle manifestazioni più significative e qualificanti della sovranità statale¹.

Lo stesso concetto di sovranità², storicamente riferito alla plurisecolare vicenda dello Stato moderno e contemporaneo, dal punto di vista analitico si può scomporre in due distinti profili: accanto a quello *interno*, consistente nel supremo potere di comando esercitato su una popolazione stabilita in un determinato territorio, il quale non ammette alcun potere al di sopra di sé (*superiorem non recognoscens*), si identifica anche un aspetto *esterno* della sovranità, che si proietta nei rapporti internazionali nel significato di indipendenza dello Stato da ogni altra entità.

Invero, supremazia interna e autonomia esterna sono strettamente connesse, se è vero che l'esclusività del comando su un territorio delimitato da confini certi, «*reconnues et*

¹ Così D.G. LAVROFF (a cura di), *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V^e République*, Bordeaux, PUB, 1995, 7.

² Sul concetto moderno di sovranità, *ex pluribus*, cfr. M. HAURIOU, *Études constitutionnelles. La souveraineté nationale*, Paris, Sirey, 1912; H.J. LASKY, *Studies on the problem of sovereignty*, New Haven, Yale University Press, 1917; F. BATTAGLIA, *La sovranità e i suoi limiti*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, I, Padova, Cedam, 1940, 163 ss.; V. GUELI, *Sovranità*, in *Nuovo digesto italiano*, XII, Torino, 1940, 691 ss.; V. ZANGARA, *Saggio sulla sovranità*, Roma, 1942; M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951; G. BALLADORE PALLIERI, *Il problema della sovranità dello Stato (Stato e Diritto)*, in ID., *Dottrina dello Stato*, Padova, Cedam, 1964, 1 ss.; M. CAPURSO, *I limiti della sovranità negli ordinamenti democratici*, Milano, Giuffrè, 1967; G. CHIARELLI, *Sovranità*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVII, Torino, Utet, 1970, 1043 ss.; C. SCHMITT, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del "politico"*, trad. it. a cura di G. MIGLIO e P. SCHIERA, Bologna, Il Mulino, 1972, 29 ss.; ID., *La dittatura*, trad. it., Bari, Laterza, 1975; H. KELSEN, *Il problema della sovranità la teoria del diritto. Contributo per una dottrina pura del diritto*, trad. it. a cura di A. CARRINO, Milano, Giuffrè, 1989; E. CORTESE, *Sovranità (Storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 205 ss.; M.S. GIANNINI, *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 224 ss.; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Milano, Anabasi, 1995; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 1996, 3 ss.; F. LANCHESTER, *L'erosione della sovranità*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 1998, 413 ss.; G. BERTI, *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, 1, Milano, Giuffrè, 2007, 1067 ss.; D. GRIMM, *Souveraineté*, in M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (éds), *Traité international de droit constitutionnel. Théorie de la Constitution*, I, Paris, Dalloz, 2012, 547 ss.

garanties par l'usage ou la menace d'utilisation de la force contre ceux qui les violeraient»³, presuppone naturalmente la capacità di sottrarsi alle possibili interferenze di altri Stati e dunque di autodeterminarsi rispetto ad essi all'interno di una comunità internazionale composta da soggetti formalmente posti su un piano di parità.

In questa ottica, viene anzitutto in rilievo il piano di analisi funzionale del concetto di Stato, da intendersi, secondo la dottrina prevalente, quale «tipo di ordinamento politico sorto processualmente dal secolo XIII in Europa e sviluppatosi totalmente nei suoi caratteri tipici tra il XVII ed il XIX secolo in una prospettiva che tende ad essere ormai consapevolmente eurocentrica»⁴. Tale approccio analitico, nel mettere in evidenza la correlazione tra le funzioni esercitate dalle istituzioni statuali e le finalità che lo Stato si propone, consente di distinguere, rispetto agli obiettivi specifici adottati dal singolo ordinamento in relazione a una determinata situazione storico-sociale, un nucleo ristretto di obiettivi *minimali* riscontrabili in ogni contesto e a ogni stadio di sviluppo della statualità⁵. La dottrina giuspubblicistica è generalmente concorde nell'includere al suo interno quei «fini di conservazione» connaturati all'organizzazione statale e spettanti soltanto ad essa, tra i quali si annovera, insieme al mantenimento dell'ordine interno, proprio «la cura della sicurezza nei rapporti internazionali»⁶.

Questo *fine* essenziale, il quale invero, in un momento logicamente e cronologicamente anteriore, si pone altresì come una *causa* della nascita dell'organizzazione statale⁷, non sembra tuttavia caratterizzare in modo esclusivo la forma Stato. In effetti, la difesa dalle aggressioni esterne e il suo soddisfacimento attraverso l'attività militare e diplomatica hanno rappresentato un tratto comune a pressoché tutte le forme di organizzazione del

³ D.G. LAVROFF (a cura di), *La conduite*, op. cit., 7.

⁴ F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 800. Sul concetto di Stato, si rinvia alla copiosa bibliografia citata *ibidem*, nota 18. Sulle forme di Stato, cfr. altresì C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, 3 ss.; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1989; F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino, Utet, 1991, 492 ss.; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2009; G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2012; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2016.

⁵ F. LANCHESTER, *Stato*, op. cit., 801 s. Per la distinzione tra gli obiettivi generici dello Stato e i fini specifici adottati dai singoli ordinamenti in relazione alla propria costituzione materiale o alla propria forma, cfr. C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940, 107, 121 ss., 127 s., 154 ss., 184 ss., 204 ss.

⁶ G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971, 5 s. Sui fini di conservazione dello Stato e sull'inclusione tra questi della difesa, cfr. Autori indicati *ivi*, 5 ss.

⁷ *Ivi*, 4, 9 ss.

potere politico storicamente succedutesi *ab immemorabili*⁸. Ciononostante, in esito alla costruzione monarchica del moderno Stato-nazione europeo, avvenuta mediante un processo di concentrazione del potere realizzato principalmente con mezzi diplomatico-militari, quella finalità propria di ciascuna comunità politica si è trovata calata all'interno di un assetto organizzativo del tutto inedito, con implicazioni assai rilevanti tanto sul piano interno quanto su quello dei rapporti con l'esterno.

Sul versante interno, è possibile individuare il tratto fondamentale che distingue lo Stato moderno dalle forme precedenti di dominio politico che pure detenevano il monopolio della forza legittima su un dato territorio nella strutturazione di un apparato burocratico separato dalla società civile e volto al perseguimento di finalità pubblicistiche, emerso gradualmente allo scopo di soddisfare l'esigenza di costruire eserciti permanenti, nonché di accentrare l'amministrazione della giustizia e l'esazione dei tributi, e successivamente oggetto di un notevole rafforzamento in risposta all'incremento dei compiti affidati alla cura dello Stato⁹. In proposito, ci interessa evidenziare come in tutti gli ordinamenti il perseguimento del fine conservativo della tutela della sicurezza nelle relazioni esterne sia stato fin da subito demandato a uno specifico apparato organizzativo militare, ma anche ad altri settori amministrativi non destinati primariamente a finalità difensive, tra i quali *in primis* quello preposto alla gestione delle relazioni diplomatiche¹⁰.

Sul versante dei rapporti esterni, il processo di costruzione del moderno Stato-nazione ha determinato il tramonto *res publica christiana* fondata sull'universalismo temporale e spirituale del Sacro Romano Impero e della Chiesa cattolica, e ha posto dunque le premesse per la formazione dell'odierno assetto della comunità internazionale quale sistema

⁸ Il "politico" non si connette in via esclusiva allo Stato, poiché, come osserva F. LANCHESTER, *Stato*, op. cit., 799, «si possono pensare società prive di Stato ma non di politicità». Sul concetto di politico, cfr. C. SCHMITT, *Le categorie*, op. cit., 89 ss.

⁹ Sull'origine dello Stato moderno, cfr. J.R. STRAYER, *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton, Princeton University Press, 2016; M.S. CORCIULO, *Percorsi di storia istituzionale europea. Secc. XIII-XIX*, Roma, La Sapienza Editrice, 2008, 29 ss.; E. STUMPO, *L'organizzazione degli stati: accentramento e burocrazia*, in N. TRANFAGLIA, M. FIRPO (a cura di), *La Storia. I grandi problemi dal Medioevo all'Età contemporanea*, III, 1, Torino, Utet, 1987, 431 ss.; C. TILLY (a cura di), *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984.

¹⁰ Sul rapporto di fungibilità-complementarità che intercorre tra l'attività militare e quella diplomatica in relazione al raggiungimento dello scopo difensivo, cfr. ampiamente G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 30 ss. Similmente, cfr. R. ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, 33 ss.; S.P. HUNTINGTON, *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, New York, Columbia University Press, 1961, X s.; A. VAGTS, *Defense and Diplomacy. The soldier and the Conduct of Foreign Relations*, New York, King's Crown Press, 1956, *passim*. *Contra*, cfr. C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, Neri Pozza, 1963, 124.

basato su una pluralità di Stati sovrani e indipendenti (*reges superiores non recognoscentes*) le cui relazioni reciproche sono rette dal diritto internazionale.

La nascita di questo assetto si fa convenzionalmente risalire alla pace di Westfalia del 1648, conclusa con i trattati di Münster e Osnabrück al termine della sanguinosa guerra dei Trent'anni (1618-1648). A conferma della stretta interconnessione tra sovranità e soggettività internazionale, si sottolinea come in quella occasione lo smantellamento *de facto* del Sacro Romano Impero sia passato in larga parte proprio dal riconoscimento in capo alle entità politiche che lo componevano di un "quasi" sovrano *jus foederationis*, ossia «il diritto di stringere alleanze con potenze straniere e di muovere la guerra, purché tali alleanze o guerre non fossero dirette contro l'Impero, "contro la pace generale" o contro il Trattato (art. 65 del Trattato di Münster)»¹¹.

Come si osserverà più avanti, a partire dalla seconda metà del XX secolo, il perseguimento del fine conservativo della cura della sicurezza nei rapporti internazionali nella cornice della statualità è stato sottoposto a sempre maggiori condizionamenti dovuti ai processi di integrazione internazionale e sovranazionale e di devoluzione subnazionale, alla radice di una crisi dello Stato-nazione osservabile sia sul lato interno che su quello esterno della sua sovranità.

2. Potere estero e principio di separazione dei poteri

2.1. La prevalenza del principio di concentrazione: il «*federative power*» nel pensiero di Locke e le riflessioni dei *philosophe*

Come accennato, la cura dei rapporti con i soggetti posti all'esterno dell'ordinamento costituisce uno degli obiettivi minimi ed essenziali di ciascuno Stato, indipendentemente dalla sua forma, nonché un elemento qualificante del concetto moderno di sovranità.

Innanzitutto alla questione della definizione di un modello organizzativo idoneo a soddisfare efficacemente le esigenze connesse alla finalità di tutelare la sicurezza dell'ordinamento,

¹¹ A. CASSESE, *Diritto internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2006, 31. Sulla trasformazione delle relazioni internazionali al termine del Medioevo e sulla nascita di uno *Jus Publicum Europaeum*, cfr. C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "Jus Publicum Europaeum"*, trad. it. a cura di E. CASTRUCCI, Milano, Adelphi, 1991; P. ZICCARDI, *Ordinamento giuridico (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 792 ss.

fin dai primi albori del pensiero costituzionalistico si è tentato di dimostrare la necessità di estese deroghe, se non addirittura di rotture, di quel principio-cardine dello Stato di diritto secondo cui il potere politico deve essere limitato attraverso la sua ripartizione tra più centri decisionali¹².

In altri termini, si è ammesso che il soddisfacimento di quegli interessi vitali dello Stato imponesse la prevalenza, rispetto all'ordinaria applicazione della divisione dei poteri, di un assetto imperniato sulla concentrazione del potere nel solo organo, a composizione ristretta o monocratico, investito della funzione esecutiva; e ciò non soltanto nelle ipotesi emergenziali¹³, nelle quali la concentrazione opera in via necessariamente provvisoria, ma anche come normale assetto dei rapporti tra gli organi costituzionali, limitatamente alle attività riconducibili alla sfera della politica estera e della politica di difesa.

Significativamente, i primi a teorizzare un assetto organizzativo nel quale le attribuzioni inerenti all'ambito materiale della politica estera e di difesa fossero assommate nelle mani dell'Esecutivo e pertanto estranee alla sfera di competenza dell'organo assembleare sono stati gli stessi fondatori della moderna dottrina della separazione dei poteri.

In Inghilterra, sul finire del 1689, mentre l'apposizione del *royal assent* al *Bill of Rights* da parte del nuovo Re Guglielmo III d'Orange suggellava un avanzamento decisivo nel lungo e complesso processo di limitazione del potere monarchico e di affermazione della sovranità del Parlamento, John Locke pubblicava in forma anonima la sua opera *Two Treatises of Government*. Nel teorizzarvi la propria idea di «*Commonwealth*» limitato e garantista, il filosofo ha riconosciuto per primo un autonomo rilievo concettuale al potere di condurre le relazioni estere¹⁴. Infatti, nella sua concezione della separazione dei poteri, la quale precede di oltre mezzo secolo la più celebre e articolata teorizzazione del Barone di Montesquieu, accanto al Legislativo, qualificato come «potere supremo»¹⁵ diretto a

¹² Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 237 ss.

¹³ Sul tema degli stati emergenziali e di eccezione nella teoria generale del diritto, *inter alia*, cfr. C. SCHMITT, *La dittatura*, op. cit.; P.G. GRASSO, *Necessità (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 877 ss.; V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986; G. MOTZO, *Carl Schmitt e lo stato di eccezione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1986, 525 ss.; A. PIZZORUSSO, *Emergenza (stato di)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, III, Roma, 1993, 551 ss.; G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, Giappichelli, 2003.

¹⁴ Cfr. T. GIEGERICH, *Foreign Relations Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 5, il quale in merito ha osservato che «*The identification of foreign relations power as a discrete governmental power went in hand with the development of constitutionalism, which is based on the idea that for the sake of individual freedom, governmental functions have to be distinguished and allocated to different organs (separation of powers)*».

¹⁵ J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, a cura di B. CASALINI, Pisa, Pisa University Press, 2007, par. 132, 266.

«indicare come la forza dello stato debba essere impiegata per la conservazione della comunità politica»¹⁶, e all'Esecutivo, inteso come quel «potere sempre in azione»¹⁷ che provvede all'esecuzione delle leggi all'interno della società, assume una fisionomia distinta quello che Locke, senza la pretesa di coniare un termine definitivo¹⁸, denominava «*federative power*» (dal latino *fædus*, che significa patto, trattato o convenzione).

Considerato un «potere naturale» nella misura in cui trovava il suo fondamento nell'idea, mutuata dalla teoria dello stato di natura, per cui l'intera comunità politica «costituisce un unico corpo nello stato di natura rispetto a tutti gli altri stati o persone al di fuori della comunità»¹⁹, esso veniva identificato con «*il potere di guerra e di pace, di costituire leghe e alleanze e di fare ogni tipo di transazione con le persone e le comunità che si trovano al di fuori dello stato*»²⁰.

Locke ha ascritto a questo terzo potere alcuni caratteri nei quali si riflette pienamente la peculiarità del complesso delle attività di rilievo internazionale del *Commonwealth*.

In primo luogo, benché funzionalmente distinto dal potere esecutivo, il potere federativo era attribuito allo stesso organo titolare del primo, per la ragione che «entrambi richiedono la forza della società per il loro esercizio»²¹. A giudizio del filosofo, infatti, se il comando della forza pubblica fosse ripartito tra organi differenti, equiordinati o comunque nella posizione di agire separatamente, quasi sicuramente si incorrerebbe in una situazione di «disordine e rovina»²². Ne conseguiva che «la gestione della sicurezza e dell'interesse pubblico al di fuori dello stato»²³ doveva essere affidata al Monarca, ossia all'organo che già la deteneva in base alla costituzione inglese dell'epoca. Nello stesso momento in cui si riconosceva l'autonomia concettuale del potere federativo, si constatava l'impossibilità di un'imputazione unitaria dell'insieme delle competenze a esso inerenti a una

¹⁶ Ivi, par. 143, 276.

¹⁷ *Ibidem*, par. 144.

¹⁸ Cfr. ivi, par. 146, 277, in cui Locke riconosce: «Il nome per me è indifferente, nella misura in cui si comprenda il significato della cosa».

¹⁹ *Ibidem*. Per Locke, questa circostanza implica che «le controversie che si verificano tra gli uomini di una società e coloro che si trovano al di fuori di essa sono gestite dal pubblico; e l'offesa arrecata ad un membro del corpo sociale impegna tutta la comunità per la sua riparazione» (*ibidem*). Cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, 525 s.

²⁰ J. LOCKE, *Due trattati*, op. cit., par. 146, 277 (corsivo nostro).

²¹ Ivi, par. 148, 278.

²² *Ibidem*.

²³ Ivi, par. 147, 277.

organizzazione soggettiva distinta e autonoma dagli apparati organizzativi delle altre funzioni sovrane²⁴.

In secondo luogo, muovendo dalla consapevolezza che il potere di condurre le relazioni interstatuali si configurava in larga parte come reazione alle azioni e all'imprevedibile mutare delle intenzioni e degli interessi dei soggetti posti all'esterno della comunità politica, Locke lo considerava molto meno adatto di quello esecutivo a essere circoscritto da «leggi positive, certe e preesistenti». Esso, piuttosto, doveva essere lasciato in ampia parte «alla prudenza e alla saggezza di coloro nelle cui mani si trova [...] perché sia amministrato con la massima professionalità per il vantaggio dello stato»²⁵.

L'evoluzione rapida e incerta dello scenario internazionale esige dunque che nella dimensione esterna dell'azione della società politica, assai più che in quella interna, si dispiegasse nella sua massima ampiezza quella che il filosofo, nel capitolo XIV del *Second Treatise*, ha definito la «*prerogative*», ossia il potere, riconosciuto all'organo investito della funzione esecutiva, «di agire per il pubblico bene, secondo discrezione, senza la prescrizione della legge, e talvolta persino contro di essa»²⁶, legittimato e al tempo stesso limitato dall'obbligo di perseguire il bene pubblico²⁷.

In proposito, Mortati ha osservato che nel pensiero di Locke la funzione esecutiva e quella federativa sono unite da «una sostanziale analogia»²⁸ sotto il profilo della loro posizione e della loro stessa natura, implicando entrambe «lo svolgimento di un'attività di decisione autonoma e non subordinata alla legge»²⁹ nella quale è possibile cogliere un implicito

²⁴ Sul punto, cfr. S. GALEOTTI, *Potere estero e divisione dei poteri nella Costituzione italiana*, in U. LEANZA (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali: atti della Tavola rotonda organizzata dal Dipartimento di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza della 2. Università di Roma: Castelgandolfo, 18 ottobre 1986*, Milano, Giuffrè, 1988, 141 ss.

²⁵ J. LOCKE, *Due trattati*, op. cit., par. 147, 277.

²⁶ Ivi, par. 160, 286. Cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997, 11; R.H. COX, *Locke on War and Peace*, Oxford, Clarendon Press, 1960, 129, il quale evidenzia come, benché Locke riferisca la prerogativa agli affari interni, «*the principle of discretion not only is applicable to the sphere of the federative power's operations but indeed [...], according to Locke's own argument, a far wider and greater degree of discretion is necessary in the area of foreign relation than of domestic problems*». Sul potere federativo nel pensiero di Locke, cfr. altresì T. POOLE, *Locke on the Federative*, in *LSE Legal Studies Working Paper*, 22, 2017; D. JENKINS, *The Lockean Constitution: Separation of Powers and Limits of Prerogative*, in *McGill Law Journal*, 3, 2011; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989, 115 ss.

²⁷ In proposito, U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, 1, 2005, 95, osserva che nei confronti del potere federativo «vengono dunque negate insieme la sottoposizione a quello che più tardi sarà denominato Stato di diritto [...] e l'applicazione della divisione dei poteri e quindi di ciò che poi sarà un più accentuato pluralismo nella distribuzione dei poteri».

²⁸ C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 85.

²⁹ *Ibidem*.

richiamo a «quella fondamentale funzione dello Stato che è la funzione di indirizzo politico»³⁰.

La sottrazione del potere federativo alle limitazioni della legge comportava una rilevante eccezione al principio di legalità, intimamente connesso alla separazione dei poteri in funzione della garanzia delle libertà dell'individuo proprietario, vero fulcro della teoria lockiana della sovranità³¹. La giustificazione di una deroga di così ampia portata parrebbe risiedere proprio nell'interesse della nascente borghesia inglese a costruire uno Stato che fosse sì rispettoso della proprietà e delle altre libertà individuali, ma al tempo stesso anche «in grado di tutelare efficacemente e prontamente i suoi interessi complessivi verso l'esterno»³².

In ultima analisi, nella costruzione teorica lockiana, a fronte della lentezza decisionale del corpo legislativo, pletorico e non riunito in permanenza, nonché del frequente verificarsi di circostanze che le leggi non siano in grado di prevedere o in cui una loro applicazione rigorosa possa persino danneggiare la comunità³³, in materia di affari esteri assumeva vitale importanza l'azione unitaria del potere federativo-esecutivo³⁴: il solo in possesso di quelle «*institutional virtues of speed, efficiency, and decisiveness that are better suited to deal with rapidly-changing international events*»³⁵.

In una fase cruciale della transizione dallo Stato assoluto allo Stato liberale, teorizzando nei suddetti termini l'esistenza di un «*federative power*», Locke individuava già «le caratteristiche di fondo di quello che sarà poi definito il *potere estero*»³⁶, la cui nozione, diffusa in ambito dottrinale, ancora oggi «non si discosta dalla “ampia” definizione

³⁰ *Ibidem*. Secondo Mortati tale concezione «s'inquadra perfettamente nei caratteri della prima fase dell'esperienza costituzionale inglese, nella quale il Parlamento detiene il potere legislativo in funzione essenzialmente limitativa – e non ancora di partecipazione attiva – nei confronti del potere di governo detenuto dal Monarca», il che troverebbe una conferma nell'assetto costituzionale statunitense, nel quale, a imitazione di quell'esperienza, «il Presidente – titolare della funzione esecutiva e della funzione federativa – riesce ad assommare in sé il potere di indirizzo politico» (*ibidem*).

³¹ In tal senso, cfr. F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, op. cit., 808.

³² G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, I, Milano, Giuffrè, 1979, 262, il quale osserva come tale deroga appare tanto più significativa «se si pensa al peso crescente che la politica estera assumeva in uno stato avviato già sulla strada del colonialismo e costretto quindi a prendere continuamente decisioni politiche di grande rilievo sui problemi posti dall'intensificarsi della concorrenza internazionale nei commerci e dalla necessità di consolidare le basi della sua nascente potenza marittima» (ivi, 261).

³³ V. J. LOCKE, *Due trattati*, op. cit., par. 160, 286 s.

³⁴ Così, similmente a C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 85, anche R.H. COX, *Locke*, op. cit., 127, secondo cui il potere esecutivo e il potere federativo insieme formano «*in truth a single power viewed from different aspects*».

³⁵ D. JENKINS, *The Lockean Constitution*, op. cit., 556.

³⁶ V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 526 (corsivo nostro).

formulata più di tre secoli fa dall'autore inglese»³⁷. In effetti, egli non solo ne ha identificato l'ambito oggettivo (il *treaty-making power*, il *war power* e la gestione delle relazioni diplomatiche), rimasto poi sostanzialmente immutato nonostante le trasformazioni intervenute nei rapporti internazionali, ma ha avuto anche il merito di individuarne due ulteriori aspetti essenziali: da un lato, un esercizio di tale potere che, in ragione del suo necessario rapportarsi con soggetti posti all'esterno all'ordinamento, portatori di interessi non di rado divergenti dai propri, richiede «unità di conduzione del rapporto, in certi casi rapidità di decisione e di esecuzione, a volte la necessità di non disvelare gli interessi perseguiti, le intenzioni finali»³⁸; dall'altro, come naturale conseguenza di questo dato, la centralità del ruolo del potere esecutivo, la quale, tradotta dal filosofo nella forma non più accoglibile di una riserva esclusiva di competenza, persiste – come vedremo – nella realtà effettuale del costituzionalismo contemporaneo³⁹.

Qualche decennio più tardi, nel capitolo VI del libro XI del *De l'esprit des lois* (1748), intitolato *De la Constitution d'Angleterre*, Montesquieu identificava, accanto al potere legislativo e a quello giurisdizionale, un «potere esecutivo delle cose che dipendono dal diritto delle genti» (o «potere esecutivo» *tout court*)⁴⁰ in forza del quale l'organo che lo detiene «fa la pace o la guerra, invia o riceve ambascerie, stabilisce la sicurezza, previene le invasioni»⁴¹.

Nel collocare l'attività “federativa” dello Stato all'interno di una funzione esecutiva concepita «nell'integralità di tutti i suoi aspetti, come autonoma funzione di preservazione dell'ordine sia all'esterno che all'interno dell'ordinamento»⁴², e concentrata «nelle mani di un monarca, perché questa parte del governo [...] ha quasi sempre bisogno di un'azione istantanea»⁴³, il *philosophe*, pur senza ammettere l'esistenza di un potere esterno distinto

³⁷ F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Bologna, Il Mulino, 2011, 12.

³⁸ V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 527.

³⁹ Cfr. *ivi*, 527 s.

⁴⁰ C.-L. DE SECONDAT BARONE DI MONTESQUIEU, *Lo Spirito Delle Leggi (libri I-XIX)*, a cura di D. FELICE, Bologna, 2013, in www.montesquieu.it, *biblioteca, Testi, Montesquieu_spirito_delle_leggi_2013.pdf*, 183.

⁴¹ *Ibidem*. Sulla teoria montesquieviana della separazione dei poteri, cfr. C. EISENMANN, *L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs*, in AA.VV., *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, 163 ss.

⁴² C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 87. Similmente, cfr. A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel française et comparé*, Paris, Sirey, 1909, 397, nonché G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 245, il quale riconosce a Montesquieu «il merito di aver posto in evidenza la “affinità naturale” fra impiego della forza pubblica e azione di governo per assicurare l'ordine e l'esecuzione delle leggi all'interno e l'azione della diplomazia e l'impiego della forza armata nelle relazioni esterne».

⁴³ C.-L. DE SECONDAT BARONE DI MONTESQUIEU, *Lo Spirito*, op. cit., 186.

dalle altre funzioni statuali, esprimeva una concezione della direzione degli affari esteri sostanzialmente coincidente con quella formulata da Locke.

Ancora negli anni Ottanta del Settecento, persino un teorico della democrazia come Jean-Jacques Rousseau arrivava ad affermare che «[l]’exercice extérieur de la puissance ne convient point au peuple; [...] Ce qui importe essentiellement à chaque Citoyen, c’est l’observation des Lois au dedans, la propriété des biens, la sûreté des particuliers. Tant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les Conseils négocier et traiter avec l’étranger; c’est ne pas de là que viendront vos dangers les plus à craindre»⁴⁴.

Precedentemente, nel *Du contrat social* (1762), egli aveva tentato di raccordare questa riserva di competenza in favore degli organi esecutivi alla sua concezione assoluta del principio democratico, sostenendo che la dichiarazione di guerra e la conclusione della pace, lungi dal configurarsi come atti di sovranità, ossia leggi espressione della «volontà generale» della collettività, si qualificavano piuttosto come atti di governo, ossia decisioni particolari di applicazione della legge stessa⁴⁵. Per il pensatore ginevrino, in definitiva, non sembrava sussistere alcuna connessione tra la libertà dei cittadini e la conduzione degli affari esteri⁴⁶.

Le riflessioni di questi illustri esponenti del pensiero filosofico-politico moderno hanno pesato notevolmente sulla successiva vicenda della nozione di potere estero, contribuendo in misura significativa al radicamento di una concezione degli affari esteri come *arcana imperii*, prima assorbiti interamente nella prerogativa del Sovrano assoluto e in seguito ritenuti ricompresi in una sorta di dominio riservato dell’Esecutivo, nonostante la graduale penetrazione del principio di separazione dei poteri anche in tale ambito.

In effetti, le argomentazioni fornite da Locke, Montesquieu e Rousseau a sostegno della concentrazione delle attribuzioni relative agli affari esteri nelle sole mani del titolare del potere esecutivo, benché disconosciute – come si osserverà più avanti – dai redattori delle

⁴⁴ J.-J. ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne*, in ID., *Collection complète des œuvres*, 6, in-4°, Genève, 1780-1789, 319.

⁴⁵ Cfr. J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social, ou principes du droit politique*, in ID., *Collection complète des œuvres*, Genève, 1, in-4°, 1780-1789, 216, il quale osserva che «on a regardé l’acte de déclarer la guerre et celui de faire la paix comme des actes de souveraineté, ce qui n’est pas; puisque chacun de ces actes n’est point une loi, mais seulement une application de la loi, un acte particulier qui détermine le cas de la loi». Contra, B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel international*, Paris, Sirey, 1933, 99, per il quale «Rousseau n’a pas compris le problème de la validité interne du traité international; un traité qui déroge à la loi est une règle général»; J. BARTHÉLEMY, *La conduite de la politique extérieure dans les démocraties*, Paris, Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1930, 96 s.

⁴⁶ Così B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 98 s.

costituzioni rivoluzionarie di fine XVIII secolo, nonché dalle coeve riflessioni svolte da Immanuel Kant nell'opera *Per la pace perpetua* (1795)⁴⁷, in seguito hanno ispirato i redattori delle carte costituzionali della Restaurazione e sono state riprese e sviluppate, fra gli altri, da Benjamin Constant⁴⁸, Georg Wilhelm Friedrich Hegel⁴⁹ e Alexis de Toqueville. A quest'ultimo, in particolare, si deve la nota affermazione secondo cui «[l]a politique extérieure n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres de la démocratie, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui lui manquent»⁵⁰.

2.2. Il potere estero come quarto potere

Ad ogni modo, la tesi a supporto di una titolarità esclusiva da parte dell'Esecutivo delle competenze inerenti agli affari esteri è divenuta progressivamente recessiva. La dottrina successiva, infatti, pur riconoscendo a Locke e a Montesquieu il merito di aver colto per primi la specificità del potere estero, ha rimproverato loro di non aver considerato le gravi implicazioni politiche e giuridiche della sua totale concentrazione in un solo organo, considerato che «if the executive can autonomously determine the conduct of foreign relations, then it can turn upside down the whole constitutional government from without»⁵¹. Affermatasi l'esigenza di una ripartizione delle attribuzioni relative alla politica estera tra più centri decisionali, non diversa da quella applicata agli affari interni, l'originaria

⁴⁷ Cfr. I. KANT, *Per la pace perpetua*, trad. it. a cura di S. VECA, Milano, Feltrinelli, 1991, 35, secondo il quale, per realizzare l'obiettivo di una pace perpetua tra i popoli, ciascuno Stato deve dotarsi di una costituzione repubblicana fondata sui principi di libertà, legalità e uguaglianza tra i consociati, in quanto nello Stato repubblicano «per decidere “se debba esserci o no la guerra” viene richiesto il consenso di tutti i cittadini», per il tramite dei loro rappresentanti; sicché «la cosa più naturale è che, dovendo decidere di subire loro stessi tutte le calamità della guerra (il combattere di persona; il pagare di tasca propria i costi della guerra; il riparare con grande fatica le rovine che lascia dietro di sé, e [...] il caricarsi di debiti [...]), rifletteranno molto prima di iniziare un gioco così brutto».

⁴⁸ Cfr. B. CONSTANT, *Principes de politique* (1815), in *Ouvres*, a cura di A. ROULIN, Paris, Gallimard, 1957, 1194 s.

⁴⁹ Cfr. G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello stato in compendio con le Aggiunte di Eduard Gans*, a cura di G. MARINI, Bari-Roma, Laterza, 1999, 260, il quale argomenta che «Lo stato ha la sua direzione verso l'esterno nel fatto ch'esso è soggetto individuale. Il suo rapporto con altri rientra perciò nel potere del principe, al quale potere quindi immediatamente e unicamente compete comandare le forze armate, di intrattenere i rapporti con gli altri stati per mezzo di ambasciatori ecc., di far guerra e pace e altri trattati».

⁵⁰ A. DE TOQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, in ID., *Ouvres complètes*, a cura di J.P. MAYER, I, I, 1961, 238.

⁵¹ Così L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel und Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, 245. In argomento, ampiamente, cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 98 ss.

peculiarità del potere estero ha posto in termini problematici la questione della sua collocazione rispetto allo schema classico della tripartizione dei poteri⁵².

Essa si è presentata per la prima volta in occasione dei lavori di quel primo esempio di «Potere costituente di tipo assemblearistico-rappresentativo»⁵³ rappresentato dalla Convenzione di Filadelfia (1787), e ancora durante il successivo dibattito che ha accompagnato il processo di ratifica del progetto di costituzione.

Come si vedrà⁵⁴, sebbene relativamente all'organizzazione del potere estero i *framer* abbiano deciso di conservare «*frammenti di potere regio*»⁵⁵ nelle attribuzioni formali del Presidente e di escludere la Camera dei Rappresentati – in origine l'unica eletta direttamente dal corpo elettorale (l'elezione diretta dei senatori è stata introdotta dal XVII emendamento del 1913) – dalla partecipazione diretta al *treaty-making power*⁵⁶, nondimeno essi sono stati i primi a superare il principio della competenza esclusiva del vertice dell'Esecutivo negli affari esteri: andavano in tale direzione, infatti, sia l'attribuzione al Congresso del potere di dichiarare guerra (art. I, sez. VIII), sia il conferimento del potere di concludere i trattati al Presidente «*by and with the Advice and Consent*» del Senato (art. II, sez. II).

L'adozione di quest'ultima soluzione, nella quale si rifletteva tutta la difficoltà di ricondurre quella specifica manifestazione del potere estero alle funzioni statuali ordinarie, ha incontrato fin da subito le obiezioni di quanti, ravvisandovi una «*intermixture of powers*» in netto contrasto con il principio-cardine della loro separazione, ritenevano che il *treaty-making power* dovesse competere solo al Presidente, oppure, al contrario, esclusivamente al Senato.

In risposta a tali obiezioni, nel n. 75 del *Federalist* Alexander Hamilton ha evidenziato la particolare natura del potere di stipulare i trattati rispetto agli altri poteri dello Stato: «*[t]he essence of the legislative authority is to enact laws, or, in other words, to prescribe*

⁵² Cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 2 s.

⁵³ C. MARTINELLI, *Le radici del costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2016, 152.

⁵⁴ V. Cap. II, § 2.3.

⁵⁵ G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, Giuffrè, 1964, 98.

⁵⁶ Nel saggio n. 75 del *Federalist*, Alexander Hamilton giustificava l'esclusione della Camera dei rappresentanti dalla partecipazione alla conclusione dei trattati sulla base della sua composizione «*fluctuating, and [...] multitudinous*», tale da renderla 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*, a cura di G.W. CAREY, J. MCCLELLAN, Indianapolis, Liberty Fund, 2001, 389).

rules for the regulation of the society: while the execution of the laws, and the employment of the common strength, either for this purpose, or for the common defence, seem to comprise all the functions of the executive magistrate. The power of making treaties is, plainly, neither the one nor the other. It relates neither to the execution of the subsisting laws, nor to the enactment of new ones; and still less to an exertion of the common strength. Its objects are, contracts with foreign nations, which have the force of law, but derive it from the obligations of good faith. They are not rules prescribed by the sovereign to the subject, but agreements between sovereign and sovereign»⁵⁷. E esso, pertanto, sembrava costituire «a distinct department, and to belong, properly, neither to the legislative nor to the executive»⁵⁸.

Rigettata come «*an arbitrary disposition*» la tesi lockiana che riponeva questa sorta di *quarto potere* esclusivamente nelle mani delle autorità esecutive⁵⁹, Hamilton giustificava la sua attribuzione alla complessiva «*union of the executive with the senate*»⁶⁰ sulla base della duplice considerazione di ordine funzionale secondo cui «*[t]he qualities [...] indispensable in the management of foreign negotiations, point out the executive as the most fit agent in those transactions; while the vast importance of the trust, and the operation of treaties as laws, plead strongly for the participation of the whole, or a portion, of the legislative body in the office of making them*»⁶¹.

La concezione hamiltoniana del potere di stipulare i trattati come «settore a parte», sebbene si discosti dalla nozione lockiana di potere federativo per il suo ambito materiale ristretto al solo *treaty-making power* e per la configurazione di quest'ultimo come «*mixed legislative-executive power*»⁶², sembra comunque porsi in sostanziale continuità con la stessa sotto il decisivo profilo dell'autonomia concettuale di quel potere rispetto alle altre funzioni dello Stato.

Nel solco di questa tradizione di pensiero si è collocato anche l'insigne giurista tedesco Otto Mayer, il quale, nella sua opera *Deutsches Verwaltungsrecht* (1895), ha riconosciuto come accanto ai tre poteri tradizionali fosse possibile rinvenire un «quarto settore»

⁵⁷ Ivi, 388.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Ivi, 387 s. Hamilton scrive che «*Though several writers on the subject of government place that power in the class of executive authorities, yet this is evidently an arbitrary disposition*».

⁶⁰ Ivi, 387.

⁶¹ Ivi, 388.

⁶² Cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 244.

(«*viertes Gebiet*»)⁶³ comprensivo di «tutte le attività dello Stato dirette alla realizzazione dei suoi scopi, mediante le quali esso fuoriesce dalla sfera del proprio ordinamento giuridico»⁶⁴, identificate con le relazioni diplomatiche e la conduzione della guerra⁶⁵.

L'orientamento secondo cui il potere estero, oppure soltanto il *treaty-making power*, debbano essere inquadrati come un *quarto potere* funzionalmente distinto dagli altri poteri dello Stato (di natura mista legislativa-esecutiva, o riservato ai soli organi esecutivi), inaugurato da Locke alla fine del Seicento, ripreso da Hamilton circa un secolo più tardi e infine rielaborato da una parte della dottrina giuspubblicistica tardo ottocentesca, ha continuato a trovare sostegno anche in seguito, specialmente in ambito statunitense e tedesco⁶⁶. Durante il secolo scorso si è anzi ritenuto che tale orientamento avesse trovato conferma nell'affermazione, negli ordinamenti di democrazia pluralista, di un principio di

⁶³ O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, I, Leipzig, Dunkler & Humblot, 1895, 10.

⁶⁴ *Ibidem* (traduzione nostra).

⁶⁵ A proposito della conduzione della guerra, Mayer afferma che «Quando lo Stato lancia i suoi eserciti contro il nemico in difesa della patria, distrugge le vite umane e le città e impone guerre a popolazioni pacifiche: questo è il più potente perseguimento dei suoi fini, il quale non è né legislazione né giurisdizione, ma neanche amministrazione» (traduzione nostra). Cfr. anche A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1896, 567, il quale, negli stessi anni, osserva che mentre la direzione della politica estera era «naturellement» di spettanza dell'Esecutivo, la stipulazione dei trattati, al contrario, doveva ritenersi compresa «dans une sorte de zone mixte qui confine à la fois au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif et qui, dans les Constitutions modernes, est disputée entre eux».

⁶⁶ Cfr., *ex pluribus*, Q. WRIGHT, *The Control of American Foreign Relations*, New York, Macmillan, 1922, 134 ss.; E. WOLGAST, *Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Amtes*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 44, 1, 1923, 5 ss., 22, 74 ss.; M. CHAILLEY, *La nature juridique des traités internationaux selon le droit contemporain*, Paris, Sirey, 1932, 274, 304, 333 ss.; J.B. SCOTT, *Treaty-making under the authority of the United States*, in *Proceedings of the American Society of International Law*, 28, 1934, 13 s.; F. DEHOUSSE, *La ratification des traités: essai sur les rapports des traités et du droit interne*, Sirey, Paris, 1935, 61; D.S. CHEEVER, H.F. HAVILAND, *American Foreign Policy and the Separation of Powers*, Cambridge, HUP, 1952, 6 ss.; E. MENZEL, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 12, 1954, 187 ss., 220; H. MOSLER, *Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, in *Festschrift für Carl Bilfinger*, 1954, 267 ss.; H.W. BAADE, *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg, Hansischer Gildenverlag, 1962, 115 ss., 222 ss.; M. IMBODEN, *Politische Systeme. Staatsformen*, Basel-Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1964, 214; A. REMIRO BROTONS, *El poder exterior del Estado*, in *Documentación Administrativa*, 205, 1985, 53 ss. V. anche L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 244 ss., il quale afferma che «the concept of a mixed treaty-making power is beneficial because it serves to preclude the exercise of concentrated, unchecked and arbitrary power at the hands of the executive» (247). Al contempo, lo stesso Autore mette in guardia da alcuni difetti di questa concezione: «1. First, it is not an altogether accurate description of the relationship between executive and legislature in the process of agreement-making. 2. Second, in the general field of foreign affairs, the executive enjoys a wide range of choices in committing a state without resort to a formal treaty. 3. Third, the concept excludes the people and the courts from the process of agreement-making. 4. Fourth, the concept betrays the "introversion" of the theory of constitutional government, which secludes itself from the outside world» (247). Contra, cfr. L. RAGGI, *L'atto amministrativo e la sua revocabilità*, Città di Castello, 1904, § 14; D. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1906, 128; P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 2, Tübingen, Laupp, 1877, 115, nota 1.

partecipazione congiunta dell'Esecutivo e del Legislativo all'esercizio del potere estero, e del *treaty-making power* in particolare⁶⁷. Oltretutto, la tesi dell'autonomia concettuale del potere estero è iniziata anche ad apparire compatibile con la dottrina montesquieuviana della separazione dei poteri⁶⁸, la quale, nella rilettura offertane da Charles Eisenmann, è stata depurata dai caratteri assolutizzanti che aveva assunto all'epoca dello Stato liberale e reinterpretata nel senso di ammettere una partecipazione dei diversi poteri all'esercizio delle stesse funzioni, in un'ottica di reciproco controllo e condizionamento⁶⁹.

2.3. Il potere estero come potere in senso materiale

La giuspubblicistica tedesca ha continuato a dedicare notevole attenzione alla qualificazione del potere estero. In proposito, preme evidenziare come nei suoi contributi successivi alla metà del Novecento la locuzione «*auswärtige Gewalt*»⁷⁰ abbia perduto la precedente accezione di quarto potere dotato di autonomia funzionale, storicamente originata dalla difficoltà di ricondurre alla tripartizione classica dei poteri la competenza esclusiva del *Deutscher Kaiser* nel settore delle relazioni internazionali⁷¹. La dottrina ha continuato a fare uso dell'espressione, ma unicamente per designare l'operatività del potere sovrano dello Stato nel settore specifico degli affari esteri⁷².

Tale significato trova la sua premessa teorica nella distinzione che quella stessa dottrina ha operato tra i poteri intesi in senso formale, ossia quelli che compongono la tripartizione di matrice montesquieuviana, e i poteri in senso materiale, corrispondenti invece alle diverse attività settoriali di intervento del potere statale, investite dall'esercizio delle

⁶⁷ L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 246.

⁶⁸ Cfr. *ivi*, 246 s.

⁶⁹ C. EISENMANN, *L'esprit des lois*, op. cit., 165 ss. Contesta la conformità di questa lettura con la lettera e lo spirito della dottrina montesquieuviana G. BACOT, *L'esprit des lois, la séparation des pouvoirs et Charles Eisenmann*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 3, 1992, 617 ss.

⁷⁰ Si noti che la stessa espressione «potere estero» è stata coniata dal giurista tedesco A. HÄNEL, *Deutsches Staatsrecht*, Bd. 1: *Die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1892, 531 ss., il quale ha qualificato l'«*auswärtige Gewalt*» come una delle articolazioni dell'amministrazione («*Die Verwaltung*»). Nell'ambito della dottrina tedesca di quel tempo, cfr. anche P. LABAND, *Das Staatsrecht*, op. cit., 239 ss., il quale parla invece di «amministrazione degli affari esteri» («*Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten*»).

⁷¹ L'art. 11 della Costituzione dell'Impero tedesco del 1871 recitava infatti: «[...] L'Imperatore rappresenta l'Impero nelle relazioni internazionali, dichiara la guerra e fa la pace a nome dell'Impero, conclude le alleanze ed altre convenzioni cogli Stati esteri, accredita e riceve gli invitati diplomatici». Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 162.

⁷² Cfr. H. KRÜGER, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, Kohlhammer, 1966, 918 ss.

funzioni formali⁷³ e di quel loro indispensabile *prius* rappresentato dalla funzione di indirizzo⁷⁴.

Secondo questa impostazione, l'*auswärtige Gewalt* – al pari, ad esempio, del *Wehrgewalt* (potere di difesa) del *Militärgewalt* (potere militare) e del *Finanzgewalt* (potere tributario) – rientrerebbe tra i poteri qualificati materialmente, con la conseguenza che, diversamente da quanto sostenuto da un'altra dottrina⁷⁵, esso non potrebbe coincidere con la funzione di indirizzo politico degli affari esteri: questa, infatti, indicherebbe soltanto uno dei profili del potere estero, il quale ricomprenderebbe anche le attività svolte nel settore dei rapporti internazionali a livello legislativo, esecutivo e giurisdizionale⁷⁶.

Relativamente al rapporto tra il concetto di *auswärtige Gewalt* e quello di *Wehrgewalt*, entrambi intesi in senso materiale, è interessante rilevare come una parte della dottrina tedesca, rilevando una parziale sovrapposizione tra il potere estero e il potere di difesa, accomunati dall'essere entrambi diretti alla cura delle relazioni interstatuali, ha suggerito di includere il secondo all'interno del primo. A suo giudizio, infatti, l'*auswärtige Gewalt* rappresenterebbe un concetto generale e generico dell'attività del potere statale diretta verso l'esterno, mentre il concetto *Wehrgewalt* si configurerebbe come una ripartizione specializzata di quell'attività, esplicita mediante il ricorso all'apparato militare⁷⁷. In tale prospettiva, nell'ambito del dominio più generale e onnicomprensivo del potere estero, sarebbe pertanto possibile distinguere un potere estero *diplomatico*, rivolto alla cura delle relazioni pacifiche con altri ordinamenti, e un potere estero *militare*, cui è invece affidata la gestione delle relazioni conflittuali che impongono il ricorso alla coercizione⁷⁸.

2.4. Il potere estero come manifestazione specifica della funzione di indirizzo politico

Secondo un'ulteriore prospettiva, lo stesso problema dell'inquadramento del potere estero nella cornice della tripartizione classica potrebbe ritenersi ormai superato e risolto alla

⁷³ Cfr. *ivi*, 922 ss. e l'ampia bibliografia *ivi* menzionata.

⁷⁴ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 162 s.

⁷⁵ V. *infra*.

⁷⁶ Tale conclusione ricalca, *mutatis mutandis*, la tesi della non coincidenza tra la funzione di indirizzo politico della difesa e il concetto di potere di difesa sostenuta da G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 161 ss.

⁷⁷ Cfr. M. SACHAU, *Wehrhoheit und Auswärtige Gewalt: Ein Beitrag zur Auslegung des Artikel 32 Absatz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 1967, 22 ss., 85 s.

⁷⁸ *Ivi*, 85 ss., 144 s.

luce dell'importanza che la funzione di indirizzo politico ha acquisito nell'esperienza costituzionale moderna. In effetti, la trasformazione in senso monistico delle forme di governo parlamentari ha imposto in misura crescente l'esigenza di assicurare quel coordinamento reciproco tra le diverse funzioni statuali che è cruciale per garantire l'unità e l'omogeneità dell'indirizzo politico, ridimensionando di riflesso la portata del principio di separazione⁷⁹.

A fronte di questa tendenza evolutiva, una parte della dottrina ha proposto di collocare il potere estero nell'alveo della funzione di indirizzo politico generale, del quale formerebbe la manifestazione specifica nel settore delle relazioni internazionali.

Nella dottrina italiana tale orientamento ha trovato una prima compiuta formulazione nell'opera *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie* (1964) di Guglielmo Negri. Nel solco delle riflessioni svolte all'inizio del XX secolo da Georg Jellinek⁸⁰ e da

⁷⁹ Cfr. C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 91 ss. Sulla portata del principio di separazione dei poteri nella forma di governo parlamentare, v. anche R. CAPITANT, *Régimes parlementaires*, in AA.VV., *Mélanges Carré de Malberg*, Parigi, Sirey, 1933, 33, il quale evidenzia come la dottrina francese abbia visto nel sistema parlamentare «une application du principe de séparation de pouvoir, la séparation souple, par opposition à la séparation tranchée telle qu'elle est organisée dans la Constitution américaine»; B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *De la séparation des pouvoirs*, in B. MIRKINE-GUETZEVITCH, H. PUGET (dir.), *La Pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu. Bicentenaire de l'Esprit des lois, 1748-1948*, Paris, Sirey, 1952, 161 ss.; G. VEDEL, *Rapport général sur le problème des rapports du législatif et de l'exécutif, présenté au Congrès de l'Association internationale de Science Politique*, in *Revue française de Science Politique*, 4, 1958, 774 s.; G. SILVESTRI, *Poteri (Divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 670 ss., il quale evidenzia come «nella sfera dell'indirizzo politico si riflette, anche se in modo peculiare, lo "spirito" della separazione dei poteri, che permea di sé tutto il sistema» (716); E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, Il Mulino, 1997, 310, secondo cui il principio di separazione è stato sostituito da «una realtà molto più complessa di checks and balances» nella quale i rapporti tra Legislativo ed Esecutivo non sono «più ricostruibili in termini di separazione ma, se mai, di distinzione-collaborazione»; V. ONIDA, *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, 1, 2005, 3, per il quale «il vero significato costituzionale del principio di separazione dei poteri consiste nella separazione e reciproca indipendenza fra poteri di governo o politici da un lato, poteri di garanzia dall'altro». Sul tema dell'indirizzo politico nella dottrina costituzionalistica italiana, *ex pluribus*, cfr. V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1-4, 1939, 53 ss.; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957, spec. 160 s.; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, 55 ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 134 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985, 43 ss.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988, 26 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet, 1993, 244 ss.; M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, Giuffrè, 1998; C. TRIPODINA, *L'"indirizzo politico" nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

⁸⁰ G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Häring, 1905, 601 s., il quale riconduce la politica estera all'attività di governo: «Die freie Tätigkeit ist die der Bedeutung nach erste, logisch primäre, aller übrigen Tätigkeit zugrunde liegende. [...] Diese freie Tätigkeit ist in all den historisch geschiedenen materiellen Staatsfunktionen vorhanden; keine ist ohne sie möglich. Am weitesten ist ihr Spielraum auf dem Gebiete der Gesetzgebung [...]. Nicht minder bedeutsam zeigt sie sich jedoch in der Verwaltung, wo dieses Element

Donato Donati⁸¹, il giurista, identificata l'«attività diplomatica» (espressione usata come sinonimo di potere estero) con il complesso di atti e comportamenti raggruppati attorno all'attività diretta alla conclusione dei trattati⁸², suggeriva di ricondurla alla funzione di governo⁸³, intesa come attività di determinazione e attuazione diretta e immediata dell'indirizzo politico.

Conseguentemente, a suo avviso, l'attività diplomatica poteva essere scomposta in due livelli: da un lato, «un livello costituzionale di determinazione della politica estera in cui sono attori il Capo dello Stato, il Primo Ministro o Cancelliere, il Consiglio dei Ministri, il Parlamento, [...] delimitato [...] dallo stimolatore intermittente costituito dal circuito corpo elettorale - opinione pubblica - parlamento»; dall'altro lato, «un livello subordinato (amministrativo - alta amministrazione) collegato al superiore dall'organo Ministro degli Affari Esteri che [...] svolge un'attività di indirizzo politico minore»⁸⁴.

In seguito hanno aderito a questa impostazione numerosi altri studiosi, pur con sfumature diverse e senza dedicare specificamente le proprie indagini a un'ulteriore elaborazione teorica del concetto di potere estero. Così, ad esempio, parte della dottrina ha identificato il contenuto del potere estero con la «determinazione e gestione di rapporti di collaborazione o di scontro con altri soggetti dell'ordinamento internazionale»⁸⁵, o, da ultimo, con «l'indirizzo, l'amministrazione e il controllo degli affari esteri e della difesa»⁸⁶. Un'altra dottrina, diversamente, ha separato i due momenti della determinazione e dell'attuazione dell'indirizzo di politica estera, qualificandoli con locuzioni differenti: alcuni hanno operato la distinzione tra il «potere di indirizzo nel campo della politica estera», di cui sono

den Namen der Regierung empfängt. Ein Staat mit einer nur nach Gesetzen handelnden Regierung wäre ein politisches Unding. Über die Richtung der von der Regierung ausgehenden Staatstätigkeit kann niemals eine Rechtsregel entscheiden. Vor allem zeigt sich das in der Äußeren Politik, die fast die gleiche Freiheit zeigt wie die gesetzgeberische Tätigkeit, da völker- und staatsrechtliche Normen ihr den weitesten Spielraum lassen und lassen müssen». Si è già avuto occasione di ricordare come C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 86, abbia individuato nell'ampia discrezionalità associata al potere federativo di Locke un riferimento implicito alla funzione di indirizzo politico.

⁸¹ D. DONATI, *I trattati*, op. cit., 128, il quale riconduce la funzione di stipulare i trattati al «concetto di libera attività amministrativa, di attività amministrativa essenzialmente discrezionale, al quale si fa comunemente corrispondere l'espressione di *governo*, non intendendo indicare colla medesima [...] altro che *una parte* della attività generica amministrativa». Cfr. anche ivi, 194, in cui aggiunge che «la funzione di autorizzare, così come la funzione di stipulare, è, materialmente, funzione amministrativa; perciò anche nel concedere l'autorizzazione necessaria a stipulare le Camere esercitano funzioni improprie».

⁸² G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 12 s.

⁸³ Ivi, 13 ss.

⁸⁴ Ivi, 29 s.

⁸⁵ V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 526.

⁸⁶ F. LONGO, *Parlamento*, op. cit., 23.

contitolari Governo e Parlamento, e il «potere estero» in senso stretto, inteso come il potere di attuare e di manifestare in ambito internazionale gli indirizzi prescelti, detenuto unicamente dal Governo⁸⁷; altri, similmente, hanno distinto la «politica estera», identificata con «le scelte coincidenti con l'indirizzo politico spettante al Parlamento e al Governo», dall'attuazione della stessa nell'ambito delle «relazioni internazionali», ossia «i contatti e i rapporti che in genere vengono gestiti da un apparato ministeriale destinato ai rapporti con altri soggetti internazionali»⁸⁸.

Si distacca da questi contributi, in quanto concepita nell'ambito di un felice tentativo di riattualizzazione del concetto di potere estero alla luce dei più recenti cambiamenti intervenuti nell'assetto costituzionale-internazionale, la definizione offertane da Fernanda Bruno nell'opera *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto Albertino e Costituzione repubblicana* (1997): «il potere di determinare ed attuare le scelte fondamentali di politica estera [...], nonché di instaurare e mantenere rapporti con altri soggetti internazionali»⁸⁹.

Secondo l'impostazione della costituzionalista, che riteniamo di condividere, il potere estero – esercitato all'interno dell'ordinamento costituzionale e conformemente alla sua forma di governo, ma «sulla base di un'interazione permanente con l'ordinamento

⁸⁷ C. MORVIDUCCI, *Il Parlamento italiano e le comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1979, 119.

⁸⁸ G. DE VERGOTTINI, *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 493, nota 1 (nonché ID., *Indirizzo politico*, op. cit., 258, nota 21). Similmente, v. G. BISCOTTINI (a cura di), *Gli atti di diritto interno necessari allo svolgimento delle relazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 1988, 2. Per altre definizioni di potere estero nella dottrina italiana, cfr. W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2-3, 1960, 358, il quale, identificandolo con «il potere di compiere tutti gli atti giuridici nei riguardi di altri Stati, con competenza esclusiva di conferire ad essi piena efficacia nelle relazioni internazionali ed in diritto interno», lo circoscrive al momento dell'attuazione dell'indirizzo politico; A. MANZELLA, *Il processo decisionale nella politica estera italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 488, secondo cui esso costituisce l'esplicazione del «potere negoziale e decisionale nei confronti dei governi esteri»; A. LA PERGOLA, *Introduzione a: Costituzione dello Stato e norme internazionali*, in U. LEANZA (a cura di), *Costituzione dello Stato*, op. cit., 20, il quale, nel solco della definizione di «*poder exterior*» offerta dall'internazionalista spagnolo Antonio de Luna (sulla quale cfr. A. LA PERGOLA, *Il «poder exterior» nella concezione di Antonio de Luna*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1, 1972, 1 ss.) qualifica il potere estero come «uno schema foggiato dall'interprete per ipotizzare un centro di imputazione delle competenze connesse con le relazioni esterne dello Stato»; M. FRANCHINI, *La potestà estera*, Padova, Cedam, 1992, 169, il quale lo qualifica come «il potere statale di instaurare e di mantenere relazioni internazionali». Sul rapporto tra l'indirizzo di politica estera e l'indirizzo della difesa, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 174, il quale individua una «innegabile coincidenza» fra le loro rispettive aree di competenza: infatti, anche se «l'indirizzo di politica estera concerne solo in parte le questioni relative alla sicurezza dello Stato, [...] uno dei suoi aspetti più rilevanti è costituito proprio dall'indirizzo difensivo».

⁸⁹ F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 317 (corsivo nostro).

internazionale»⁹⁰ – non corrisponderebbe a nessuna delle tre funzioni tradizionalmente riconosciute, né costituirebbe un quarto potere⁹¹, anche se la tesi che lo considera come tale avrebbe quantomeno il merito di mettere in risalto la speciale rilevanza dell'attività estera dello Stato; piuttosto, esso andrebbe collocato nel perimetro della funzione di indirizzo politico generale, alla cui determinazione ed attuazione, tanto nelle forme di governo a collaborazione dei poteri quanto in quelle a loro separazione, «partecipano, pur con diversità di ruoli, sia l'Esecutivo che il Legislativo, contemperando le esigenze di unità e coordinamento di indirizzo con l'autonomia e l'indipendenza della funzione legislativa ed esecutiva»⁹². Nel delineare questa topografia del potere estero, l'Autrice richiama espressamente la tesi, formulata da Eberhard Menzel e sostenuta da una parte della dottrina tedesca, secondo la quale il potere estero rappresenta un «*Kombinierte Gewalt*» ripartito in modo bilanciato tra Esecutivo e Legislativo, legati da un rapporto fondato sull'interdipendenza reciproca e sulla diversità dei ruoli e delle conseguenti responsabilità⁹³.

In opposizione agli orientamenti da ultimo richiamati, che valorizzano la tendenza storica verso una maggiore parlamentarizzazione del potere estero, la tesi per la quale l'indirizzo delle relazioni estere appartarrebbe essenzialmente alla sfera di competenza degli Esecutivi ha trovato un ultimo eminente interprete nel giurista tedesco Walter Leisner. Nel saggio *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri* (1960), questi ha individuato un *potere estero governativo*, definito come «il potere di compiere tutti gli atti giuridici nei riguardi di altri Stati, con competenza esclusiva di conferire ad essi piena efficacia nelle relazioni internazionali ed in diritto interno, escluso per quest'ultimo il solo caso della collaborazione parlamentare nella ratifica dei trattati»⁹⁴.

A suo avviso, nell'esercizio di questo potere «si appalesa – *in chiaro contrasto con il dogma della separazione dei poteri* – l'esistenza di una “funzione autonoma di

⁹⁰ Ivi, 318. L'Autrice sottolinea l'importanza di questa interazione interordinamentale, la quale fa in modo che «la democraticità dell'assetto costituzionale interno ed in specie della ripartizione di competenze relative al potere estero contribuisca alla democratizzazione dell'ordinamento internazionale e viceversa» (318 s.).

⁹¹ Sulla non configurabilità della funzione di indirizzo politico, generale o settoriale, come quarto potere da collocarsi accanto alle tre funzioni classiche, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 161.

⁹² F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 319.

⁹³ Per la tesi del potere estero come «*Kombinierte Gewalt*», cfr. soprattutto E. MENZEL, *Die auswärtige Gewalt*, op. cit., 194 ss., il quale diverge dell'opinione classica secondo cui il potere estero è attribuito all'Esecutivo e l'intervento del Legislativo assume un carattere secondario o eccezionale: a riguardo, cfr. Cap. VI, §§ 1.3, 2.4.

⁹⁴ W. LEISNER, *La funzione governativa*, op. cit., 359.

governo”»⁹⁵, la quale, oltre a potersi tradurre in «attività “normative” [...] di valore praticamente legislativo»⁹⁶, tali da spezzare il monopolio legislativo parlamentare, si presenta come *die Urgewalt*: è “il potere primordiale”, indefinibile e solo parzialmente limitabile, la cui estesa insindacabilità è ricondotta alla «impossibilità, se non logica, almeno pratica, di inquadrare in uno schema logicamente completo di separazione dei poteri una funzione che teoricamente continua a possedere la magia della *plenitudo potestatis* e praticamente deve la sua natura di Proteo costituzionale alla necessità indiscussa di fronteggiare situazioni sempre nuove (il governo essendo il potere più aderente alla “realtà politica”), e che si trasforma in Anteo, con la conseguenza di trarre da ciò conseguenze del tutto impreviste»⁹⁷. In effetti, per Leisner, da un lato, il controllo parlamentare *speciale* esercitabile attraverso l’atto di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione dei trattati non basterebbe a impedire «il parziale “straripamento” governativo nella sfera di emanazione delle norme in diritto interno»⁹⁸, il quale troverebbe spiegazione «nel fatto fondamentale, che non il diritto interno, bensì il diritto internazionale qualifica i casi in cui il potere estero è chiamato a intervenire», sicché avviene «una *rezeptione, nel diritto interno, delle norme di competenza del diritto internazionale, [...] che praticamente ammette solo la “competenza” governativa*»⁹⁹; dall’altro lato, lo stesso controllo *generale* (o politico) del Parlamento risulterebbe debole e inefficace, sia a causa della sua intrinseca difformità rispetto alla configurazione dell’attività da controllare¹⁰⁰, sia a causa del declino che ha subito per effetto del saldarsi del *continuum* Governo-maggioranza¹⁰¹ e dell’incremento dei compiti dell’Esecutivo.

⁹⁵ Ivi, 344 (corsivo nostro).

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Ivi, 351.

⁹⁸ Ivi, 359.

⁹⁹ Ivi, 359 s. (corsivo nostro). Sul punto, ampiamente, cfr. ivi, 361 ss.

¹⁰⁰ A giudizio dell’Autore, la «debolezza concettuale» del controllo parlamentare risiede nel fatto che esso «non è principalmente controllo di “atti”, o di “attività”, ma è essenzialmente “espressione di (s)fiducia” verso determinate persone. Gli “atti” rimangono ai margini dei suoi effetti: o restano intatti, oppure le conseguenze del controllo vanno infinitamente al di là di una censura di essi. Il dilemma tradizionale della crisi di governo sta proprio nel doversi rovesciare tutto un indirizzo politico a causa di un solo atto sul quale verte la discussione. Praticamente il controllo opera perciò solo in casi estremi» (*ibidem*).

¹⁰¹ Per Leisner «la responsabilità ministeriale come arma del parlamento contro il governo è un mito», poiché nei sistemi parlamentari «il governo, comitato esecutivo della maggioranza parlamentare (Elia), non viene generalmente criticato “in quanto è Governo” [come nella monarchia costituzionale], ma come protagonista di una certa politica partigiana» (ivi, 353).

In definitiva, secondo il giurista monacense, nonostante tutte le garanzie apprestate dal costituzionalismo moderno, in materia estera il Governo resta titolare di un potere in larga parte «non *legibus*, ma “*parlamento solutus*”»¹⁰².

3. Il potere estero tra concentrazione e diffusione

3.1. La tendenza alla concentrazione del potere estero e i suoi limiti

Nell'esperienza costituzionale contemporanea è oramai consolidato il principio secondo cui la garanzia della democraticità di un assetto politico-istituzionale non può prescindere dall'esistenza di forme di intervento dei Parlamenti nella sfera degli affari esteri. In effetti, la compartecipazione delle Assemblee rappresentative all'attività di determinazione e attuazione dell'indirizzo di politica estera «*enhances the transparency and democratic legitimacy of decision-making, prevents precipitation, and avoids predetermination of the national legislative process, especially with regard to politically important foreign policy decisions (such as the use of military force) and those decisions that require legislative implementation (such as the conclusion of treaties on matters of legislation)*»¹⁰³.

Ciononostante, negli ordinamenti liberaldemocratici, i quali pure contemplanò una significativa partecipazione parlamentare al *decision-making* di politica estera, i diversi modelli costituzionali di organizzazione del potere estero e le relative prassi attuative continuano a esibire peculiari caratteristiche che evidenziano una preferenza per il ruolo degli Esecutivi rispetto a quello degli organi rappresentativi. In tali contesti, la permanenza di una tendenziale concentrazione del potere estero nelle loro mani sembra apparentemente generare una situazione di incompatibilità, suscettibile di compromettere le istanze di

¹⁰² Ivi, 386. Da ultimo, ha riconosciuto l'attualità di queste conclusioni L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013, 1067. Cfr. anche S. GALEOTTI, *Potere estero*, op. cit., 143, per il quale la rappresentazione del potere estero proposta da Leisner è accoglibile limitatamente al suo intento di «sottolineare con innegabile realismo la difficoltà e talora l'inermità e impraticabilità del controllo parlamentare». Insieme a F. LONGO, *Parlamento*, op. cit., 16, si ritiene che la tesi di Leisner non possa essere accettata nella sua dimensione prescrittiva, espressa nell'ammonimento finale a non sopravvalutare le basi organizzative della democrazia (il principio di separazione dei poteri) ai fini della garanzia delle sue basi materiali (i diritti fondamentali), nel presupposto che essa sia più facilmente conciliabile con il dover essere di un Esecutivo «forte ed autonomo» che con un controllo parlamentare completo (W. LEISNER, *La funzione governativa*, op. cit., 387).

¹⁰³ T. GIEGERICH, *Foreign Relations*, op. cit., 6.

equilibrio istituzionale e di garanzia dei diritti individuali. In realtà, il ruolo preferenziale attribuito agli Esecutivi in materia estera è ampiamente giustificabile con riferimento allo stesso principio di separazione dei poteri, il quale, oltre ad avere una connotazione garantista, assolve anche una funzione organizzatoria di riparto delle competenze tra organi costituzionali sulla base della maggiore idoneità strutturale di ciascuno di essi a soddisfare determinate esigenze¹⁰⁴. In effetti, da un punto di vista tecnico-strutturale, gli Esecutivi, per composizione ristretta, tempestività di intervento, riservatezza o segretezza dei loro procedimenti decisionali, disponibilità diretta e immediata degli apparati amministrativi, continuità di azione e disponibilità di informazioni complete, sono generalmente ritenuti per loro stessa natura più idonei degli organi parlamentari – a composizione numerosa e dal *modus operandi* basato sul metodo dialettico e sul principio di pubblicità – all’esercizio delle attribuzioni che concernono le relazioni estere¹⁰⁵. Oltretutto, i requisiti di una gestione efficace degli affari esteri tradizionalmente invocati a supporto della prevalenza del ruolo degli Esecutivi – ossia che in tale ambito «*the State must speak with one voice to effectively represent its interests; a specific expertise and often secret information are indispensable; a relationship of personal trust between individual politicians is of decisive importance; and quick (re)actions are often necessary*»¹⁰⁶ – sono stati percepiti come ancora più indispensabili a fronte delle grandi trasformazioni intervenute nella scena internazionale a partire dalla seconda guerra mondiale, tra le quali spiccano la crescita esponenziale delle relazioni diplomatiche bilaterali e multilaterali¹⁰⁷ e l’impatto imponente del progresso tecnologico in campo militare sulla cura dell’interesse alla sicurezza¹⁰⁸.

Nella tendenza alla concentrazione delle attribuzioni relative agli affari esteri nell’Esecutivo sembrano potersi scorgere, con gradazioni differenti a seconda degli ordinamenti, frammenti della concezione lockiana del potere federativo, e in particolare un residuo di

¹⁰⁴ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 247 ss.

¹⁰⁵ Cfr. *ivi*, 258 ss.

¹⁰⁶ T. GIEGERICH, *Foreign Relations*, op. cit., 6.

¹⁰⁷ Sull’ampia proliferazione quantitativa e qualitativa dei trattati internazionali bilaterali e multilaterali, cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 13 s. Sulla rilevanza assunta dalla diplomazia multilaterale, soprattutto nell’ambito delle organizzazioni internazionali a carattere esclusivamente o prevalentemente intergovernativo, cfr. G. GARAVOGLIA, *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 620 ss.

¹⁰⁸ Sulle conseguenze politico-costituzionali della strategia della deterrenza nucleare, cfr. G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 60; H. KISSINGER, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, Harper & Brothers, 1957; *ID.*, *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy*, New York, Harper & Brothers, 1961.

quella sua idea di fondo secondo cui la condotta delle relazioni estere, toccando direttamente l'interesse supremo alla tutela della sicurezza dello Stato, possa essere legittimamente sottoposta a un «*different set of rules, as opposed to the "regular" affairs of a state [...] in which constitutionalism fully takes hold*»¹⁰⁹.

Ad ogni modo, è evidente che la radicale distinzione operata dal filosofo inglese tra due distinte sfere del potere statale – quella degli atti inerenti agli affari interni, subordinata alla separazione dei poteri e al principio di legalità, e quella relativa agli atti di politica estera, da essi svincolata e a gerarchia dei poteri capovolta¹¹⁰ – non è più tollerabile nella sua interezza. Ciò non soltanto per la sopravvenuta impossibilità di distinguere nitidamente i profili interni ed esterni dell'azione statale, sempre più strettamente interconnessi¹¹¹, ma anche e soprattutto per la penetrazione della formula della separazione dei poteri nel campo delle relazioni estere e per la generale affermazione del principio democratico¹¹², che hanno progressivamente imposto la necessità di un'immissione delle Assemblee rappresentative nell'esercizio del potere estero.

Se dunque è vero che la prevalenza del ruolo dell'Esecutivo nell'esercizio delle competenze in esame costituisce un necessario caposaldo dell'organizzazione degli ordinamenti statuali, allo stesso tempo preme sottolineare come la vigenza dei principi da ultimo richiamati ponga ad essa dei limiti invalicabili. La totale concentrazione delle attribuzioni in campo estero alla quale rischierebbe di condurre la valorizzazione della sola funzione organizzatoria del principio di separazione, infatti, è impedita dalla funzione garantistica assolta dal medesimo: essa, nello Stato democratico, si esprime, oltre che nella salvaguardia del monopolio legislativo del Parlamento, nella tutela delle minoranze parlamentari e della loro funzione di opposizione (nei sistemi parlamentari)¹¹³, o nella garanzia di un

¹⁰⁹ H.P. AUST, *Foreign Affairs*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 2.

¹¹⁰ Cfr. G. SILVESTRI, *La separazione*, op. cit., 262.

¹¹¹ Cfr. H.P. AUST, *Foreign Affairs*, op. cit., 2; T. GIEGERICH, *Foreign Relations*, op. cit., 4; L. HENKIN, *Foreign Affairs and US Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1996, 6.

¹¹² Sul concetto di democrazia, cfr. H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr, 1929; K. POPPER, *The Open Society and Its Enemies*, London, Routledge, 1945; R. DAHL, *Democracy and its Critics*, Yale, Yale University Press, 1989; G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1994; D. HELD, *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996; N. BOBBIO, *Democrazia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004, 308 ss.

¹¹³ Cfr. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 250 ss. Sul mutamento del profilo garantista del principio di separazione dei poteri, spostato dall'esigenza di limitazione dell'Esecutivo regio da parte del Parlamento unitariamente inteso a quella di limitazione del *continuum* maggioranza-Governo per la tutela delle minoranze, cfr. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, 427 ss. Sulla funzione di opposizione, *ex pluribus*, cfr. G. BURDEAU, *L'évolution de la notion d'opposition*, in *Revue*

controllo nei confronti dell'Esecutivo esercitato «con maggiore o minore intensità, da tutti i settori del Parlamento»¹¹⁴ (nei sistemi presidenziali).

Tale cornice esige che anche nel peculiare settore degli affari esteri l'organo rappresentativo del pluralismo politico sia messo nelle condizioni di intervenire in modo significativo nella definizione e nel controllo dell'indirizzo politico. Coerentemente, nelle democrazie odierne la condotta delle relazioni estere è sempre sottoposta a forme di controllo parlamentare. Come avremo modo di approfondire in seguito con specifico riferimento all'attività di *treaty-making*, l'intervento assembleare può configurarsi secondo un'ampia varietà di soluzioni, le quali, nei diversi ordinamenti, possono differire sotto i profili dell'incisività, delle relative procedure e forme giuridiche degli atti, nonché dei maggiori o minori spazi a disposizione dell'Esecutivo per eludere i controlli¹¹⁵, anche in connessione con il diverso atteggiarsi delle forme di governo.

Quanto affermato non deve di certo condurre a svalutare o a disconoscere la fondamentale esigenza che l'Esecutivo conservi una posizione centrale. Si tratta piuttosto di riconoscere la necessità di definire limiti superati i quali la sua centralità, espressione della “*specialità*” del potere estero (definita «*foreign affairs exceptionalism*» da una parte della dottrina statunitense)¹¹⁶, potrebbe tradursi in un *vulnus* del principio di separazione dei poteri e di quello democratico-rappresentativo. In effetti, malgrado il potere estero governativo si pretenda ormai pienamente ricondotto nell'alveo del garantismo costituzionale, di fatto esso non cessa di esibire una problematica attitudine a sfuggire alle sue maglie, manifestatasi nella formazione e nel consolidamento di prassi e convenzioni dirette a ridimensionare o ad annullare la prescrittività delle previsioni che dovrebbero delimitarlo, talora con l'acquiescenza degli organi di giustizia costituzionale¹¹⁷.

internationale d'histoire politique et constitutionnelle, 1954, 123 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973; ID., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 549 ss.; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984; A. BURATTI, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006, 155 ss.; G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2012.

¹¹⁴ A. BARBERA, *I parlamenti*, Bari, Laterza, 1999, 78 s.

¹¹⁵ Cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 534.

¹¹⁶ C.A. BRADLEY, *A New American Foreign Affairs Law?*, in *University of Colorado Law Review*, 70, 4, 1999, 1096 ss., il quale riferisce l'espressione a «*the view that the federal government's foreign affairs powers are subject to a different, and generally more relaxed, set of constitutional restraints than those that govern its domestic powers*».

¹¹⁷ Quest'ultima annotazione offre l'occasione per un breve richiamo al peculiare rapporto instauratosi tra le corti costituzionali e i tribunali supremi di tutto il mondo e la conduzione della politica estera: un rapporto

3.2. La tendenza alla diffusione verticale e orizzontale del potere estero

La graduale affermazione del ruolo delle Assemblee rappresentative nell'esercizio del potere estero ha rappresentato un notevole fattore di ridimensionamento della *monoliticità* ad esso originariamente connaturata¹¹⁸. A tale elemento di diffusione del potere estero e di freno alla sua naturale tendenza alla concentrazione se ne debbono aggiungere numerosi altri, i quali operano su distinti livelli.

Restando sul piano della separazione dei poteri in senso orizzontale, preme innanzitutto rilevare come negli ordinamenti costituzionali contemporanei, fatta eccezione per quelli con un sistema presidenziale, semipresidenziale "presidenzializzato" oppure direttoriale,

che ha visto gli organi di giustizia costituzionale sviluppare e impiegare diverse tecniche di *judicial restraint*, definite nel loro complesso «*avoidance doctrines*» (cfr. E. BENVENISTI, *Judicial Misgivings Regarding the Application of International Law: An Analysis of the Attitude of National Courts*, in *European Journal of International Law*, 4, 1993, 161) al fine di evitare di intervenire nelle questioni relative all'indirizzo degli affari esteri, o di esprimere deferenza nei confronti del potere esecutivo. In proposito, cfr. G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 16, il quale osserva come gli atti concernenti le relazioni internazionali e la difesa siano stati «naturalmente» ricondotti alla categoria degli atti politici, sottratti in via di principio a ogni possibile rimedio giurisdizionale in ragione della propria finalità di tutela di esigenze supreme dell'organizzazione politica. È emblematica del rapporto descritto l'esperienza costituzionale statunitense, la quale storicamente ha visto la Corte Suprema e le corti di grado inferiore, di fronte ai casi interessanti la condotta della politica estera, applicare in modo costante la «*political questions doctrine*». Sulla dottrina delle *political question*, cfr. K. SINGEWALDE, *The doctrine of non-suability of the State in the United States*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1910; O.P. FIELD, *Doctrine of Political Questions in Federal Courts*, in *Minnesota Law Review*, 1924, 485 ss.; M.F. WESTON, *Political questions*, in *Harvard Law Review*, 38, 1925, 296 ss. Sulla recente espansione di tale dottrina, in termini critici, cfr. *Developments in Law – Access to Courts*, in *Harvard Law Review*, 122, 4, 2009, 1193 ss. Già in U.S. Supreme Court, *Ware v. Hylton*, 3 U.S. 199 (1796), si riconosce che quelle relative alla condotta della politica estera «*are considerations of policy – considerations of extreme magnitude and certainly entirely incompetent to the examination and decision of a court of justice*» (U.S. 260). In seguito, si è consolidato un orientamento giurisprudenziale teso a ricomprendere tra le *political question* tutti gli atti inerenti alla direzione della politica estera, quali quelli relativi all'attività di negoziazione e conclusione dei trattati, al riconoscimento dei governi stranieri, alla sovranità su determinati territori, all'esistenza dello stato di guerra o di belligeranza e alla posizione degli Stati Uniti rispetto a un conflitto. Nel *leading case* U.S. Supreme Court. *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), nel quale sono stati definiti i moderni contorni della dottrina, si afferma che «*there are sweeping statements to the effect that all questions touching foreign relations are political questions. Not only does resolution of such issues frequently turn on standards that defy judicial application, or involve the exercise of a discretion demonstrably committed to the executive or legislature, but many such questions uniquely demand single-voiced statement of the Government's views*»; tuttavia, prosegue la Corte, «*it is error to suppose that every case or controversy which touches foreign relations lies beyond judicial cognizance. Our cases in this field seem invariably to show a discriminating analysis of the particular question posed, in terms of the history of its management by the political branches, of its susceptibility to judicial handling in the light of its nature and posture in the specific case, and of the possible consequences of judicial action*» (U.S. 211-212). A proposito del *self-restraint* della Corte costituzionale italiana, cfr. C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani*, II, Padova, Cedam, 1990, 86 ss.; E. CANNIZZARO, *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1991, 137 ss.; da ultimo, cfr. anche A.J. GOLIA, *La fortezza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2019, 47 ss.

¹¹⁸ F. LONGO, *Parlamento*, op. cit., 17.

il Capo dello Stato, che sia posto al vertice dell'Esecutivo o configurato come un potere neutro, sia rimasto titolare soltanto di prerogative di mera rappresentanza formale dell'unità e della continuità nazionale nei rapporti internazionali, in quanto generalmente escluso dal circuito dell'indirizzo politico. In tali contesti, dunque, «*the international representation of the state through the head of state is a fiction*»¹¹⁹. Ciononostante, nei regimi parlamentari e in quelli semipresidenziali “parlamentarizzati” il Capo dello Stato, pur non potendo esprimere un proprio indirizzo di politica estera, continua non di rado a esercitare «una particolare influenza» in tale settore¹²⁰, in qualità di magistratura d'influenza che – conservando la titolarità formale delle prerogative a esso inerenti¹²¹ – ha il compito «di consigliare, di incoraggiare e di ammonire»¹²², oppure, diversamente, come supremo organo incaricato di una funzione di garanzia costituzionale, in grado pertanto di contrastare «eventuali tentazioni e volontà accentratrici e monopolizzatrici di un Governo che volesse, nell'esercizio del “potere estero”, operare *Parlamento solutus*»¹²³.

In secondo luogo, si registra un'accentuata ripartizione delle attribuzioni afferenti alla sfera degli affari esteri anche tra gli organi che compongono il Governo inteso in senso stretto, in netto contrasto con la sua più antica ipostatizzazione unitaria. Infatti, l'accennata compenetrazione tra la politica interna e la politica estera, alimentata dall'espansione dei rapporti internazionali e in particolare dalla cessione di significative quote di sovranità alle cosiddette «alleanze istituzionalizzanti»¹²⁴, ha progressivamente immesso sulla scena

¹¹⁹ L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 15.

¹²⁰ Cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, 204 s.

¹²¹ Cfr. *ibidem* e ivi, 205, la quale ricorda che «in Gran Bretagna il Monarca, che conserva tuttora formalmente la titolarità della “prerogativa” in politica estera, viene continuamente informato degli avvenimenti internazionali sia mediante colloqui diretti con il Primo Ministro, sia tramite l'inoltro della stessa corrispondenza di cui dispongono il Primo Ministro e il Ministro degli Esteri, sia mediante l'invio, a cura del *Cabinet Office*, delle *Cabinet's conclusions*. Ma se il Re consiglia, esercita influenza, talvolta esprime anche “riserve” sulla politica governativa, tanto che non sono mancati casi di “tensione” con il Governo (sooprattutto con il *Premier*), non detiene però nessun potere diretto di indirizzo».

¹²² W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman & Hall, 1867, 103.

¹²³ S. GALEOTTI, *Potere estero*, op. cit., 149, il quale rileva come la ripartizione delle competenze afferenti al potere estero tra i supremi organi costituzionali dia forma a «un sistema articolato, e in qualche modo flessibile, di controlli politici e di strutture di garanzia, imperniato essenzialmente sulla figura centrale del Presidente della Repubblica, Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale» (*ibidem*). Sulla posizione costituzionale e sui poteri del Presidente della Repubblica italiano in materia estera, cfr. anche F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 197 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Politica estera*, op. cit., 493 ss. Da ultimo, cfr. altresì M. FERRARA, *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, la quale ipotizza l'esistenza di una *funzione intercostituzionale* del Capo dello Stato, definita un'attività complessa teleologicamente orientata alla garanzia attiva del rispetto e dell'attuazione del principio di conformità sostanziale dell'ordinamento interno al quadro giuridico eurounitario e internazionale.

¹²⁴ Cfr. A. MANZELLA, *Il processo*, op. cit., 477 ss.

internazionale, accanto ai suoi soggetti tradizionali (il *tandem* Primo ministro-Ministro degli esteri), le figure di altri ministri, divenuti sempre più attori ufficiali di un esteso gruppo di atti e di attività di politica estera, dalla conclusione dei trattati all'esecuzione amministrativa dei medesimi, fino all'intrattenimento di relazioni formali e informali con i propri omologhi di altri Paesi¹²⁵. In merito, con particolare riferimento all'ordinamento italiano, ma con analoghi riscontri nel diritto comparato, è stato segnalato il pericolo che tale policentrismo governativo possa compromettere la necessaria unità della politica estera nazionale, frammentandola in «una serie di micro-politiche di settore»¹²⁶ che marginalizzano la posizione del dicastero responsabile per gli affari esteri e rendono di vitale importanza l'azione direttiva e di coordinamento svolta dal Capo del Governo, del quale si rileva una sempre maggiore preminenza in materia¹²⁷.

Un ulteriore fattore di sgretolamento dell'unitarietà del potere estero si può individuare nell'espansione della partecipazione *diretta* del corpo elettorale al *treaty-making power* attraverso l'istituto referendario. Tale soluzione, concepita come elemento plebiscitario o, al contrario, quale strumento di controllo democratico dell'operato governativo, per lungo tempo non ha trovato particolare accoglienza nei testi costituzionali¹²⁸. In tempi più recenti, tuttavia, le consultazioni popolari in materia di trattati internazionali hanno avuto una diffusione sempre maggiore, in particolare nella *species* dei cosiddetti «referendum

¹²⁵ Cfr. M. FRANCHINI, *La potestà*, op. cit., 5.

¹²⁶ Ivi, op. cit., 6. Come osserva F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 233, si tratta di «problemi aggravati nei governi di coalizione dall'appartenenza dei ministri a partiti politici diversi. Infatti la debolezza o la forza dei singoli ministri è fortemente condizionata dal sistema dei partiti».

¹²⁷ Sulla preminenza del principio monocratico nella direzione degli affari esteri, con riferimento sia al Presidente del Consiglio italiano che ai Capi di Governo di altri Paesi, cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 223 ss., la quale ne individua i principali fattori nella congiuntura politica interna e internazionale, nella personalità e nell'esperienza in materia del titolare della carica, nella commistione tra politica interna e politica internazionale, nonché la frequenza dei rapporti diretti con i propri omologhi in occasione dei vertici internazionali e/o eurounitari e degli incontri bilaterali. Sul punto, cfr. anche le ancora attuali riflessioni di L. ELIA, *Primo Ministro (diritto comparato)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIII, Torino, Utet, 1966, 863 ss. Più recentemente, una delle cause della cosiddetta «presidenzializzazione degli esecutivi» è stata rivenuta nel protagonismo dei vertici degli Esecutivi nell'ambito dei processi decisionali internazionalizzati dall'integrazione europea e dalla globalizzazione. Sul tema, cfr. soprattutto A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007; T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, Carocci, 2009; T.E. FROSINI, *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004.

¹²⁸ Cfr. ampiamente L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 45, 95 ss.; G. GARAVOGLIA, *Parlamento*, op. cit., 617 ss.; F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 283 ss.

su poteri sovrani»¹²⁹ aventi ad oggetto l'adesione a organizzazioni sovranazionali o comunque limitazioni della sovranità statale¹³⁰.

È inoltre significativa l'influenza popolare esercitata *indirettamente* sulla condotta della politica estera, e soprattutto sul *treaty-making power*, per il tramite di una vasta moltitudine di attori formali e informali rappresentativi della complessa articolazione del pluralismo sociale (gruppi di pressione, movimenti, enti pubblici e privati, ecc.), in grado di attivarsi spontaneamente a tutela dei propri interessi e non di rado direttamente consultati dagli stessi Esecutivi nel corso dei negoziati o nella fase che li precede¹³¹.

Infine, prendendo in considerazione la dimensione verticale della separazione dei poteri, occorre constatare come a partire dalla seconda metà del XX secolo il potere estero abbia subito un ulteriore processo di frantumazione in connessione con il defluire di importanti quote di sovranità statale verso l'alto, a favore delle organizzazioni internazionali, transnazionali e sovranazionali, e verso il basso, a vantaggio degli enti territoriali subnazionali¹³².

¹²⁹ Cfr. A. BALDASSARRE, *Il "referendum" costituzionale*, in Quaderni costituzionali, 2, 1994, 236.

¹³⁰ Cfr. M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2016, 3 s., il quale osserva come «fra il 1972 e il 2012 vi sono stati ben quarantasette referendum statali sui rapporti con la UE. Diciotto di questi hanno avuto ad oggetto l'adesione alla UE, che ha avuto esito positivo per sedici paesi e negativo in Norvegia in due diverse occasioni (nel 1972 e nel 1994). A questi vanno aggiunti il referendum sull'allargamento della CEE tenutosi in Francia nel 1972 e quello sulla permanenza nella CEE svoltosi nel Regno Unito nel 1975. Diciassette referendum hanno riguardato la ratifica di trattati europei. [...] Dopo il 2012 può essere fatto rientrare fra i referendum su poteri sovrani anche quello consultivo, svoltosi in Grecia il 5 luglio 2015 su deliberazione del Parlamento, relativo all'approvazione del piano di rientro dal debito elaborato da Commissione europea, Fondo monetario internazionale e Banca centrale europea. [...] Infine nel 2016 si sono svolti referendum che hanno messo in discussione alcune decisioni adottate dalla UE (il referendum olandese del 6 aprile, che ha bocciato l'accordo di associazione fra UE e Ucraina, e quello ungherese del 2 ottobre sulla accettazione o meno della ripartizione di quote di immigrati fra gli Stati membri) o hanno reso politicamente obbligata l'uscita di un Paese dalla UE (il referendum "consultivo" sulla Brexit svoltosi nel Regno Unito il 23 giugno)».

¹³¹ Sul tema, in generale, cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 252; F. ATTINÀ, *Diplomazia e politica estera. Scienza politica e relazioni internazionali*, Milano, Franco Angeli, 1979, 71 ss.; F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 235 ss., la quale rileva come «le spinte alla partecipazione di una molteplicità sempre più estesa di soggetti, richiesta [...] anche dalla necessità – alla luce della sovranità popolare – di superare pure in questo campo gli schemi tradizionali della democrazia rappresentativa e di inserire i molteplici interessi e le numerose esigenze di una società pluralistica nel circuito dell'indirizzo politico», deve confrontarsi con «spinte sempre più pressanti all'unitarietà di azione, necessaria per reagire con prontezza e determinazione agli stimoli e ai bisogni provenienti dall'ordinamento internazionale e da quello comunitario, oltre che all'aumento di "presenze" nel circuito dell'indirizzo di politica internazionale» (ivi, 236 s.).

¹³² Sulla crisi della sovranità statale tra integrazione sovranazionale, devoluzione a livello subnazionale e globalizzazione, *ex pluribus*, cfr. G. SILVESTRI, *La parabola*, op. cit., 55 ss.; L. FERRAJOLI, *La sovranità*, op. cit.; G. GUARINO, *La sovranità e le sue mutazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, Giuffrè, 1999, 707 ss.; D.N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, Stato e Nazione nel "Commonwealth" europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003; D. MAILLARD DEGREES DU LOU (dir.), *Les évolutions de la souveraineté*, Paris, Montchrestien, 2006; G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006; M. PATRONO, *Sovranità statale e Costituzione europea*, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti*

Sul versante dei rapporti centro-periferia all'interno degli ordinamenti statuali, benché tradizionalmente la conduzione delle relazioni estere e la cura della difesa siano venute a concentrarsi negli organi titolari dell'indirizzo politico centrale¹³³, nondimeno, nei sistemi federali¹³⁴ e anche in quelli regionali¹³⁵, agli enti politici territoriali variamente

fondamentali, Milano, Giuffrè, 2006, 145 ss.; S. ADELMAN, *Sovereignty, Human Rights and Global Order*, London, Routledge, 2011; G. DE VERGOTTINI, *La dislocazione dei poteri e la sovranità*, in AIC, *Costituzionalismo e globalizzazione. Atti del XXVII Convegno annuale, Salerno, 22-24 novembre 2012*, Jovene, Napoli, 2014, 85 ss.

¹³³ Cfr. ampiamente G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 223 ss.

¹³⁴ Così, ad esempio, la Costituzione federale della Confederazione svizzera, dopo aver stabilito che gli affari esteri sono di competenza della Confederazione (art. 54, c. 1), prevede che i Cantoni collaborino alla preparazione delle decisioni di politica estera riguardanti le loro competenze o loro interessi essenziali anche nei negoziati internazionali (art. 55), e che possano concludere trattati nei settori di propria competenza, previa informazione della Confederazione e purché non contraddicano il diritto federale, gli interessi della Confederazione e i diritti degli altri Cantoni (art. 56). Similmente, l'art. 32 della Legge fondamentale tedesca afferma la competenza federale nelle relazioni estere, ma allo stesso stabilisce che prima della stipulazione di un trattato concernente questioni particolari di un *Land* questo deve essere tempestivamente consultato, e che nei limiti della propria competenza legislativa i *Länder* possono, con il consenso del Governo federale, stipulare trattati con Stati esteri: cfr. C. STARCK, *I Länder tedeschi e il potere estero*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, 181 ss.; F. SCHORKOPF, *Staatsrecht der internationalen Beziehungen*, München, C.H. Beck, 2017, 251 ss. In Belgio, dopo la riforma costituzionale del 1993, l'art. 167 Cost. stabilisce che «§ 1. Il Re dirige le relazioni internazionali, senza pregiudizio in ordine alla competenza delle Comunità e delle Regioni di regolare la cooperazione internazionale, ivi compresa la conclusione dei trattati, in ordine alle materie che rientrano nelle loro competenze in base alla Costituzione o in virtù di essa. [...] § 3. I Governi di Comunità e di Regione [...] concludono, ciascuno per quanto lo concerne, i trattati riguardanti le materie che rientrano nella competenza del rispettivo Parlamento. Questi trattati acquistano efficacia solo dopo aver ricevuto l'assenso del Parlamento. § 4. Una legge, approvata con la maggioranza di cui all'articolo 4, ultimo comma [una legge speciale], stabilisce le modalità per la conclusione dei trattati di cui al § 3 e dei trattati che non riguardano in modo esclusivo le materie rientranti nella competenza delle comunità e delle regioni come stabilita dalla Costituzione o in base ad essa». Negli Stati Uniti, nonostante la Costituzione preveda che nessuno Stato possa partecipare a «trattati, alleanze o patti confederali» (art. I, sez. X) e benché la Corte Suprema abbia stabilito che il Governo federale possa concludere trattati anche nelle materie di competenza statale (U.S. Supreme Court, *Missouri v. Holland*, 252 U.S. 416 (1920)), la dottrina ha espresso orientamenti diversi sulla portata del divieto costituzionale: contro chi ritiene che in materia gli Stati Uniti costituiscono «*virtually a unitary state*» (L. HENKIN, *Foreign Affairs*, op. cit., 3), di recente si è sostenuto che gli Stati possano stipulare gli accordi che non rientrano nella categoria costituzionale dei «trattati» (M.J. GLENNON, R.D. SLOANE, *Foreign Affairs Federalism: The Myth of National Exclusivity*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 368). Cfr. infine T. GIEGERICH, *Foreign Relations*, op. cit., 12, il quale evidenzia come negli Stati federali «*the constituent States usually have considerable influence on the federation's foreign policy decisions via their representation in the first chamber of the federal Parliament*».

¹³⁵ Sulla partecipazione al potere estero delle Comunità autonome spagnole, cfr. da ultimo Ó. MORENO CORCHETE, *La proyección exterior de las Comunidades Autónomas: condicionantes territoriales y políticos*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, 6, 2018, 109 ss. Sul potere estero regionale in Italia, fondato sull'art. 117, c. IX Cost., in base al quale «[n]elle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato», cfr. *ex pluribus* T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 49 ss.; F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica*, op. cit., 165 ss.; P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, 49 ss.; G. PARODI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome italiane*, in *DPCE*, 2004, 766 ss.; O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione dal modello originario al nuovo*

denominati sono state sovente riconosciute attribuzioni in materia di stipulazione dei trattati, anche se limitate e soggette a varie forme di controllo centrale. In aggiunta, recentemente è stata evidenziata non solo una sempre maggiore consapevolezza di come anche questi soggetti abbiano «*a role to play*» nella conduzione degli affari esteri¹³⁶, ma anche una tendenza delle città e di altri enti locali a imporsi come attori di rilievo estero relativamente a questioni internazionali o transfrontaliere di proprio interesse¹³⁷.

Per quanto riguarda invece il versante esterno ai singoli ordinamenti, l'erosione della loro sovranità per effetto dell'intensificarsi dell'integrazione internazionale e sovranazionale, nonché dell'avanzata inarrestabile della globalizzazione, ha in ampia misura contribuito a rendere parzialmente obsoleta la tradizionale concezione del potere estero quale attività di intervento di esclusiva competenza del potere statale.

Certamente, gli Stati rimangono attori centrali dei rapporti internazionali. Nondimeno, in ragione dell'appartenenza a numerose organizzazioni internazionali e sovranazionali dotate di propri organi, procedure, finalità e poteri decisionali (si pensi all'ONU, alla NATO, all'UE, ecc.), essi sono sempre più inseriti all'interno di un complesso sistema di interdipendenze e obbligazioni dal carattere tendenzialmente stabile e definitivo, con la conseguenza che gli organi costituzionali vedono ridimensionata la loro capacità di esercitare autonomamente le loro funzioni rispetto a settori in passato ricompresi nella politica nazionale sia interna che estera¹³⁸. Considerata la natura prevalentemente o esclusivamente

assetto costituzionale, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007; L. MURA, *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2007.

¹³⁶ H.P. AUST, *Foreign Affairs*, op. cit., 8, il quale osserva che «*[a]t first sight, this development is counter-intuitive. As much as the executive was traditionally the prime bearer of the foreign affairs power, it was assumed that component states – or cities and towns – and their representatives had no role to play in the conduct of foreign affairs [...]. Yet, this is more of an assumption that continues to dominate thinking in this field than is clearly spelled out in different constitutional regimes*». Cfr. altresì M.J., GLENNON, R.D. SLOANE, *Foreign Affairs*, op. cit., 35.

¹³⁷ Cfr. H.P. AUST, *Foreign Affairs*, op. cit., 9, il quale osserva che «*[i]n some jurisdictions, the role of local governments to deal with issues of local concern is constitutionally protected. In these cases (such as for instance Germany and South Africa), there is a trend towards regarding certain international and transboundary issues as being also of local concern. [...] This process is not limited, however, to jurisdictions in which local governments enjoy a robust constitutional protection. In the US, for instance, a lot of cooperation between cities and other actors outside of the US takes place on a pragmatic basis. Cooperation is informal in nature, falling into the field of what can be labelled 'global governance processes'*». Cfr. anche ID., *Das Recht der globalen Stadt: Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2017, 27 ss.

¹³⁸ Sul punto, cfr. M. FRANCHINI, *La potestà*, op. cit., 3 ss. Con specifico riferimento al processo di integrazione europeo, si segnala l'emersione di un *potere estero europolitano*. L'Unione europea, infatti, avendo personalità giuridica (art. 47 TUE), è un soggetto di diritto internazionale capace di negoziare e concludere accordi internazionali con Stati terzi od organizzazioni internazionali nelle materie di sua competenza esclusiva, di diventare membro di organismi internazionali e di aderire a convenzioni internazionali. In particolare, le procedure e il riparto delle attribuzioni tra istituzioni europolitane in materia di *treaty-making*

intergovernativa di tali organismi, a subire la maggiore menomazione del proprio ruolo sono stati i Parlamenti nazionali, generalmente esclusi da ogni forma di partecipazione diretta alla loro attività¹³⁹, salvo che nel caso dell'Unione europea¹⁴⁰.

Le suddette spinte integrazioniste, legate alla globalizzazione in un reciproco rapporto di causa-effetto, hanno determinato non solo una notevole *denazionalizzazione* del processo decisionale di politica estera, ossia un depotenziamento del ruolo effettivo dei competenti organi statuali, ma anche una *depoliticizzazione* e una *deformalizzazione* del medesimo attraverso la strutturazione di *network* e meccanismi transnazionali di regolamentazione gestiti secondo modalità informali dai molteplici soggetti che compongono la cosiddetta «*international governance*»¹⁴¹. Ne è conseguito un impressionante ampliamento della «*Foreign policy community*», nella quale opera, accanto ai soggetti tradizionali (gli Stati e le organizzazioni), un'eterogenea pletora di attori non statali (organizzazioni non governative, imprese multinazionali, istituti bancari e finanziari, figure di funzionari, consulenti ed esperti governativi, ecc.). Il tutto sullo sfondo di una «privatizzazione» delle relazioni internazionali¹⁴², la quale, sottraendosi a qualunque forma di controllo democratico-parlamentare, pone con urgenza il tema della riabilitazione del potere estero statale, nella consapevolezza che «*only through its effective exercise will national*

power sono disciplinate dall'art. 218 TFUE. Nel caso in cui le materie di competenza esclusiva dell'UE non coprano interamente l'oggetto di un trattato, esso può essere concluso soltanto congiuntamente dall'UE e dagli Stati membri (*mixed agreement*). Sul tema, ampiamente, cfr. C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, Aracne, 2015; M. CREMONA, *Making Treaties and Other International Agreements: The European Union*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 239 ss.

¹³⁹ Alcune organizzazioni internazionali prevedono assemblee consultive composte da delegazioni di parlamentari degli Stati membri (NATO, Consiglio d'Europa, OSCE, INCE, ecc.), ma anche in questo caso manca un collegamento effettivo con il Parlamento nazionale. Come osserva V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 537, «[i] Parlamenti approvano i trattati istitutivi delle organizzazioni, ma dopo, se non vogliono essere completamente esclusi dal circuito decisionale, si pone loro un problema di controllo e indirizzo del governo, in primo luogo, per quanto attiene al suo operato all'interno di tali organizzazioni, in secondo luogo circa il seguito da dare alle deliberazioni che affidano alla volontà dei singoli Stati l'adesione o meno a specifiche iniziative».

¹⁴⁰ Sul ruolo dei Parlamenti nazionali in seno all'UE, cfr. F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. Atti del Convegno, Roma - Camera dei Deputati, 12-13 maggio 2015*, Milano, Giuffrè, 2016; CAMERA DEI DEPUTATI. UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, Roma, Camera dei deputati, 2013; F. BRUNO, *Stati membri e Unione europea: il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2012.

¹⁴¹ In tal senso, cfr. T. GIEGERICH, *Foreign Relations*, op. cit., 4. Sul concetto di *governance*, cfr. soprattutto M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010; ID., «*Governance*». *Sugli effetti politici e giuridici di una "self revolution"*, in *Politica del diritto*, 2, 2014, 161 ss.

¹⁴² F. LONGO, *Parlamento*, op. cit., 22.

governments, in co-operation with each other, regain influence on decision-making affecting their States in a growing number of areas»¹⁴³.

¹⁴³ T. GIEGERICH, *Foreign Relations*, op. cit. 4.

CAPITOLO II

Parlamenti e *treaty-making power* nello Stato liberale

1. Lo *jus representationis omnimodae* nello Stato assoluto

Nello Stato assoluto¹ la sovranità, declinata nel significato attribuitole da Jean Bodin di «*puissance absolue et perpétuelle*»², era riposta nella Corona. Il potere, legittimato sulla base della sua derivazione divina e trasmesso per via ereditaria, era concentrato nella persona del Monarca, sebbene non ovunque con la medesima intensità: nei principali ordinamenti dell'Europa continentale, nei quali l'esigenza di concentrazione del potere era rafforzata dalle pressioni geopolitiche che scaturivano dalla politica di potenza delle grandi monarchie³, il principio assolutistico ha avuto modo di realizzarsi in forma compiuta; nel contesto insulare britannico, diversamente, le pretese assolutistiche della dinastia degli Stuart sono state ostacolate dalla difesa dei particolarismi e dei privilegi feudali di matrice consuetudinaria assunta dalle Assemblee parlamentari e dalle corti di *common law*.

Ciononostante, sul versante delle relazioni interstatuali, in tutti gli ordinamenti nei quali si presentava come tendenzialmente *absolutus* il potere monarchico trovava una delle sue manifestazioni più tipiche e significative nella determinazione discrezionale, da parte del Sovrano, dell'indirizzo di politica estera. In qualità di personificazione dello Stato, infatti, quest'ultimo deteneva in via esclusiva la titolarità, sia formale che sostanziale, dello «*jus representationis omnimodae*», ossia del potere di rappresentare lo Stato e di manifestarne

¹ Sullo Stato assoluto, cfr. C. TILLY (a cura di), *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984; P. ANDERSON, *Lo Stato assoluto. Origini ed evoluzione dell'assolutismo occidentale ed orientale*, trad. it. a cura di R. PASTA, Milano, Il Saggiatore, 1980; G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, I, Milano, Giuffrè, 1979, 85 ss.; G. POGGI, *La vicenda dello Stato moderno*, Bologna, Il Mulino, 1978.

² J. BODIN, *Les six livres de la République. Un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583*, Paris, Librairie générale française, 1993, 111.

³ Così F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 807; O. HINTZE, *Essenza e trasformazione dello Stato moderno*, in ID., *Stato e società*, Bologna, Zanichelli, 1980, 145 ss.

in via definitiva la volontà all'esterno, all'atto di concludere i trattati internazionali o di dichiarare la guerra⁴.

A riguardo, in dottrina è stata persino suggerita un'identificazione *tout court* del potere di governo autonomo posseduto dal Monarca con il «potere estero», verificabile non soltanto sul piano concettuale, ponendosi quello in un rapporto di equilibrio orizzontale rispetto agli altri poteri, ma anche e soprattutto su quello storico-costituzionale, dal momento che è essenzialmente per il tramite dell'esercizio delle prerogative regie diplomatico-militari che è stato portato a compimento il processo di costruzione dello Stato moderno⁵.

Nel quadro dell'assolutismo monarchico, ovviamente, non poteva ancora porsi in alcun modo il problema della validità di diritto interno dei trattati e degli altri atti mediante i quali il Sovrano conduceva la propria politica estera: dal momento che la sua volontà era sciolta da qualunque vincolo, infatti, non poteva sussistere «*ni traité anticonstitutionnel, ni règle constitutionnelle susceptible d'être en contradiction avec le droit international*»⁶. Benché in un tale contesto non si possa in alcun modo parlare di separazione dei poteri, nondimeno, specialmente nella fase di massimo inveramento del principio assolutistico denominata «Stato di polizia»⁷, sviluppatasi durante il XVIII secolo, la specializzazione dalle attività diplomatico-militari indotta dall'emersione della moderna comunità

⁴ Cfr. J. BODIN, *Les six livres*, op. cit., 162 ss., secondo il quale, nella principale prerogativa sovrana, identificata con la «*puissance de donner et casser la loi*», sono ricompresi «*tous les autres droits et marques de souveraineté*», tra i quali annovera innanzitutto «*décerner la guerre, ou faire la paix*»; H. GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, II, 1625, cap. XIV, §12; S. PUFENDORF, *De jure naturae et gentium libri octo*, VII, 1688, cap. IV, §5.

⁵ Così W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2-3, 1960, 345, il quale conclude che «Il governo regio è perciò “estero” nel senso che l'attività che lo fa nascere è “estera” e conferisce quindi tale struttura di base all'ancora rudimentale diritto costituzionale che ne deriva. Circondato e protetto dal potere monarchico “estero”, l'ordinamento interno si modella su questa forma e cede ove entri in collisione con esso, col potere che rimane il principio primo della struttura costituzionale».

⁶ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel international*, Paris, Sirey, 1933, 97, il quale inoltre specifica che «*La question de la validité interne d'un traité ne se pose pas, le prince pouvant toujours établir la primauté du traité*». Cfr. altresì E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, Giuffrè, 2003, 7 s.

⁷ Sullo Stato di polizia, cfr. P. SCHIERA, *Stato di polizia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, Utet, 2016, 948 ss.; A. CHIAPPETTI, *L'attività di polizia. Aspetti storico-dogmatici*, Padova, Cedam, 1973, 45 ss. Per la tesi secondo la quale Stato patrimoniale e Stato di polizia rappresentano diverse incarnazioni dello stesso principio assolutistico, cfr. G. ASTUTI, *La formazione dello Stato moderno in Italia*, Torino, Giappichelli, 1967, 101 ss., 233 ss.; E. BUSSI, *Evoluzione storica dei tipi di Stato*, Milano, Giuffrè, 1948, 299 ss.; ID., *Dallo Stato patrimoniale allo Stato di polizia: studio di storia del diritto pubblico*, Como, C. Marzorati, 1944. *Contra*, nel senso di considerare lo Stato patrimoniale una forma di Stato distinta da quella realizzata negli ordinamenti a regime patrimoniale, C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, 20 ss.

internazionale ha determinato un'articolata ripartizione delle relative mansioni tra diverse strutture della nascente burocrazia professionale civile e militare. Al tempo stesso, il grado di estensione e di complessità raggiunto dai rapporti interstatuali ha suggerito ai monarchi di avvalersi, per l'esame delle questioni di politica estera e la definizione delle posizioni e delle direttive da adottare in tale ambito, della collaborazione e della consulenza di ristretti organi formati da consiglieri esperti di loro fiducia, collocati al vertice dei competenti apparati dell'amministrazione statale.

Quest'ultimo sviluppo, in particolare, sembrerebbe aver rappresentato uno snodo cruciale dell'evoluzione istituzionale britannica. Una parte della dottrina, infatti, ha ipotizzato che il moderno *Cabinet* possa avere avuto origine, all'inizio del XVII secolo, dalla riunione di un comitato ristretto in seno al *Privy Council* al quale la Corona era solita sottoporre le questioni concernenti gli affari esteri del Regno. Originariamente denominato *Committee of Foreign Affairs*, poi *Committee of Intelligence* e talvolta *Cabinet Council*, tale organo era composto dal Cancelliere, dai Consiglieri segretari per gli affari esteri dei *Northern* e *Southern department* e da pochi altri membri del *Privy Council*⁸.

2. Il ruolo delle Assemblee parlamentari nel quadro degli originari modelli costituzionali di ripartizione del potere estero

2.1. Dalla *plenitudo potestatis* al principio di separazione dei poteri: il problema della ripartizione del potere estero

Con il passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale oligarchico⁹, avvenuto nei vari ordinamenti con diversi tempi e modalità, l'affermazione del principio della separazione dei poteri¹⁰ – la cui intrinseca politicITÀ si esprimeva nell'intento della borghesia di

⁸ Cfr. G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, Giuffrè, 1964, 61 s., il quale a sua volta richiama un'ipotesi formulata da E.R. TURNER, *The Cabinet Council of England, 1622-1784*, I, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1930, capp. 9 e 12.

⁹ Sullo Stato liberale, *ex pluribus*, cfr. N. MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Torino, Utet, 1976; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989; M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2016, 34 ss.

¹⁰ Sulla centralità del principio di separazione dei poteri nello Stato liberale, cfr. H. KELSEN, *Die Lehre von den drei Gewalten oder Funktionen des Staates*, in *Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie*, 1923-1924, 374 ss.; C. EISENMANN, *L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs*, in AA.VV., *Mélanges R.*

dissolvere l'assolutismo monarchico per accedere alla gestione del potere politico e garantire la salvaguardia dei diritti individuali¹¹ – ha inevitabilmente posto la problematica questione dell'individuazione di un punto di bilanciamento tra due esigenze tra loro difficilmente conciliabili: da un lato, l'interesse a estendere l'applicazione di quel principio anche al potere estero, da limitare mediante una ripartizione delle relative attribuzioni tra centri decisionali distinti e reciprocamente indipendenti non dissimile da quella contestualmente rivendicata in materia di affari interni; dall'altro, l'esigenza, precedentemente segnalata dagli stessi padri fondatori della moderna dottrina della separazione dei poteri (Locke e Montesquieu) e del radicalismo democratico (Rousseau)¹², di preservare, in considerazione della peculiare natura di quel potere, una concentrazione delle competenze a esso afferenti nelle mani dell'organo titolare della funzione esecutiva.

Nei diversi ordinamenti interessati dalla messa in questione della *plenitudo potestatis* del Sovrano assoluto, il principio della totale concentrazione del «*potere di guerra e di pace, di costituire leghe e alleanze e di fare ogni tipo di transazione con le persone e le comunità che si trovano al di fuori dello stato*»¹³, entrato in collisione con l'istanza di separazione dei poteri, è stato gradualmente o bruscamente rigettato in favore di una ripartizione tra i supremi organi costituzionali delle competenze direttamente o indirettamente concernenti quel potere, in funzione limitativa e pertanto garantista¹⁴.

In risposta al dilemma del *quantum* di potere estero da riferire alla sfera di competenza dell'Esecutivo e a quella del Legislativo, a partire dall'evoluzione costituzionale britannica e, passando per le grandi rivoluzioni di fine Settecento, nel susseguirsi dei cicli costituzionali del XIX secolo, sono state adottate numerose e variegate soluzioni organizzative, idealmente collocabili lungo un *continuum* ai cui poli si situano, rispettivamente,

Carré de Malberg, Paris, Sirey, 1933, 165 ss.; G. SILVESTRI, *La separazione*, op. cit.; M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnel française*, Paris, LGDJ, 1980; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2001; M. BARBERIS, *La séparation des pouvoirs*, in M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (éds), *Traité international de droit constitutionnel. Théorie de la Constitution*, I, Paris, Dalloz, 2012, 705 ss.

¹¹ Sulle ragioni politiche e sociali dell'affermazione del principio della separazione dei poteri, v. soprattutto C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 82 ss.

¹² V. Cap. I, § 2.1.

¹³ J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, a cura di B. CASALINI, Pisa, Pisa University Press, 2007, par. 146, 277 (corsivo nostro).

¹⁴ Cfr. E. PALAZZOLO, *Ordinamento*, op. cit., 14, il quale osserva che «Presupposto imprescindibile perché il problema della disciplina di tale potere, cioè della distribuzione, riserva e limitazione delle competenze relativamente agli atti concernenti l'attività estera dello Stato (stipulazione di trattati, deliberazione-dichiarazione di guerra, ecc.) assumesse rilevanza giuridica nell'ambito dell'ordinamento dello Stato [...] era l'affermarsi del principio della divisione dei poteri».

il protagonismo delle Assemblee parlamentari e il predominio degli organi esecutivi. Invero, una tale molteplicità di soluzioni, al netto delle eventuali specificità connesse alle caratteristiche tipiche di ciascun contesto di riferimento, può agevolmente ricondursi a un più ristretto novero di sistemi costituzionali di ripartizione del potere estero, i quali, pur trovando la propria origine storica nell'evoluzione di determinati ordinamenti, hanno tuttavia dimostrato una straordinaria capacità di proiettarsi nel tempo e nello spazio, assurgendo a veri e propri *modelli*: si tratta, in particolare, del modello scaturito dall'evoluzione costituzionale britannica, di quello inscritto nella Costituzione degli Stati Uniti, del modello francese delle Costituzioni della fase rivoluzionaria e, infine, di quello contenuto nella Costituzione belga del 1831.

L'analisi di ciascuno di questi modelli permetterà di evidenziare come, in linea generale, benché lo Stato liberale si sia dimostrato «generosissimo» nei confronti degli Esecutivi, riservandogli, con rare eccezioni, un'ampia discrezionalità¹⁵, esso abbia tuttavia permesso di segnare le prime significative tappe del processo di affermazione dell'intervento delle Assemblee parlamentari nell'esercizio del potere estero e, in particolare, del *treaty-making power*. Innescato dall'irruzione del principio di separazione dei poteri all'interno di un settore da sempre ricondotto agli *arcana imperii*, questo processo era destinato a ricevere un ulteriore impulso dalla progressiva estensione del suffragio e dal conseguente consolidamento della base rappresentativa del Parlamento.

2.2. Il sistema costituzionale britannico tra *royal prerogative* ed emersione del controllo legislativo e politico del Parlamento

In Inghilterra, lo Stato liberale si è sviluppato molto precocemente come il risultato delle travagliate vicende politico-istituzionali che hanno segnato il XVII secolo. L'accennato scontro tra le tendenze assolutistiche degli Stuart e le istanze di limitazione del potere rappresentante dalle Assemblee parlamentari e dalle corti di *common law* si è concluso, a seguito di una guerra civile (1642-1651) e della cosiddetta *Glorious Revolution* (1688-1689), con l'affermazione del principio della «*Supremacy of Parliament*», cui ha corrisposto il riconoscimento di alcuni diritti fondamentali e l'emergere di un equilibrio istituzionale monarchico-costituzionale.

¹⁵ Così G. BOGNETTI, *La divisione*, op. cit., 37.

Tale equilibrio riposava su un assetto dualistico fondato sulla separazione tra il potere esecutivo, che restava in capo al Sovrano, e il potere di legiferare, del quale aveva ottenuto la titolarità piena ed esclusiva il Parlamento. Tuttavia, il principio di separazione dei poteri non si era realizzato in forma rigida, dal momento che il Monarca, in virtù della sua «*prerogative*» – definita da William Blackstone «*that special pre-eminence which the King hath, over and above all other persons, and out of the ordinary course of the common law, in right of his legal dignity [...] applied to those rights and capacities which the King enjoys alone*»¹⁶ – poteva prendere parte di diritto, ma anche di fatto, all’esercizio di tutte le funzioni statuali, formalmente imputate a tre organi costituzionali complessi: accanto al «*King-in-Council*» e al «*King-in-his-Courts*», assumeva speciale rilevanza il «*King-in-Parliament*», quale «*corporation*» composta dalla Corona e dalle due Camere nel cui ambito aveva trovato definitiva soluzione l’annosa questione della spettanza della sovranità¹⁷.

Forte dell’esercizio personale dei poteri di prerogativa, fra i quali innanzitutto la sanzione delle leggi¹⁸, lo scioglimento della Camera elettiva (*House of Commons*)¹⁹ e la nomina di ministri alle sue esclusive dipendenze, il Sovrano assurgeva a vero detentore della funzione di indirizzo politico, comprensivo, ovviamente, dell’indirizzo di politica estera.

Il potere di determinare e di attuare le scelte fondamentali di politica estera costituiva e forma tuttora una parte essenziale della prerogativa regia, alla quale, generalmente, sono ricondotte «le dichiarazioni di guerra e di pace, la stipulazione dei trattati, le annessioni o cessioni territoriali, l’accreditamento di rappresentanti diplomatici e il riconoscimento di Stati o governi esteri»²⁰. In effetti, già Blackstone, nel primo volume dei suoi celebri

¹⁶ W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Law of England. In four books*, I, London, Edmund Spettigue, 1841, 233. Cfr. altresì J. CHITTY, *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown; and the Relative Duties and Rights of the Subject*, London, Butterworth, 1820; A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London, Macmillan, 1889, 349, per il quale «*The prerogative is the name for the remaining portion of the Crown’s original authority, and is therefore, [...] the name for the residue of discretionary power left at any moment in the hands of the Crown, whether such power be in fact exercised by the Queen herself or by her Ministers. Every act which the executive government can lawfully do without the authority of an Act of Parliament is done in virtue of this prerogative*». Da ultimo, cfr. A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2005, 99 ss.

¹⁷ Cfr. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 111 s.

¹⁸ L’ultimo caso di rifiuto del *royal assent* risale all’11 marzo 1707, quando la Regina Anna si oppose allo *Scottish Militia Bill*.

¹⁹ Sulla prerogativa che attribuisce al Sovrano la titolarità formale del potere di sciogliere la Camera dei comuni, cfr. G. ZINCONE, *Lo scioglimento della Camera dei Comuni in Gran Bretagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1972, 43 ss.

²⁰ A. TORRE, *Regno Unito*, op. cit., 101.

Commentaries on the Laws of England (1765-1770), aveva incluso «*the right of sending ambassadors [...] and of making war or peace*» nel novero delle prerogative «dirette» del Sovrano, le quali «*are rooted in and spring from the king's political person*»²¹. A giudizio dell'insigne giurista, «*[w]ith regard to foreign concerns, the King is the delegate or representative of his people*», e pertanto «*[w]hat is done by the royal authority, with regard to foreign powers, is the act of the whole nation*»²².

Dal punto di vista formale nel quadro del sistema costituzionale britannico era dunque precluso al Parlamento qualunque intervento *diretto* nell'attività decisionale afferente a tale ambito.

Ciononostante, a partire dal XVIII secolo, il concreto atteggiarsi dei rapporti tra i supremi organi costituzionali ha iniziato a evidenziare, sul piano effettuale, una realtà differente. In primo luogo, occorre ricordare come i margini di manovra a disposizione del Sovrano nella direzione della politica estera, bersaglio di tentativi di limitazione già nel Medioevo (nel 1383 fu stabilito che le spedizioni militari fossero decise dal Re con l'accordo dei Lords)²³, avevano subito un vistoso ridimensionamento per effetto delle prescrizioni del *Bill of Rights* (1689), con il quale il Re, nel riconoscere i poteri del Parlamento, si era impegnato, fra le altre cose, a non imporre tributi e a non mantenere un esercito permanente in tempo di pace senza il suo consenso. Da allora in avanti, l'esecuzione dei trattati comportanti oneri finanziari o modificazioni di leggi, assieme a una parte rilevante della

²¹ W. BLACKSTONE, *Commentaries*, op. cit., 232 s.

²² Ivi, 245. Blackstone respinge l'idea di un ruolo decisionale del Parlamento in materia di trattati, chiedendosi in forma retorica «*who would scruple to enter into any engagements, that must afterwards be revised and ratified by a popular assembly*» (*ibidem*). Similmente, cfr. anche J. CHITTY, *A Treatise*, op. cit., 39 ss., il quale scrive: «*With respect to foreign states and affairs, the whole majesty and power of his dominions are placed in the hands of the King, who as representative of his subjects possesses discretionary and unlimited powers. In this capacity his Majesty has the sole right to send ambassadors and other foreign ministers and officers abroad, to dictate their instructions, and prescribe rules of conduct and negotiation. His Majesty alone can legally make treaties, leagues and alliances with foreign states; grant letters of marque and reprisals, and safe conduct; declare war or make peace. As depository of the strength of his subjects, and as manager of their wars, the King is generalissimo of all land and naval forces: his Majesty alone can levy troops, equip fleets, and build fortresses*» (ivi, 6); anche secondo questo Autore, come per Blackstone, «*the rapidity and secrecy which are generally necessary to the due execution of public measures, will never be found in large assemblies of the people. [...] It is only by assigning the exclusive power of managing and executing state measures to one individual, that they can be effectually and properly transacted*» (ivi, 39). In tal senso, cfr. anche A.V. DICEY, *Introduction*, op. cit., 387, per il quale i poteri di prerogativa «*are exercised free from Parliamentary control. This is especially the case in all foreign affairs. Parliament may censure a Ministry for misconduct in regard to the foreign policy of the country. But a treaty made by the Crown, or in fact by the Cabinet, is valid without the authority or sanction of Parliament [...]. However this may be, it is not Parliament, but the Ministry, who direct the diplomacy of the nation, and virtually decide all questions of peace or war*». Sulla prerogativa in materia di affari esteri, cfr. infine C. McLACHLAN, *Foreign Relations Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 113 ss.

²³ A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, 15.

politica di difesa, avrebbe dovuto essere subordinata a un intervento legislativo delle Camere²⁴.

In secondo luogo, occorre considerare l'arretramento della «*personal monarchy*» (rispetto al quale ha assunto un ruolo determinante la germinazione di un primo sistema bipartitico imperniato sul confronto *Tories-Whigs*)²⁵ e la parallela affermazione delle convenzioni costituzionali in base alle quali, in ossequio ai brocardi «*the King cannot act alone*» e «*the King can do no wrong*», il Re poteva esercitare i suoi poteri di prerogativa soltanto per il tramite e «*on advice*» dei suoi consiglieri privati, i quali, controfirmando gli atti compiuti dalla Corona, se ne assumevano la responsabilità giuridica.

In origine, la responsabilità ministeriale, di carattere penale, poteva essere fatta valere dalla *House of Commons* in virtù della sua titolarità (rivendicata fin dalla seconda metà del XV secolo) del potere di *impeachment*, ossia di mettere in stato di accusa i funzionari reali. Blackstone, mentre riconduceva alla prerogativa del Re la conclusione dei trattati e il potere di guerra e di pace, individuava in tale istituto il fondamentale «*check*» predisposto dal sistema costituzionale al fine di punire i ministri «*as advise or conclude any treaty, which shall afterwards be judged to derogate from the honour and interest of the nation*»²⁶, oppure «*for improper or inglorious conduct, in beginning, conducting, or concluding a national war*»²⁷.

Nel corso del Settecento, di pari passo con l'avvio del processo di erosione della *executive prerogative* in favore del *Cabinet* e, al suo interno, della figura del Primo ministro²⁸, la trasformazione dell'*impeachment* in uno strumento attraverso cui la Camera elettiva

²⁴ Cfr. W.R. ANSON, *The Law and Custom of the Constitution*, II, part. II, Oxford, Clarendon Press, 1935, 137, il quale osserva che «*[i]f it were not so, the King, in virtue of this prerogative, might indirectly tax or legislate without consent of Parliament*». V. anche la riaffermazione di tale principio nel *dictum* di Lord Atkin in *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario and Others*, in *The American Journal of International Law*, 31, 2, 1937, 353: «*Within the British Empire there is a well-established rule that the making of a treaty is an executive act, while the performance of its obligations, if they entail alteration of the existing domestic law, requires legislative action. Unlike some other countries, the stipulations of a treaty duly ratified do not within the Empire, by virtue of the treaty alone, have the force of law. If the national executive, the Government of the day, decide to incur the obligations of a treaty which involve alteration of law, they have to run the risk of obtaining the assent of Parliament to the necessary statute or statutes*».

²⁵ R. PARES, *King George III and the politicians*, Oxford, Oxford University Press, 1954, 182 ss.

²⁶ W. BLACKSTONE, *Commentaries*, op. cit., 249.

²⁷ Ivi, 250.

²⁸ La figura del *Premier* iniziò a delinearci nel corso del lungo mandato ministeriale di Robert Walpole (1721-1742), sul quale cfr. A. TORRE, *Robert Walpole: I Earl of Oxford (1721-1742). Nascita e formazione di un Primo Ministro. Una durevole governabilità whig fondata sul potere della sterlina*, in ID. (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2020, 2 ss.

poteva ottenere la rimozione dei ministri politicamente sgraditi ha abilitato quest'ultima allo svolgimento di un controllo preventivo sull'esercizio dell'indirizzo politico, dando presto luogo all'instaurazione di un rapporto fiduciario tra i ministri e la maggioranza parlamentare²⁹.

Ai nostri fini, assume particolare rilevanza il fatto che uno snodo cruciale del processo di affermazione del governo parlamentare si sia prodotto proprio in relazione a una decisiva questione di rilevanza estera: nel marzo 1782, infatti, le dimissioni presentate dal Primo ministro Frederick North, accettate da Re Giorgio III, sono state le prime rassegnate a seguito di una mozione di sfiducia della Camera dei Comuni, la quale, in quell'occasione, aveva dichiarato «nemico del Re» chiunque avesse consigliato al Sovrano la prosecuzione della guerra contro le ex colonie nordamericane³⁰.

Con l'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo, il *Cabinet*, rafforzata la sua autonomia dalla Corona in quanto sempre più emanazione diretta del *parliamentary-party* di maggioranza, è progressivamente assunto a effettivo *dominus* del processo di determinazione e direzione della politica estera del Regno. Nell'ambito di tale organo, di matrice convenzionale³¹, si è inoltre assistito alla graduale emersione del ruolo propulsivo del *tandem* formato dal Primo ministro e dal Segretario di Stato per gli Affari Esteri, alla quale ha corrisposto la tendenza a considerare il *Cabinet* stesso una «sede più ampia di discussione ed al contempo di verifica dell'indirizzo programmato»³².

²⁹ C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 111. Sull'evoluzione del sistema costituzionale inglese, cfr. ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1991, 407 ss.; G. NEGRI, *L'evoluzione del sistema britannico del "Re in Parlamento"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1953, 625 ss.

³⁰ Cfr. C. FILIPPINI, *Frederick North: Il Earl of Guilford (1770-1782). An agent of the Government in the House of Commons*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale*, op. cit., 282 ss.; A. BARBERA, *I parlamenti*, op. cit., 19; G.M. TREVELYAN, *Storia d'Inghilterra*, Milano, Garzanti, 1981, 637.

³¹ In proposito, cfr. G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 67, il quale ricorda che «né l'organo *Cabinet* né l'ufficio del Primo ministro sono stati creati con legge; che soltanto in tarda epoca si sono registrati indiretti riferimenti legislativi all'ufficio del *Premier* in leggi del Regno o [...] in strumenti internazionali; che la base della loro esistenza è nelle *conventions* costituzionali, in regole cioè [...] seguite in materia costituzionale ma giuridicamente non vincolanti. *Conventions*, sottolineiamo, che *s'innestano sull'istituto giuridicamente definito della royal prerogative*». In proposito, cfr. altresì G. TREVES, *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia del Diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 525.

³² G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 67, il quale oltretutto evidenzia come abbia rappresentato un passaggio importante nell'evoluzione della figura del *Prime minister* il Trattato di Berlino (1878), primo trattato internazionale a menzionarlo: «questo un termine *a quo*, donde inizia quell'intervento palese del Premier nella politica estera [...] che avrà momenti culminanti nell'accordo di Monaco firmato per il Regno Unito dal Primo Ministro Chamberlain, nella "dichiarazione atlantica" e negli accordi Postdam e Yalta firmati dal Primo ministro Churchill» (*ibidem*).

Nonostante il regime parlamentare britannico sia entrato precocemente in una fase monista³³, lasciando in capo alla Corona, come efficacemente sintetizzato da Walter Bagehot, soltanto «*the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn*»³⁴, si ritiene che nel campo delle relazioni estere il Sovrano abbia conservato una «*residual influence*» almeno fino alla fine del XIX secolo³⁵. Sicuramente riconducibile alla tradizionale affezione dei regnanti per gli affari esteri e la politica militare³⁶, peraltro condivisa anche da altre casate europee³⁷, essa si è potuta manifestare in ragione di un certo dualismo ancora *latente* nella forma di governo³⁸, dovuto al permanere di un profilo di responsabilità del *Cabinet* nei confronti del Sovrano tale per cui il primo «deve far pervenire al titolare [della prerogativa] le stesse informazioni ed i medesimi dati sui quali si baseranno poi le “conclusions” collegiali, sicché il Sovrano sia *sempre* in condizione, perché perfettamente informato, di esercitare le sue attribuzioni costituzionali»³⁹.

In ragione della parlamentarizzazione *in itinere* della forma di governo, il Parlamento, ancorché giuridicamente escluso da qualsiasi intervento nella gestione degli affari esteri, e in particolare da tutte le fasi preordinate alla stipulazione dei trattati, nondimeno ha iniziato a esercitare un'influenza crescente anche in questo campo. Alla già menzionata

³³ Specialmente a seguito della riforma elettorale del 1832, la quale, estendendo il suffragio e riequilibrando la distribuzione territoriale dei seggi in favore dei centri urbani, «accrescerà la rappresentatività della Camera dei comuni e favorirà l'affermarsi di un più moderno bipartitismo che rafforzerà il sistema parlamentare di governo» (A. BARBERA, *I Parlamenti*, op. cit., 19).

³⁴ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman & Hall, 1867, 103.

³⁵ W. WALLACE, *The Foreign Policy Process in Britain*, London, Allen & Unwin, 1977, 1.

³⁶ Con riferimento al lungo regno della Regina Vittoria (1837-1901), cfr. S. AMOS, *Cinquant'anni della Costituzione inglese*, Roma, E. Loescher & C., 1902, 319, il quale afferma che «quando dietro la responsabilità dei Ministri, v'è una sottile, indefinita e perciò illimitata influenza che continuamente investe le deliberazioni di quelli che sono obbligati a dare al Parlamento ed al paese una spiegazione intellegibile di ogni atto, e quando questa influenza non è di genere puramente consultivo, e quindi può essere approvata e poi sconfessata, ed assume non solo tutte le forme innumerevoli del suggerimento, del progetto particolareggiato, della critica minuta, ma anche le manifestazioni sottintese d'ire politiche che non coincidono né con la politica del Gabinetto, né con quella del Parlamento o della Nazione, o per lo meno in molti punti sono divergenti da quella politica, allora è evidente che noi ci troviamo di fronte ad un elemento nel quale nessuna teoria della costituzione inglese nella sua forma presente può possibilmente trovare posto»; A.L. LOWELL, *Le gouvernement de l'Angleterre*, Paris, Giard et Brière, 1910, 57, il quale afferma che «[m]ais c'est dans les affaires étrangères que, les efforts de la Reine furent le plus persistants, et à tout prendre le plus heureux, en dépit de nombreuses déceptions [...] Pour ce qui regarde les affaires étrangères, on peut donc dire, sans crainte de s'aventurer, que si la Reine ne prit jamais l'initiative d'une politique, du moins son influence eut-elle pour effet marqué, en maintes conjonctures graves, de modifier la politique de ses ministres»; H.J. LASKI, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris, PUF, 1950, 268 ss.

³⁷ Sull'influenza esercitata dai sovrani di casa Savoia sulla conduzione degli affari esteri e della politica militare durante il periodo statutario, cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997, 35 ss. e l'ampia bibliografia ivi menzionata.

³⁸ Sulla latenza del dualismo nel sistema britannico, cfr. V.E. ORLANDO, *Teoria della legislazione e del governo. Lezioni raccolte dell'anno 1911-12*, Roma, 1912, 250 ss.

³⁹ G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 65 s.

competenza ad approvare la legislazione di esecuzione dei trattati comportanti oneri finanziari o modificazioni di leggi si è infatti aggiunto il potere di far valere la responsabilità politica del *Cabinet* nel suo esercizio della *royal prerogative*, che ha fatto sorgere in capo a tale organo l'obbligo convenzionale di informare le Assemblies, *a condizione che l'interesse e la sicurezza del Regno lo permettessero*, dei negoziati conclusi e delle iniziative politiche di maggiore rilievo. In tal modo, i membri delle Camere erano messi nella condizione di esaminarli e discuterli, di rivolgere interrogazioni ai ministri, di presentare e votare risoluzioni e, nell'ipotesi di una valutazione negativa dell'operato governativo, persino mozioni di censura⁴⁰. Come è stato affermato da Dicey, per effetto della responsabilità politica del *Cabinet* nei confronti del Parlamento e quindi, in ultima analisi, verso l'elettorato, «*[t]he prerogatives of the Crown have become the privileges of the people*»⁴¹.

Ad ogni modo, l'Esecutivo restava padrone indiscusso dell'*an*, del *quando* e del *quomodo* delle informative alle Camere, sicché per lungo tempo tale settore di *policy* è rimasto quello in cui il controllo politico del Parlamento è stato maggiormente contenuto⁴². D'altra parte, in ogni caso, si riteneva che il controllo parlamentare sull'esercizio della *prerogative* in materia di politica estera non potesse in alcun modo spingersi fino a provocarne un'indebita compressione, specialmente nella fase della negoziazione dei trattati⁴³. Oltretutto, la stessa facoltà delle Camere di rifiutare l'approvazione della legislazione di esecuzione dei trattati comportanti oneri finanziari o modificazioni di leggi ha finito per rivelarsi un'arma spuntata: in effetti, a causa dei condizionamenti derivanti dalla lealtà della maggioranza parlamentare nei confronti del Governo e dal timore di esporre lo Stato a responsabilità per inadempimento delle obbligazioni pattuite, nella prassi il Parlamento, con rarissime eccezioni⁴⁴, «*has had to back up the government with respect to treaty*

⁴⁰ Cfr. P. RICHARDS, *Parliament and Foreign Affairs*, London, George Allen & Unwin, 1967, 82, il quale ricorda come la prima *parliamentary question* mai verbalizzata era riferita a una questione di politica estera.

⁴¹ A.V. DICEY, *Introduction*, op. cit., 390.

⁴² Così F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 18. Cfr. anche W. WALLACE, *The Foreign*, op. cit., 1, il quale scrive che «*[i]n England foreign relations remained a prerogative matter long after Parliament had successfully established its right to be consulted on the good government of the realm*».

⁴³ Cfr. A. TODD, *Il governo parlamentare in Inghilterra*, Torino, Utet, 1886, 573, osserva che in Parlamento «non è regolare muovere interpellanze su trattati, le cui negoziazioni sono ancora pendenti; né conviene darvi risposta [...]. Finché il Parlamento è soddisfatto dei principi generali che reggono i negoziati ed approva la politica generale del Governo, deve astenersi da ogni intervento nelle trattative pendenti».

⁴⁴ La Camera dei comuni ha rifiutato di dare esecuzione soltanto ai trattati di estradizione con la Francia (1852) e la Prussia (1864): cfr. C. PARRY (ed.), *British Digest of International Law*, 7, London, Stevens & Sons, 1965, 39 s.

commitments of which it was not adequately informed beforehand, which it had no opportunity to discuss and ponder, and which it had to accept as fait accompli»⁴⁵.

2.3. Il *treaty-making power* e i due rami del Congresso nel modello della Costituzione degli Stati Uniti d'America

Il principio della titolarità esclusiva del potere estero in capo al vertice dell'Esecutivo, radicato nella tradizione assolutistica e consacrato dalle principali dottrine filosofico-politiche del XVII e del XVIII secolo, è stato travolto per la prima volta in occasione della redazione della Costituzione degli Stati Uniti del 1787, destinata – sotto questo profilo, ma non solo – a incarnare un modello per le Costituzioni latinoamericane⁴⁶ e, per certi aspetti, anche per la Costituzione dell'Impero germanico (1871)⁴⁷.

I cinquantacinque delegati degli Stati americani presenti alla Convenzione di Filadelfia – i quali avevano ben presenti quelle dottrine, come pure, naturalmente, il modello britannico della *royal prerogative* – erano risolti a recidere ogni legame con l'ex madrepatria anche sotto il profilo del predominio dell'Esecutivo negli affari esteri⁴⁸. Al tempo stesso, animati dal loro irriducibile pragmatismo, essi miravano a costruire «*a more perfect Union*» anche in tale ambito, superando i difetti e le carenze dell'assetto istituzionale designato dagli *Articles of Confederation and Perpetual Union*, redatti nel 1777 e ratificati nel 1781. Di questi, il IX aveva attribuito al Congresso («*the United States in Congress Assembled*»), organo esecutivo della Confederazione⁴⁹, «*the sole and exclusive right and power of determining on peace and war, except in the cases mentioned in the sixth*

⁴⁵ L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel und Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, 28.

⁴⁶ Si pensi, ad esempio, alla Costituzione delle Province Unite del Sudamerica del 1819 (artt. 32, 74, 80, 81, 83), alla Costituzione argentina del 1826 (artt. 40-43 e 86-89) e a quella messicana del 1917 (artt. 76, I-IV, e 89, III-X).

⁴⁷ Cfr. *infra*, § 2.5.

⁴⁸ Sul rigetto del modello britannico da parte dei *framer*, cfr. L. FISHER, *Presidential War Power*, Lawrence, UPK, 2013, 3 ss.

⁴⁹ Cfr. J. MARSHALL, *A Friend of the Constitution Essays*, in *Alexandria Gazette*, June 30-July 16, 1819, ora in G. GUNTHER (ed.), *John Marshall's Defense in McCulloch v. Maryland*, Stanford, SUP, 1969, 155, 199, secondo cui «*the confederation was, essentially, a league; and congress was a corps of ambassadors, to be recalled at the will of their masters*». Similmente, cfr. A.R. AMAR, *The Consent of the Governed: Constitutional Amendment outside Article V*, in *Columbia Law Review*, 94, 2004, 465, per il quale il Congresso «*was merely an international assembly of ambassadors, sent, recallable, and paid by state governments with each state casting a single vote as a state*».

article⁵⁰ - of sending and receiving ambassadors - entering into treaties and alliances, provided that no treaty of commerce shall be made, whereby the legislative power of the respective states shall be restrained from imposing such imposts and duties on foreigners, as their own people are subjected to, or from prohibiting the exportation or importation of any species of goods or commodities whatsoever [...]». Questa disposizione, diretta a rafforzare quell'«embrione di governo d'assemblea» già costituito dal secondo Congresso continentale – il quale aveva affidato la cura delle relazioni diplomatiche a un'apposita commissione (il *Committee of secret correspondence*, successivamente trasformato in *Committee of foreign affairs*)⁵¹ – aveva dato vita a un sistema di conduzione della politica estera dimostratosi ben presto inadeguato: ciò, sia a causa delle caratteristiche dell'organo congressuale, strutturalmente inidoneo ad assicurare in misura sufficiente riservatezza e rapidità di azione⁵², sia a causa dell'esteso potere politico detenuto dalle assemblee legislative dei singoli Stati, le quali, avendo conservato il monopolio del potere legislativo «even in the foreign affairs arena»⁵³, avevano talvolta ostacolato l'esecuzione dei trattati (*in primis* del Trattato di pace di Parigi, stipulato con la Gran Bretagna nel 1783), al punto da convincere molti delegati a porre un argine agli «eccessi del parlamentarismo statale»⁵⁴.

⁵⁰ Ai sensi dell'art. VI, «[n]o State shall engage in any war [...] unless such State be actually invaded by enemies, or shall have received certain advice of a resolution being formed by some nation of Indians to invade such State, and the danger is so imminent as not to admit of a delay till the United States in Congress assembled can be consulted». In linea con questa previsione, alcune Costituzioni statali (es. quella del New Hampshire del 1784 e quella del Massachusetts del 1780) attribuivano ai governatori il potere di intraprendere azioni militari in risposta a invasioni dall'esterno o a ribellioni interne: cfr. L. FISHER, *Presidential*, op. cit., 3.

⁵¹ G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 94, il quale evidenzia come «l'esperienza della condotta della politica estera, attraverso una commissione parlamentare, rivelò ben presto l'inadeguatezza della formula strutturale sia sotto il profilo dei rapporti tra il segretario della Commissione e la Commissione stessa, che di quello tra commissione ed Assemblea».

⁵² Come osserva John Jay nel saggio n. 64 del *Federalist*, «[s]o often and so essentially have we heretofore suffered, from the want of secrecy and despatch, that the constitution would have been inexcusably defective, if no attention had been paid to those objects» (A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, a cura di G.W. CAREY, J. MCCLELLAN, Indianapolis, Liberty Fund, 2001, 335). Cfr. G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 94, il quale sottolinea che ancora «dopo l'istituzione del *Department of Foreign Affairs* e la creazione dell'ufficio di Segretario degli affari esteri, il cui titolare veniva *eletto* dal Congresso, era revocabile da esso in ogni momento ed agiva sotto il *diretto* controllo dell'Assemblea, non si raggiunse un minimo di equilibrio funzionale rimanendo sempre nebulosa la natura delle attribuzioni assegnate al Segretario che se pur non era un *clerk* del Congresso, non aveva, tuttavia, l'autonomia del Ministro». Sul punto, cfr. altresì A. DE CONDE, *The American Secretary of State. An interpretation*, New York, Praeger, 1962, 2 ss.

⁵³ J. YOO, *The Power of War and Peace. The Constitution and Foreign Affairs After 9/11*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 2005, 74.

⁵⁴ W. DELLINGER, *Prima del "Federalist": La Convenzione Costituzionale del 1787*, in G. NEGRI (a cura di), *Il Federalista: 200 anni dopo*, Bologna, Il Mulino, 1988, 126. La consapevolezza di queste criticità da parte dei *framer* traspare limpidamente dall'enumerazione dei difetti dell'assetto confederale premessa da

La prima proposta presentata alla Convenzione dal *Committee of Detail* (6 agosto 1787), in continuità con l'impostazione accolta negli *Articles*, attribuiva larga parte del potere estero («*the power to make treaties, and to appoint Ambassadors*»)⁵⁵ esclusivamente al Senato, il quale, in esito al cosiddetto *Connecticut Compromise*, sarebbe stato composto da due senatori per ciascuno Stato (*equal representation*), eletti indirettamente dai rispettivi organi legislativi. A seguito delle numerose obiezioni mosse al progetto⁵⁶, la questione è stata rimessa al *Committee on Postponed Parts* (conosciuto anche come *Brearley Committee* o *Third Committee of Eleven*). Nel suo rapporto del 4 settembre, tale Commissione ha proposto la soluzione che – recependo l'avversione dei costituenti sia nei confronti dell'autocrazia dell'Esecutivo sia verso il governo assembleare – avrebbe trovato infine collocazione nel testo costituzionale: «*The President by and with the advice and consent of the Senate, shall have power to make Treaties; and he shall nominate and by and with the advice and consent of the Senate shall appoint ambassadors [...]. But no Treaty shall be made without the consent of two thirds of the members present*»⁵⁷.

Non erano invero mancate proposte volte a includere nel *treaty-making power* anche la *House of Representatives*, i cui membri sarebbero stati eletti direttamente ogni due anni in proporzione alla popolazione di ciascuno Stato. Tuttavia, sono stati respinti con un margine assai ampio sia l'emendamento al progetto del *Committee of Detail* presentato da Morris il 23 agosto, inteso a subordinare la vincolatività dei trattati alla ratifica degli stessi mediante una legge⁵⁸, sia quello proposto da James Wilson il 7 settembre, diretto ad aggiungere, dopo «*advice and consent of the Senate*», le parole «*and the House of Representatives*»⁵⁹. Di quest'ultima proposta, in particolare, appare degna di nota la motivazione, nella misura in cui anticipava di oltre un decennio il principale argomento che

Edmund Randolph alla presentazione del *Virginia Plan* (29 maggio 1787), il quale si apriva proprio con la constatazione che «*the Confederation produced no security against foreign invasion; Congress not being permitted to prevent a war nor to support it by their own authority*» (M. FARRAND, *The Records of the Federal Convention of 1787*, I, New Heave, YUP, 1911, 19).

⁵⁵ M. FARRAND, *The Records of the Federal Convention of 1787*, II, New Heave, YUP, 1911, 83.

⁵⁶ Ivi, 392 ss.

⁵⁷ Ivi, 498. Era stato James Madison, in particolare, a osservare «*that the Senate represented the States alone, and that for this as well as other obvious reasons it was proper that the President should be an agent in Treaties*» (ivi, 392). Nel prosieguo dei lavori della Convenzione, è stata respinta la proposta di Madison volta ad attribuire al Senato, senza il concorso del Presidente, la conclusione dei trattati di pace, per la ragione che «*[t]he President [...] would necessarily derive so much power and importance from a state of war that he might be tempted, if authorized, to impede a treaty of peace*» (ivi, 540 s.).

⁵⁸ Cfr. ivi, 392: «*but no Treaty should be binding on the U.S. which in not ratified by a law*». L'emendamento è stato respinto 8 a 1.

⁵⁹ Ivi, 538. L'emendamento è stato respinto con 10 voti contro 1.

i costituenti rivoluzionari francesi – come si vedrà – avrebbero addotto a sostegno della partecipazione dell'organo legislativo alla conclusione dei trattati⁶⁰: «*[a]s treaties [...] are to have the operation of laws, they ought to have the sanction of law also*»⁶¹.

La ragione per cui i costituenti statunitensi si sono opposti in larghissima maggioranza al coinvolgimento della Camera nel procedimento di formazione dei trattati è stata efficacemente sintetizzata da Hamilton nel saggio n. 75 del *Federalist*, nel quale si afferma che le qualità essenziali per un esercizio proficuo del *treaty-making power*, quali «*[a]ccurate 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*», dovevano ritenersi incompatibili «*with the genius of a body so variable and so numerous*»⁶². Quelle medesime qualità erano invece invocate a giustificazione dell'attribuzione del *treaty-making power* al Presidente, descritto come «*the most fit agent in [...] transactions*»⁶³, e al Senato, a favore della cui partecipazione deponevano «*the vast importance of the trust, and the operation of treaties as laws*»⁶⁴. Inoltre, come evidenziato da Jay nel n. 64, entrambi gli organi erano destinati a rimanere in carica «*a sufficient time to become perfectly acquainted with our national concerns, and to form and introduce a system for the management of them*»⁶⁵.

In definitiva, nel testo della Costituzione degli Stati Uniti adottato dalla Convenzione il 17 settembre 1787 i *framer* hanno fatto confluire quello che era destinato a diventare il primo sistema costituzionale di ripartizione delle attribuzioni relative al potere estero, in rottura col modello britannico e ancor di più con la tradizione assolutistica europeo-

⁶⁰ V. *infra*, § 2.4.

⁶¹ M. FARRAND, *The Records*, op. cit., II, 538.

⁶² A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, op. cit., 389. Lo stesso Wilson si era detto consapevole che «*[t]he circumstance of secrecy in the business of treaties*» costituiva l'unica valida obiezione alla sua proposta di associare la Camera al *treaty-making*, tuttavia riteneva che essa, «*so far it was inconsistent with obtaining the Legislative sanction, was outweighed by the necessity of the latter*» (M. FARRAND, *The Records*, op. cit., II, 538); diversamente, Roger Sherman obiettava che «*the necessity of secrecy in the case of treaties forbade a reference of them to the whole Legislature*» (*ibidem*). Sul punto cfr. anche W. STULL HOLT, *Treaties defeated by the Senate*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1933, 7, il quale sottolinea che «*[t]he necessity of secrecy and the absurdity of expecting it from the House, the necessity for quick action, the fact that the House would be in session only for several months of the year, the short terms of the members of the House which would prevent them from mastering the intricacies of foreign relations, and the fluctuating membership of the House were the arguments stressed as reasons for eliminating the House from participation in the treaty-making power*».

⁶³ A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, op. cit., 388.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ivi*, 334.

continentale. Tale schema conserva alcuni «*frammenti di potere regio*»⁶⁶ nei poteri formali del Presidente, cui sono state conferite la carica di «*Commander in Chief*» delle forze armate (art. II, sez. 2, cl. 1), le competenze a negoziare e a ratificare i trattati internazionali (art. II, sez. 2, cl. 2), nonché a nominare (art. II, sez. 2, cl. 2) e a ricevere (art. II, sez. 3) ambasciatori e altri funzionari pubblici. Nondimeno, rappresentavano una dirompente novità sia l'assegnazione al Congresso delle più importanti attribuzioni inerenti al *war power* (art. I, sez. 8, cl. 10-16)⁶⁷, tra cui innanzitutto il potere esclusivo di iniziare le ostilità contro altre nazioni (con l'eccezione del dovere dell'Esecutivo di rispondere alle aggressioni improvvise)⁶⁸, sia i poteri del Senato di approvare le nomine presidenziali

⁶⁶ G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 97. Cfr. A. HAMILTON, No. 69, in A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, op. cit., 361, il quale, nel confutare le obiezioni di quanti paragonavano i poteri del Presidente degli Stati Uniti a quelli del Monarca britannico, scrive: «*The one would have a right to command the military and naval forces of the nation: the other, in addition to this right, possesses that of declaring war, and of raising and regulating fleets and armies by his own authority. The one would have a concurrent power with a branch of the legislature in the formation of treaties: the other is the sole possessor of the power of making treaties*».

⁶⁷ Ai sensi del quale «*The Congress shall have Power [...] To define and punish Piracies and Felonies committed on the high Seas, and Offenses against the Law of Nations; To declare War, grant Letters of Marque and Reprisal, and make Rules concerning Captures on Land and Water; To raise and support Armies, but no Appropriation of Money to that Use shall be for a longer Term than two Years; To provide and maintain a Navy; To make Rules for the Government and Regulation of the land and naval Forces; To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions; To provide for organizing, arming, and disciplining, the Militia, and for governing such Part of them as may be employed in the Service of the United States, reserving to the States respectively, the Appointment of the Officers, and the Authority of training the Militia according to the discipline prescribed by Congress*».

⁶⁸ In tema di *war power*, i lavori della Convenzione sono stati dominati dalla comune preoccupazione dei *framer* di non investire il Presidente dello *jus belli ac pacis* tradizionalmente associato alla figura del Monarca (cfr. L. FISHER, *Presidential*, op. cit., 4 ss.). Nel progetto del *Committee of Detail*, mentre al Presidente era assegnato il ruolo di «*Commander in Chief of the Army and Navy of the United States and of the militia of the several States*» (M. FARRAND, *The Records*, op. cit., II, 185), alle due Camere erano attribuiti notevoli poteri, quali «*to make war; to raise armies; to build and equip fleets; to call forth the aid of the militia, in order to execute the laws of the Union, enforce treaties, suppress insurrections, and repel invasions*» (ivi, 181 s.). Degli emendamenti presentati a quest'ultima parte del progetto, sono stati respinti quelli volti a conferire il potere di guerra unicamente al Senato (Charles Pinckney, secondo cui la Camera «*would be too numerous for such deliberations*», mentre «*[t]he Senate would be the best depository, being more acquainted with foreign affairs, and most capable of proper resolution*») o al Presidente (Pierce Butler, ad avviso del quale «*the President [...] will have all the requisite qualities, and will not make war but when the Nation will support it*»), mentre è stata accolta la proposta di James Madison e di Elbridge Gerry di inserire il verbo «*declare*» al posto di «*make*», la quale, implicitamente, lasciava all'Esecutivo il potere di respingere attacchi improvvisi in assenza di una dichiarazione di guerra; come precisato da Rufus King, infatti, «*make*» avrebbe dovuto essere interpretato come «*conduct*», termine che rimanda a una funzione esecutiva (ivi, 318). Fedeli al principio repubblicano secondo cui «*the conjoined wisdom of many is superior to that of one*» (D. GRAY ADLER, *Foreign Policy and the Separation of Powers: The Influence of the Judiciary*, in M.W. MCCANN, G.L. HOUSEMAN (eds.), *Judging the Constitution: Critical Essays on Judicial Lawmaking*, Boston, Scott, Foresman/Little, Brown 1989, 158), i delegati hanno dunque inteso riporre il potere di iniziare la guerra nelle sole mani del Congresso, configurando il potere presidenziale di intraprendere azioni militari unilaterali come un'eccezione, «*an emergency measure that permits the President to take actions necessary to resist sudden attacks*» (L. FISHER, *Presidential*, op. cit., 8.). A riguardo, cfr. anche J. MADISON, in G. HUNT (ed.), *The Writings of James Madison*, 6, New York, G.P. Putnam's Sons, 1906,

concernenti le relazioni estere (ambasciatori, altri rappresentanti pubblici, consoli e altri funzionari federali previsti dalla legge, tra i quali sarebbe rientrato, fra gli altri, il Segretario di Stato, a capo del *Department of State*⁶⁹) e di concorrere alla conclusione dei trattati mediante l'«*advice*» e il «*consent*», da esprimere a maggioranza dei due terzi dei presenti (art. II, sez. 2, cl. 2)⁷⁰. L'ampio ventaglio delle competenze affidate al Congresso era completato dalla titolarità di ulteriori poteri suscettibili di metterlo nelle condizioni incidere efficacemente sulla direzione degli affari esteri, quali il potere di regolare il commercio con gli altri Stati (art. I, sez. 8, cl. 3) e il «*power of the purse*», disciplinato dalla «*Taxing and Spending Clause*» (art. I, sez. 8, cl. 1)⁷¹ e dalla «*Appropriation Clause*» (art. I, sez. 9, cl. 7)⁷².

Benché la quota di potere estero riconosciuta alle Camere, considerati gli assetti di governo vigenti all'epoca della redazione della Costituzione, possa ritenersi «*extraordinarily progressive and democratic*»⁷³, l'esclusione della Camera dei Rappresentanti dalla partecipazione al *treaty-making power* e il significato originariamente attribuito all'intervento del Senato nel suo esercizio rivelano una spiccata diffidenza dei costituenti nei

148, il quale elogia la saggezza della scelta di aver riposto in organi distinti il potere di *Commander in Chief* e quello di muovere guerra: «*Those who are to conduct a war cannot in the nature of things, be proper or safe judges, whether a war ought to be commenced, continued, or concluded. They are barred from the latter functions by a great principle in free government, analogous to that which separates the sword from the purse, or the power of executing from the power of enacting laws*»; J. JAY, No. 4, in A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, op. cit., 13, il quale esprime il timore che un Presidente investito del potere di iniziare la guerra avrebbe potuto ricorrervi, al pari dei sovrani assoluti, per realizzare le sue ambizioni personali di gloria: «*absolute monarchs will often make war when their nations are to get nothing by it, but for purposes and objects merely personal, such as a thirst for military glory, revenge for personal affronts, ambition, or private compacts to aggrandize or support their particular families or partisans. These and a variety of other motives, which affect only the mind of the sovereign, often lead him to engage in wars not sanctified by justice or the voice and interests of his people*».

⁶⁹ Il *Department of State*, inizialmente denominato *Department of Foreign Affairs*, è stato istituito mediante una legge approvata dal primo Congresso il 21 luglio 1789.

⁷⁰ Ai sensi del quale il Presidente «*shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors [...]*». Sulla genesi del sistema statunitense di *treaty-making power*, cfr. anche C. MCLAUGHLIN, *The Scope of the Treaty Power in the United States*, in *Minnesota Law Review*, 42, 1958, 732 ss.

⁷¹ «*The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States*».

⁷² «*No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of the Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time*».

⁷³ L. FISHER, *Presidential*, op. cit., 4.

confronti di un'estensione del campo di applicazione dei principi della democrazia rappresentativa e della sovranità popolare al delicato settore dei rapporti internazionali⁷⁴.

Sono state già richiamate le ragioni della scelta di non immettere la Camera dei Rappresentanti nel procedimento di formazione dei trattati. Occorre inoltre tenere conto dell'intento dei costituenti – memori del fallimento delle assemblee legislative statali nel dare esecuzione ai trattati durante la vigenza degli *Articles* – di assicurarsi che i trattati validamente conclusi fossero eseguibili nell'ordinamento interno senza la necessità di una *implementing legislation* del Congresso: in tal senso, deve essere letta la qualificazione dei trattati conclusi sotto l'autorità degli Stati Uniti come «*supreme Law of the Land*» (art. VI, cl. 2), di rango pari alle leggi federali e superiore rispetto alle costituzioni e alle leggi statali. Tale disposizione – come si vedrà – non ha comunque impedito alla Camera di rivendicare un proprio spazio, almeno nell'implementazione dei trattati non *self-executing*.

Per quanto riguarda il ruolo che i *framer* avevano inteso assegnare al Senato, è evidente come esso sia stato concepito in risposta a «esigenze diverse da quelle da quelle che qualche anno più tardi saranno invocate dall'Assemblea Costituente francese per affermare il ruolo del Legislativo in politica estera»⁷⁵.

In primo luogo, la partecipazione al *treaty-making power* dell'organo rappresentativo degli Stati membri dell'Unione, qualificata dal requisito della maggioranza due terzi dei presenti per l'espressione dell'*advice* e del *consent* (riproduttivo della maggioranza di nove Stati su tredici richiesta dagli *Articles* per la ratifica dei trattati, *ex art. IX*, par. 6), riflette la volontà dei delegati di offrire alle singole entità statuali una forma mediata di compensazione per la rinuncia al proprio sovrano *jus belli ac pacis*, e dunque a una loro autonoma soggettività di diritto internazionale⁷⁶.

In secondo luogo, l'elezione indiretta dei senatori da parte delle assemblee statali (abbandonata in favore di un'elezione popolare diretta soltanto nel 1913, con l'approvazione del XVII emendamento), il loro numero ristretto, la durata sessennale del loro mandato e il

⁷⁴ In tal senso, cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 10; V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, 529.

⁷⁵ F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 28.

⁷⁶ Ivi, 27. Sul peso dei differenti interessi economici e commerciali dei diversi Stati e delle gelosie di quelli più piccoli, cfr. C. WARREN, *The Mississippi River and the Treaty Clause of the Constitution*, in *George Washington Law Review*, 2, 1934, 271 ss.; W. STULL HOLT, *Treaties*, op. cit., 5; R.E. MCCLENDON, *Origin of two-third Rule in Senate Action upon Treaties*, in *American Historical Review*, 36, 1931, 768 ss.).

limite di età per l'eleggibilità più elevato rispetto a quello dei deputati (trent'anni contro venticinque) concorrevano a configurare il Senato come un corpo politico elitario e conservatore, istituito al fine di impedire la concentrazione del potere nelle mani di un'unica assemblea elettiva, ritenuta più propensa «*to yield to the impulse of sudden and violent passions, and to be seduced by factious leaders into intemperate and pernicious resolutions*»⁷⁷. Nelle intenzioni dei *framer*, questa sua natura di «*embodiment of the aristocratic component in the American nation*»⁷⁸ incaricato di porre un freno ai presunti eccessi della volontà popolare sarebbe dovuta emergere anche in rapporto alle eventuali ambizioni accentratrici del Presidente⁷⁹, nei confronti del quale il Senato avrebbe dovuto assumere il ruolo di una sorta di «*executive council*» con funzioni consultive, associato ad esso in ciascuna delle fasi attraverso cui si snoda il *treaty-making process*⁸⁰.

Appurato ciò, è altresì opportuno rilevare come la laconicità delle disposizioni costituzionali recanti la disciplina della ripartizione del potere estero abbia lasciato aperte numerose questioni interpretative, in particolare rimettendo al concreto svolgimento della prassi costituzionale la soluzione del problema di quale organo sia titolato ad avere «*the decisive and final voice in determining the course of the American nation*»⁸¹. In tal senso, si ritiene di concordare con quell'illustre dottrina che ha ravvisato nella Costituzione «*an invitation to struggle for the privilege of directing American foreign policy*»⁸².

L'interpretazione delle previsioni costituzionali concernenti gli affari esteri ha provocato forti tensioni nei rapporti tra il Presidente e i due rami del Congresso fin dai primi anni di vigenza della Costituzione. In merito al *treaty-making power*, alcuni importanti precedenti sono stati fissati già durante il XVIII secolo.

⁷⁷ Così A. HAMILTON, No. 62, in A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, op. cit., 322.

⁷⁸ L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 10.

⁷⁹ Cfr. G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1957, 204; J. BRYCE, *The American Commonwealth*, I, London-New York, Macmillan, 1889, 92 ss.

⁸⁰ Cfr. L. HENKIN, *Foreign Affairs and the United States Constitution*, Oxford, Clarendon, 1996, 443 s., nota 30; D. PERKINS, *Gli americani e la politica estera*, Napoli, Esi, 1955, 155, il quale osserva che «I Padri fondatori si aspettavano che il Senato fosse una specie di Consiglio della Corona, e che il potere esecutivo si consultasse liberamente con quello in questioni di politica estera».

⁸¹ E.S. CORWIN, *The President: Office and Powers, 1787-1957. History and Analysis of Practice and Opinion*, New York, New York University Press, 1957, 171, a giudizio del quale «*the verdict of history, in short, in that the power to determine the substantive content of American foreign policy is a divided power, with the lion's share falling usually, though, by no means always, to the President*».

⁸² *Ibidem*. Sul punto, cfr. anche J.K. LINDSAY, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and U.S. Foreign Policy*, in D.S. HAMILTON, T. TIILIKAINEN (eds.), *Domestic Determinants of Foreign Policy in the European Union and the United States*, Washington, D.C., Center for Transatlantic Relations and Finnish Institute of International Affairs, 2018, 145 ss.; C.V.M. CRABB, P.M. HOLT, *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, Washington, D.C., CQ Press, 1992.

Il primo, dalle conseguenze importanti e durature, si è prodotto nel 1789, allorché il Presidente George Washington, accompagnato dal Vice-Presidente John Adams, si è recato personalmente al Senato al fine di ottenerne l'«*advice*» riguardo all'opportunità di negoziare un progetto di trattato con le tribù indiane meridionali. L'iniziativa presidenziale, coerente con la richiamata concezione del Senato quale organo consultivo e ausiliario dell'Esecutivo investito del compito di assisterlo fin dalle fasi dell'iniziativa e della negoziazione dei trattati, si è tuttavia scontrata con la decisione dei senatori di sottoporre la questione all'esame di un'apposita commissione, istruendo un procedimento di natura legislativa. Constatata l'indisponibilità del Senato a operare «*in the spirit of an executive council*»⁸³, Washington, come riportano le cronache, avrebbe lasciato l'aula e detto che «*he would be damned if he ever went there again*»⁸⁴. In effetti, da allora in avanti il Senato non è stato più consultato in merito alla «*advisability*» dei trattati internazionali, sicché nella prassi la negoziazione dei medesimi si è consolidata come una prerogativa presidenziale⁸⁵ e il momento dell'*advice* è stato assorbito da quello del *consent*, mutando la propria funzione «da consultiva e in quanto tale preventiva, [...] in complementare e contestuale all'espressione del *consent*»⁸⁶.

Per effetto di tale assestamento, il ruolo del Senato nel *treaty-making* si è dunque interamente identificato con il potere di autorizzare il Presidente a ratificare i trattati da lui negoziati, sebbene con la possibilità – tipica del sistema statunitense – di recuperare una sostanziale partecipazione alla redazione del loro contenuto mediante la sua facoltà di apportarvi emendamenti⁸⁷. Sarebbe questo, in definitiva, il portato della concreta

⁸³ W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia Univ. Press, 1908, 138 ss.

⁸⁴ J.Q. ADAMS, *Memoirs*, VI, Philadelphia, J.B. Lippincott & Co., 1875, 427. Ad ogni modo, come rileva R. HAYDEN, *The Senate and Treaties: 1789-1817*, New York, Macmillan, 1920, «*Washington made treaties "by and with the advice and consent" of the Senate in a sense and to an extent that no later President ever has*». Pur non recandosi più di persona al Senato, il Presidente ne ha ricercato l'*advice* tramite messaggi: 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, Nijhoff, 2005, 777.

⁸⁵ In tal senso, cfr. l'ampia e risalente bibliografia menzionata da D. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1906, 175, nota 5, e da G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 101, nota 19.

⁸⁶ L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013, 1060. Sul punto, ampiamente, cfr. R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1983, 350 s.

⁸⁷ Cfr. R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 351. In proposito, cfr. inoltre E.S. CORWIN, *La Costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna*, trad. it. di R. Oriani, Pisa, Nisiri-Lischi, 1958, 135, il quale osserva come il *treaty-making power*, inizialmente concepito «come funzione unitaria esercitata dai due organi in stretta collaborazione si divide in *due* funzioni decisamente diverse cui presiedono gli stessi organi ma in posizioni

specializzazione del Senato – a dispetto delle intenzioni originarie dei costituenti – quale organo di natura propriamente parlamentare e legislativa, cui hanno concorso la rapida genesi del sistema dei partiti e la creazione del gabinetto presidenziale⁸⁸, nonché il costante incremento del numero dei senatori (a partire dai ventisei iniziali), che ha finito per rendere «più defatigante e rischioso (stante la delicatezza della materia e l'esigenza di definire le questioni rapidamente) il meccanismo della consultazione»⁸⁹.

L'originaria diffidenza dei *framer* verso una partecipazione diretta della Camera dei Rappresentanti all'esercizio del *treaty-making power* ha trovato ulteriore conferma nel 1796, quando il Presidente, creando un precedente poi seguito numerose volte, ha rifiutato di dare seguito a una mozione con cui i rappresentanti, nel corso dell'esame di un *appropriation bill* di esecuzione del cosiddetto *Jay Treaty* con la Gran Bretagna, avevano chiesto copia delle istruzioni impartite ai negoziatori e di altri documenti relativi al trattato, allo scopo di valutare l'opportunità o meno dello stanziamento necessario per attuarlo. A giudizio di Washington, adempiere a una simile richiesta avrebbe significato creare un pericoloso precedente, dal momento che «*a full disclosure of all the measures, demands, or eventual concessions which may have been proposed or contemplated would be extremely impolitic; for this might have a pernicious influence on future negotiations, or produce immediate inconveniences, perhaps danger and mischief, in relation to other powers*»⁹⁰. Ciononostante, in quella stessa occasione, facendo leva sui poteri legislativi del Congresso e in particolare sul potere della borsa, la Camera ha iniziato a rivendicare un proprio ruolo nell'implementazione dei trattati approvando una risoluzione (proposta da Madison) in cui si affermava che «*when a treaty stipulates regulations on any of the subjects submitted by the Constitution to the power of Congress, it must depend for its execution as to such stipulations on a law or laws to be passed by Congress, and it is the constitutional right and duty of the House of Representatives in all such cases to deliberate on*

rivali e spesso antagoniste». Su tale rivalità, cfr. H.J. LASKI, *The American Democracy. A commentary and an Interpretation*, London, George Allen and Unwin, 1953, 518, il quale afferma che «*From the first active years of the Constitution the conflict between the President and the Senate has been one of the most vital and discussed of its features. To win the assent of the Senate to a treaty has probably caused more agony and resentment among Presidents and Secretaries of State than any other problem save that of appointments*».

⁸⁸ L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 61.

⁸⁹ G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 100. Sull'atrofizzazione della funzione consultiva del Senato, cfr. anche L. HENKIN, *Treaties in a Constitutional Democracy*, in *Michigan Journal of International Law*, 10, 1989, 410 s.

⁹⁰ J.D. RICHARDSON (ed.), *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789-1897*, I, Washington, D.C., Government Printing Office, 1898, 194 s.

*the expediency or inexpediency of carrying such treaty into effect, and to determine and act thereon as in their judgment may be most conducive to the public good»*⁹¹. In proposito, se da un lato ha finito per imporsi la dottrina enunciata dall'allora senatore Olivier Ellsworth, secondo cui «[t]he instant the President and Senate have made a treaty, the Constitution makes it the law of the land; and, of course, all persons and bodies, in whatever station or department, within the jurisdiction of the United States are bound to conform their action and proceeding to it»⁹², dall'altro essa non ha però potuto applicarsi ai trattati non *self-executing*, come quelli comportanti oneri finanziari: come osservato dal Chief Justice Marshall in *Foster & Elam v. Neilson* (1829), infatti, «when the terms of stipulation import a contract – when either of the parties engages to perform a particular act, [...] the legislature must execute the contract, before it can become a rule for the court»⁹³.

Altri decisivi precedenti stabiliti in questo stesso periodo in materia di potere estero hanno sancito la facoltà del Presidente di nominare inviati personali senza chiedere l'assenso del Senato⁹⁴, la sua esclusiva titolarità del potere di riconoscimento dei governi stranieri (implicita nella prerogativa di nomina e accreditamento di ambasciatori e altri funzionari pubblici)⁹⁵, e infine la definizione del suo ruolo quale «*the only channel of communication between the United States and foreign nations*» (formulata dall'allora Segretario di Stato Thomas Jefferson)⁹⁶.

⁹¹ *Annals of Congress*, 5, 1796, 771. Per un confronto tra la posizione di Madison, Gallatin e Jefferson, secondo cui il *treaty-making power* era limitato dai poteri congressuali, e quella di Washington, Hamilton e Walcott, i quali negavano che l'assenso della Camera fosse costituzionalmente necessario per la validità dei trattati e che essa non potesse discrezionalmente rifiutarne l'esecuzione, cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 192 ss.

⁹² S.M. CULLOM, *The Treaty-Making Power*, in *The North American Review*, 180, 1905, 339.

⁹³ U.S. Supreme Court, *Foster & Elam v. Neilson*, 27 U.S. 253 (1829).

⁹⁴ Nel febbraio 1791 il Presidente Washington, limitandosi a darne comunicazione al Senato, ha nominato Gouverneur Morris suo inviato personale con l'incarico di interloquire con il governo britannico sull'implementazione del Trattato di Parigi (1783). Sulla vicenda, cfr. E.S. CORWIN, *The President*, op. cit., 206.

⁹⁵ Nel 1793, l'accreditamento del ministro francese Edmond-Charles Genêt, equivalente al riconoscimento della Repubblica francese, e la successiva richiesta di richiamo dello stesso, sono stati disposti dal Presidente Washington senza alcun intervento dei due rami del Congresso. Cfr. T.A. BAILEY, *A diplomatic history of the American people*, New York, F.S. Crofts & Co., 1940, 74 ss.; J.B. MASON, *The constitutional power of the American President over the conduct of Foreign Affairs*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 7, 1958, 77, il quale osserva che «[t]he Constitution does not state expressly that the President has the power of recognition, but provides in Article II, Section 2 and 3, that he has the power to appoint ambassadors to foreign countries and receive foreign ambassadors».

⁹⁶ Cfr. G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., il quale ricorda come tale definizione sia stata formulata dal Segretario di Stato in risposta al ministro francese Genêt, il quale aveva trasmesso al Congresso, anziché al Presidente, la richiesta di *exequatur* per un console.

In definitiva, l'iniziale di conflittualità nelle relazioni tra il Presidente e i due rami del Congresso si è risolta attraverso l'individuazione di un punto di equilibrio che ha confermato e rafforzato l'attribuzione al vertice dell'Esecutivo della competenza a negoziare e a rapportarsi con gli altri Stati. Come sostenuto dall'allora rappresentante John Marshall nel 1800 (in seguito Segretario di Stato e infine *Chief Justice* della Corte Suprema), durante un dibattito sull'opportunità della messa in stato di accusa del Presidente John Adams, «[t]he President is the sole organ of the nation in its external relations, and its sole representative with foreign nations [...]. Of consequence, any act to be performed by the force of the nation is to be performed through him»⁹⁷. Di lì a poco, il ruolo del Presidente nel *treaty-making power* sarebbe stato ulteriormente rafforzato dall'affermazione del ricorso ai *simple executive agreement*, ossia agli accordi conclusi dal solo Esecutivo, senza l'assenso del Senato⁹⁸.

2.4. L'intervento assembleare nel modello delle costituzioni francesi del periodo rivoluzionario

Il principio della concentrazione delle attribuzioni relative agli affari esteri nelle sole mani dell'organo detentore del potere esecutivo è stato ancor più compiutamente sconfessato in occasione dei lavori dell'Assemblea nazionale costituente francese (1789-1791).

La diffidenza dei costituenti francesi nei confronti della concentrazione assolutistica del potere, motivata dall'adesione, solennemente proclamata nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 26 agosto 1789, alle teorie illuministiche della sovranità nazionale e della separazione dei poteri (artt. 3 e 16), è infatti ben presto approdata nella volontà di superare la prerogativa regia anche in quel suo nucleo essenziale costituito dal potere di condurre le relazioni estere. Nel suscitare la rivendicazione di un intervento nel

⁹⁷ *Annals of Congress*, 6th Congress, 1800, 613. Benché questa opinione sia stata talvolta interpretata nel senso di affermare l'esistenza di una prerogativa esclusiva del Presidente in politica estera, invero Marshall, come conferma anche il suo successivo operato come *Chief Justice*, «never claimed a broad, independent power for the President or anything close to primacy in foreign affairs, much less in military initiatives» (L. FISHER, *Presidential*, op. cit., 24).

⁹⁸ Il primo *simple executive agreement* è stato concluso nel 1817 dal Segretario di Stato Rush e il Ministro degli esteri britannico Bagot per fissare un limite alle forze navali che i rispettivi Paesi avrebbero potuto mantenere nei Grandi Laghi (nel 1818 l'accordo è stato presentato al Senato e da esso approvato). Tra il 1789 e il 1839, a fronte della ratifica di 60 trattati, sono stati conclusi 27 *executive agreement (simple e congressional)*, mentre tra il 1839 e il 1889 i secondi si sono imposti sui primi 238 a 215 (v. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 109). Sul tema, ampiamente, cfr. di A. REPOSO, *Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto costituzionale statunitense*, Padova, Cedam, 1983.

suo esercizio dell'Assemblea legislativa – da quelli concepita come «la massima salvaguardia dei diritti e delle libertà dei cittadini»⁹⁹ – ha giocato un ruolo determinante l'opposizione dei *constituant* all'ordine di Luigi XVI di equipaggiare alcuni vascelli in preparazione di un intervento in un potenziale conflitto tra la Spagna (alleata in virtù del Patto di famiglia del 1761) e la Gran Bretagna. La decisione del Monarca, comunicata all'Assemblea nazionale il 14 maggio 1790 mediante una lettera del Ministro degli Esteri de Montmorin, ha finito infatti per innescare, a partire dal giorno seguente, memorabili dibattiti attorno alla questione se «*la nation doit-elle déléguer au roi l'exercice du droit de la paix et de la guerre*»¹⁰⁰. La massima rousseauiana secondo cui «*[l]'exercice extérieur de la puissance ne convient point au peuple*»¹⁰¹ si apprestava a essere travolta dallo spirito rivoluzionario che animava i componenti dell'Assemblea, decisi a voltare radicalmente pagina rispetto al passato instaurando «un sistema fondato su principi e valori nuovi [...] aventi una portata universale»¹⁰².

Per quanto riguarda il *treaty-making power*, è stato il deputato Pétion, nella seduta del 17 maggio 1790, a esprimere per primo in termini moderni la portata giuridica e politica del problema della competenza del Parlamento nella conclusione dei trattati internazionali¹⁰³, scuotendo la coscienza dei costituenti con un fondamentale quesito, espresso in forma retorica: «*Si le pouvoir exécutif n'a pas le droit de faire la loi le plus simple, pourquoi lui donnerait-on celui de faire des traités dont les conséquences sont si importantes?*»¹⁰⁴. Sul piano giuridico, veniva posto il problema della validità interna dei trattati: dal momento che essi obbligano lo Stato, obbligano anche i cittadini, derogando pertanto alle leggi. Al contempo, sul piano politico, si comprendeva che la stipulazione dei trattati internazionali e l'intera politica estera «*sont l'affaire non seulement des gouvernants, mais des*

⁹⁹ A. AQUARONE, *Due Costituenti settecentesche. Note sulla Convenzione di Filadelfia e sull'Assemblea Nazionale francese*, Pisa, Nistri-Lischi, 1959, 34.

¹⁰⁰ P.-J.-B. BUCHEZ, P.-C. ROUX, *Histoire parlementaire de la Révolution française*, VI, Paris, Paulin, 1834, 50. Per una ricostruzione dei momenti salienti dei dibattiti svoltisi sul tema in Assemblea nazionale costituente, cfr. F. BRUNO, *Il potere federativo agli albori dello Stato liberale: Convenzione di Filadelfia e Assemblea Nazionale francese*, in C. MURGIA (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, 123 ss.; A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel française et comparé*, II, Paris, Sirey, 1928, 211 ss.; L. MICHON, *Les traités internationaux devant les Chambres*, Paris, A. Chevaliers-Marescq & Cie, 1901, 27 ss.

¹⁰¹ J.-J. ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne*, in ID., *Collection complète des œuvres*, 6, in-4°, Genève, 1780-1789, 319.

¹⁰² A. AQUARONE, *Due Costituenti*, op. cit., 143.

¹⁰³ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 100 s.

¹⁰⁴ P.-J.-B. BUCHEZ, *Historie de l'Assemblée constituante*, III, Paris, J. Hetzel, 1846, 137.

gouvernés [...] et c'est pourquoi la Révolution française exige que la politique extérieure soit elle aussi conduite et contrôlée par le peuple, c'est-à-dire par l'Assemblée»¹⁰⁵.

Tra le numerose e assai variegata proposte di ripartizione del potere di stipulare avanzate durante la discussione¹⁰⁶ è stata infine approvata la soluzione “intermedia” congegnata da Mirabeau, la quale delineava una compartecipazione del Re e del Corpo legislativo alla conclusione di tutti i trattati internazionali¹⁰⁷. Tale soluzione è confluita quindi nel testo della Costituzione del 1791, il quale attribuiva al Sovrano la competenza a «*arrêter et de signer*» tutti i trattati di pace, di alleanza e di commercio, nonché le altre convenzioni da questi ritenute «*nécessaire au bien de l'Etat*» (titolo III, cap. IV, sez. III, art. 3), e al Corpo legislativo quella di approvare «*les traités de paix, d'alliance et de commerce*», con la precisazione che in mancanza di tale approvazione non avrebbe potuto avere effetto «*aucun traité*» (titolo III, cap. III, sez. I, art. 3)¹⁰⁸.

La discussione relativa alla formazione dei trattati, invero, ha costituito solo l'appendice secondaria di un dibattito che si è principalmente incentrato sui temi della legittimità della

¹⁰⁵ Così B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 100, per il quale, con il diritto costituzionale della Rivoluzione francese, si arriva «à la formula moderne du contrôle parlementaire de la politique extérieure». Sul punto, cfr. anche ID., *La technique parlementaire des relations internationales*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 56, 1937, 235 ss. Sui limiti di questa impostazione del problema, cfr. E. PALAZZOLO, *Ordinamento*, op. cit., 26, nota 68, il quale evidenzia «una qualche confusione tra profilo internazionale e profilo interno di efficacia di un trattato internazionale».

¹⁰⁶ Cfr. L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 29 ss., il quale, sommariamente, distingue le seguenti posizioni: «*Les défenseurs les plus ardents des prérogatives royales apportent des exceptions au droit du Roi de faire seul les traités: discours de M. de Sérent, de l'abbé de Montesquiou. - Clermont-Tonnerre, Crillon, Malouet ne proposent à peu près comme restrictions aux droits du Roi que celles qui se sont imposées depuis à tout régime représentatif. - Lameth, Pétion ne veulent même pas laisser au Roi le droit de faire les traités de paix et d'alliance. - M. de Menou et le curé Jallet demandent l'intervention de l'Assemblée dans les négociations mêmes des traités. - Pétion propose de lui donner le droit de les modifier. - MM. Chabroux, Goupil de Préfeln ne donnent à l'Assemblée qu'un droit de ratification. - Intervention de Mirabeau. Il réserve à l'Assemblée l'approbation des traités. - Projet de Barnave donnant à l'Assemblée le droit de conclure les traités*» (ivi, 29).

¹⁰⁷ L'art. 9 del decreto approvato dall'Assemblea nella seduta del 22 maggio 1790 recitava: «*Il appartiendra au roi d'arrêter et de signer avec les puissances étrangères toutes les conventions nécessaires au bien de l'Etat; et les traités de paix, d'alliance et de commerce ne seront exécutés qu'autant qu'ils auront été ratifiés par le corps législatif*». Nella seduta del 24 maggio 1790, su proposta dello stesso Mirabeau, l'Assemblea ha infine riformulato l'articolo esplicitando che sarebbero stati ratificati dal Legislativo anche «*autres conventions qu'il [le roi] jugera nécessaires au bien de l'Etat*» e sostituendo l'espressione «*ne seront exécutés*» con «*n'auront d'effet*». Cfr. L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 40, il quale chiarisce che, coerentemente quanto affermato da Mirabeau, la «*ratification*» del Corpo legislativo non deve essere intesa nel significato tecnico che ha nel diritto internazionale, ma come sinonimo di «*approbation*»; l'Autore, inoltre, evidenzia che l'approvazione del Corpo legislativo, malgrado l'avvenuta sostituzione di «*ne seront exécutés*» con «*n'auront d'effet*», nelle intenzioni di Mirabeau costituiva «*une condition même de la force de l'engagement*» (ivi, 41).

¹⁰⁸ Cfr. E. PALAZZOLO, *Ordinamento*, op. cit., 27 s., il quale sottolinea che «la sottoscrizione del testo da parte del Re non avrebbe reso valido il trattato, poiché il potere effettivo di concluderlo risiedeva, dal punto di vista sostanziale ed anche formale, nel Corpo legislativo».

guerra e della titolarità dello *jus belli*¹⁰⁹. In merito, si accenna innanzitutto l'ampia adesione espressa dagli oratori intervenuti al principio radicalmente innovativo della rinuncia alla guerra di aggressione¹¹⁰, la cui più antica formulazione è stata infine accolta nel titolo VI della Costituzione¹¹¹. In secondo luogo, si ricorda anche come tale istanza pacifista sia stata accompagnata dalla volontà di limitare, o persino di sopprimere del tutto, il potere del Monarca di dichiarare guerra¹¹², nel presupposto che le rivalità dinastiche fossero la causa più ricorrente dei conflitti e che quindi per assicurare la pace sarebbe bastato attribuire le competenze in materia ai rappresentanti del popolo¹¹³: in esito a un celebre «*duel oratoire*» tra Mirabeau e Barnave¹¹⁴ ha preso forma una soluzione in base alla quale la guerra avrebbe potuto essere decisa soltanto «*par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi, et sanctionné par lui*», e inoltre il Legislativo avrebbe potuto imporre al Re di prevenire o interrompere le ostilità, nonché di intraprendere i negoziati di pace (cap. III, sez. I, art. 2)¹¹⁵.

¹⁰⁹ Cfr. L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 28.

¹¹⁰ Per gli interventi più significativi sul tema, cfr. F. BRUNO, *Il potere*, op. cit., 124 s. La prima formulazione del principio pacifista è quella contenuta in una proposta presentata dal deputato de Lévis nella seduta del 15 maggio 1790, la quale recita: «*L'Assemblée nationale déclare, on outre, de la manière la plus solennelle, que jamais la nation française n'entreprendra rien contre les droits d'aucun peuple, mais qu'elle repoussera avec tout le cou d'un peuple libre, et toute la puissance d'une grande nation, les atteintes qui raient être portées à ses droits*» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le droit constitutionnel et l'organisation de la paix*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 45, 1933, 689).

¹¹¹ In esso si proclamava che «*La Nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple*». Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le droit constitutionnel*, op. cit., 699, secondo il quale tale formula rimane «*un principe fondamental de la doctrine internationale de la Révolution française*».

¹¹² Cfr. *ivi*, 688, il quale sottolinea come, «*dans la conscience des hommes de la Révolution, ces deux problèmes constitutionnel et international étaient étroitement liés*».

¹¹³ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *La technique*, op. cit., 21; *Id.*, *Droit constitutionnel*, op. cit., 205 ss. La tesi dei costituenti francesi precorre di alcuni anni le riflessioni svolte da Kant nella sua opera *Per la pace perpetua*, pubblicata nel 1795. In tal senso, cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 531. Cfr. I. KANT, *Per la pace perpetua*, trad. it. a cura di S. VECA, Milano, Feltrinelli, 1991, 35.

¹¹⁴ L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 37. Mirabeau proponeva di delegare l'esercizio del *droit de la guerre* «*concurrentement au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif*», affidando al Re l'iniziativa della guerra e al Corpo legislativo soltanto il potere di imporre di prevenire o cessare le ostilità, nonché di «*requérir le pouvoir exécutif de négocier la paix*» (*Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799)*, Paris, Librairie Administrative P. Dupont, 1883, 10, 626). Barnave invece, da sostenitore della sovranità popolare, suggeriva di attribuire il *war power* esclusivamente al Corpo legislativo, cui il Monarca avrebbe potuto indirizzare «*les propositions qui lui paraîtront convenables*» (*Archives Parlementaires*, op. cit., 15, 644). In esito a tale confronto, Mirabeau, cedendo in parte agli argomenti dell'avversario, ha formulato una nuova proposta, la quale, approvata con alcune modifiche (v. il testo del Decreto sul diritto di guerra e di pace del 22 maggio 1790, in *ivi*, 661 s., ritenuto da B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *La technique*, op. cit., 240, «*le point de départ du droit constitutionnel moderne*»), ha infine trovato collocazione nel capitolo III della Costituzione.

¹¹⁵ Al Re, invece, sarebbe spettato «*entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations, faire des préparatifs de guerre proportionnés à ceux des Etats voisins, distribuer les forces de terre et de mer ainsi qu'il le jugera convenable, et en régler la direction en cas de guerre*» (cap. IV, sez. III, art. 1).

In conclusione, fissando un sistema di ripartizione del potere estero che, ispirandosi a un principio di collaborazione tra poteri¹¹⁶, manteneva in capo all'Esecutivo l'iniziativa e la gestione dei rapporti internazionali e attribuiva all'organo legislativo i poteri di decisione in ordine alla guerra, alla pace e alla conclusione dei trattati, la Costituzione francese del 1791 ha rappresentato «il primo, grande crocevia nell'evoluzione del “potere estero” in Europa»¹¹⁷.

Lo schema di allocazione del *treaty-making power* (e in generale di tutto il potere estero) stabilito da questa carta ha rappresentato un modello di riferimento per molti dei testi costituzionali del periodo successivo. Esso è stato infatti accolto, seppure con alcune significative varianti connesse all'assetto dei rapporti tra poteri di volta in volta stabilito,

¹¹⁶ Cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 531, il quale ricorda che il settore del potere estero è l'unico nel quale Mirabeau è riuscito a ottenere il sistema di collaborazione dei poteri di cui era stato fautore, in quanto, per il resto, la Costituzione del 1791 «instaurava un sistema di netta separazione dei poteri simile per vari aspetti al regime presidenziale americano (ovviamente con il re al posto del presidente eletto)». Sul punto, cfr. anche MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le gouvernement parlementaire sous la Convention*, in *Cahiers de la Révolution française*, Paris, Sirey, 1937, 65, il quale definisce Mirabeau «le prophète du parlementarisme».

¹¹⁷ G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 4.

nelle Costituzioni rivoluzionarie del 1793¹¹⁸ e del 1795¹¹⁹, nella Costituzione consolare del 1799, benché in misura più limitata¹²⁰, e infine in quella del 1848¹²¹.

In relazione al concreto atteggiarsi dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo nell'esercizio del potere estero nel periodo compreso tra il 1790 e il 1795, mentre una parte della dottrina ha sostenuto che all'indebolimento del ruolo del primo abbia corrisposto un progressivo assorbimento da parte del secondo di tutti i poteri relativi alla politica estera¹²², un'altra ha più attentamente rilevato che «*tant sur le plan de la théorie constitutionnelle que sur le plan de la pratique politique, la Révolution n'a jamais opéré ce transfert des compétences extérieures de l'Exécutif vers le Législatif*»¹²³. Secondo questa tesi, malgrado

¹¹⁸ Nella Costituzione "giacobina" dell'anno I, mai entrata in vigore, i trattati internazionali sono ratificati dal Corpo legislativo mediante decreto (art. 54), mentre la loro negoziazione è affidata al Consiglio esecutivo (art. 70), il quale, essendo concepito come mera proiezione del Legislativo, «*ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du Corps législatif*». Per il dibattito in materia in seno alla Convenzione, cfr. L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 51 ss.

¹¹⁹ La Costituzione dell'anno III, voltando pagina rispetto al radicalismo democratico del testo costituzionale precedente, tende a un rafforzamento del potere esecutivo (riposto delle mani di un organo collegiale composta da cinque membri, denominato Direttorio) che non manca di investire il potere di concludere i trattati. In base ad essa, il Direttorio non solo è titolare del potere di «*conduire les négociations*» (art. 329), ma è anche autorizzato a concludere accordi preliminari e persino a stabilire «*conventions secrètes*» (art. 330), con il limite che le disposizioni degli articoli segreti «*ne peuvent être destructives des articles patents, ni contenir aucune aliénation du territoire de la République*» (art. 332); inoltre, si prevede che i trattati, per essere validi, debbano essere esaminati e ratificati dal Corpo legislativo, con la precisazione che il Direttorio può dare esecuzione provvisoria a eventuali clausole segrete (art. 333). Sul tema, cfr. ivi, 60 ss.; J. BARTHÉLEMY, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906, 542.

¹²⁰ In base a quanto disposto dalla Costituzione consolare dell'anno VIII, approvata in seguito al colpo di stato compiuto da Napoleone Bonaparte il 18 brumaio e caratterizzata da una forte concentrazione di potere nelle mani del Governo, quest'ultimo, formato da tre Consoli, «*entretient des relations politiques au-dehors, conduit les négociations, fait les stipulations préliminaires, signe, fait signer et conclut tous les traités de paix, d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce, et autres conventions*» (art. 49); tuttavia, il testo prevede che «*sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois*», e dunque con la partecipazione delle assemblee legislative (il Tribunato, il Corpo legislativo e il Senato), i trattati di pace, di alleanza e di commercio (art. 50). In merito a quest'ultima disposizione, cfr. L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 66 s., il quale, se da un lato sostiene che la Costituzione, prescrivendo l'intervento assembleare per i trattati più importanti, in definitiva «*procède encore des mêmes idées que les autres constitutions de l'époque révolutionnaire*» (ivi, 66), dall'altro sottolinea che, ad ogni modo, «*les termes employés par la Constitution trahissent l'idée d'accroître le rôle du gouvernement dans la collaboration avec le pouvoir législatif qui lui est encore imposée*».

¹²¹ La Costituzione del 1848, in vigore durante la breve vita della II Repubblica francese (1848-1852), nel quadro di una forma di governo a rigida separazione dei poteri influenzata dal modello statunitense, affida al Presidente, esecutivo monocratico eletto a suffragio diretto maschile per quattro anni, il potere di negoziare e di ratificare i trattati, i quali diventano definitivi solo con l'approvazione dell'Assemblea nazionale (art. 53). A riguardo, ampiamente, cfr. L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 121 ss.

¹²² Cfr. F. MASSON, *Le Département des Affaires Étrangères pendant la Révolution française, 1787-1804*, Paris, Plon, 1877; F. MAURY, *Le gouvernement de Louis XVI devant l'Assemblée Constituante*, in *Annales des Sciences Politiques*, 1900, 484 ss.; J. TULARD, J.-F. FAYARD, A. FIERRO (dir.), *Histoire et dictionnaire de la Révolution française*, Paris, Laffont, 1987, article «comité diplomatique», 663; F. ATTAR, *Aux armes citoyens! Naissance et fonctions du bellicisme révolutionnaire*, Paris, Seuil, 2010, 52 ss., 105 ss.

¹²³ In tal senso, V. MARTIN, *Les relations extérieures, «domaine réservé» du pouvoir exécutif?*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 28, II, 2014, 77 ss.

l'emersione di un significativo intervento del Legislativo nel settore delle relazioni estere, queste ultime sono rimaste un dominio riservato, ancorché non più esclusivo, dell'Esecutivo, che in tale ambito ha potuto disporre, in misura variabile, di un potere decisionale autonomo¹²⁴. Ciò vale in particolar modo per il periodo della monarchia costituzionale e per quello dell'instaurazione della Repubblica (1790-1793): nonostante il tradimento del Re e i fallimenti militari e diplomatici del *Conseil exécutif provisoire* che ne aveva preso il posto, la prerogativa estera dell'Esecutivo non è stata mai messa in discussione per il prevalere della convinzione che, diversamente da tale organo, l'Assemblea fosse strutturalmente inidonea ad assicurare il *segreto* richiesto per una conduzione efficace degli affari esteri. Preoccupati che l'Esecutivo potesse pericolosamente abusare del suo *droit au secret*, i deputati hanno tentato di sottoporre l'operato al controllo parlamentare, ma con esiti insoddisfacenti: andavano in questa direzione sia l'istituzione di un apposito *Comité diplomatique*¹²⁵, sia l'approvazione di due leggi volte, rispettivamente, a obbligare il *Conseil exécutif* a comunicare all'Assemblea le informazioni concernenti la sicurezza dello Stato¹²⁶, e a rendere possibile l'incriminazione del Ministro degli Affari Esteri per la violazione di tale obbligo¹²⁷. Persino durante la stagione della «*centralité législative*» (1793-1795), alla concentrazione di ampi poteri di indirizzo e di controllo nelle mani del *Comité de salut publique* non si è accompagnata un'integrale confisca delle prerogative dell'Esecutivo¹²⁸: piuttosto, si è realizzata una collaborazione sempre più stretta tra poteri che ha fatto dell'elaborazione della politica estera non un monopolio del *Comité*, bensì «*une compétence partagée entre cet organe législatif d'exception et les instances de l'Exécutif*»¹²⁹.

¹²⁴ Nel potere decisionale autonomo riconosciuto all'Esecutivo nel campo delle relazioni estere ha intravisto l'emergere di un abbozzo di «*fonction gouvernementale*» M. TROPER, *Terminer la Révolution: la Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006, 163 ss. Cfr. anche ID., *Responsabilité politique et fonction gouvernementale*, in O. BEAUD, J.-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et cie, 1999, 33 ss.

¹²⁵ Il *Comité diplomatique* è stato istituito il 22 luglio 1790 dall'Assemblea costituente e rinnovato dall'Assemblea legislativa e dalla Convenzione, rispettivamente il 14 ottobre 1791 e il 2 ottobre 1792. Cfr. V. MARTIN, *Le Comité diplomatique: l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793)?*, in *La Révolution française*, 3, 2012.

¹²⁶ *Archives Parlementaires*, op. cit., 37, 2 janvier 1792, 9.

¹²⁷ *Archives Parlementaires*, op. cit., 39, 22 février 1792, 9 ss.

¹²⁸ Cfr. J.-C. MARTIN, *Violence et Révolution française: essai sur la naissance d'un mythe national*, Paris, Seuil, 2006, 207; M. BIARD, «*La Convention ambulante*». *Un rempart au despotisme du pouvoir exécutif?*, in *Annales Historiques de la Révolution française*, 2, 2003, 55 ss.; J. BARTHÉLEMY, *Le rôle*, op. cit., 472 ss., 477 ss.

¹²⁹ V. MARTIN, *Les relations*, op. cit., 82. *Contra*, nel senso di ammettere una progressiva confisca, da parte del *Comité de salut public*, della prerogativa estera dell'Esecutivo, cfr. A. LE PILLOUËR, *Les pouvoirs non-*

All'indomani del periodo rivoluzionario, mentre il consolato a vita e l'Impero napoleonico hanno segnato una concentrazione del potere estero analoga a quella che aveva caratterizzato il periodo prerivoluzionario¹³⁰, la Costituzione della Restaurazione, diversamente, hanno adottato un sistema ispirato al modello britannico¹³¹. In effetti, la *Charte* del 1814 e la Costituzione orleanista del 1830, sebbene formalmente attribuissero al Re la titolarità esclusiva dello *jus belli ac pacis*, nondimeno, nel richiedere l'approvazione parlamentare per la formazione delle leggi e per l'assunzione degli oneri finanziari hanno consentito alle Assemblee di intervenire, anche seppure indirettamente, nella conclusione dei trattati internazionali¹³². Così, ad esempio, sebbene l'art. 14 della *Charte* attribuisse esclusivamente al Re il potere di concludere i trattati, nel 1826 l'Esecutivo ha acconsentito alla richiesta della maggioranza della Camera dei deputati di pronunciarsi sulla parte riguardante le tasse e le imposte di un trattato negoziato con la Gran Bretagna¹³³. Durante la Monarchia di luglio, inoltre, l'influenza politica delle Camere in materia estera è stata notevolmente accresciuta dalla parlamentarizzazione, nella versione dualista, della forma di governo¹³⁴. Il caso più emblematico di questa tendenza è quello delle dimissioni del Ministro degli Esteri Victor de Broglie, presentate nell'aprile 1834 a seguito del rifiuto della Camera di approvare l'indennità prevista da un trattato concluso tra Francia e Stati Uniti per la riparazione dei danni causati dai corsari francesi durante le guerre napoleoniche.¹³⁵

Si ricorda infine che il sistema di ripartizione del potere estero messo a punto dal costituzionalismo rivoluzionario, in quella sua particolare *species* disciplinata dalla Costituzione

constituants des assemblées constituantes. Essai sur le pouvoir instituant, Paris, Dalloz, 2005, 468; F. MASSON, *Le Département*, op. cit., 274.

¹³⁰ Ai sensi dell'art. 58 del Senato-consiglio dell'anno X, non modificato da quello dell'anno XII, istitutivo dell'Impero, il Primo console «*ratifie les traités de paix et d'alliance, après avoir pris l'avis du conseil privé*», salvo il dovere, prima della promulgazione, di darne conoscenza al Senato. In tema, cfr. L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 70 ss.

¹³¹ Così F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 16. Diversamente, cfr. E. PALAZZOLO, *Ordinamento*, op. cit., 32, il quale assimila la vicenda costituzionale dei primi tempi della Restaurazione a quella dell'Impero napoleonico, accumulate dall'aver segnato entrambe un ritorno alla situazione prerivoluzionaria.

¹³² Cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 16 s. Cfr. altresì L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 80 ss., 100 ss.

¹³³ Cfr. B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 104, il quale ricorda che alla Camera si è affermato: «*Nous disons que s'il appartient au roi de consentir les subsides dans les traités, les conséquences de ces traités arrivent nécessairement devant les Chambres, car il faut les impôts pour payer ces subsides, et les impôts ne peuvent être votés que par les Chambres*» (*ibidem*, nota 4).

¹³⁴ Sul parlamentarismo dualistico (detto anche "orleanista"), cfr. R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Paris, Marcel Giard, 1924.

¹³⁵ Cfr. B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 105 s.; S. CHARLÉTY, *La Monarchie de Juillet*, in E. LAVISSE (éd.), *Histoire de France contemporaine*, V, Paris, Hachette, 1921, 113.

direttoriale del 1795, è stato recepito dalle costituzioni “giacobine” adottate nei territori occupati dalle armate francesi tra il 1796 e il 1799¹³⁶, nonché, più tardi, dalle costituzioni svizzere¹³⁷, dalla Costituzione dell’effimera Repubblica Romana (1849)¹³⁸, dalla Costituzione portoghese del 1911¹³⁹ e da quelle di alcuni Paesi dell’America latina¹⁴⁰.

2.5. La ripartizione del *treaty-making power* nel modello della Costituzione belga del 1831 e i dibattiti dottrinali sulla portata giuridica dell’intervento parlamentare in Belgio, Germania, Italia e Francia

Un altro sistema di ripartizione delle competenze relative alla conclusione dei trattati, assunto a punto di riferimento per la redazione di numerose carte costituzionali fino alla prima metà del XX secolo, è quello disciplinato da quel testo chiave per l’evoluzione del costituzionalismo moderno rappresentato dalla Costituzione del Belgio del 1831¹⁴¹.

Dopo la lunga parentesi involutiva occupata dal bonapartismo e della Restaurazione, la Costituzione belga si è distinta, tra le altre cose, per aver dimostrato il carattere tenace e costante del «tropismo parlamentare»¹⁴² al controllo dell’operato del Governo in politica estera. All’art. 68, dopo aver attribuito al Re il potere di “fare” i trattati, salvo l’obbligo di darne conoscenza alle Camere non appena l’interesse e la sicurezza dello Stato lo permettessero, essa disponeva infatti quanto segue: «*Les traités de commerce et ceux qui pourraient graver l’Etat ou lier individuellement des Belges, n’ont d’effet qu’après avoir*

¹³⁶ Sono le Costituzioni della Repubblica Bolognese del 1796 (artt. 94 e 103), della Repubblica Cispadana del 1797 (artt. 353-362), della Repubblica Cisalpina del 1797 (artt. 324-334) e del 1798 (artt. 319-327), della Repubblica Ligure del 1797 (art. 320-329), della Repubblica Romana del 1798 (artt. 317-325), della Repubblica Napoletana del 1799 (artt. 340-348) e della Repubblica Elvetica del 1798 (artt. 50, 76, 80). Sulle Costituzioni giacobine, cfr. C. GHISALBERTI, *Le Costituzioni “giacobine” (1796-1799)*, Milano, Giuffrè, 1957. Per i loro testi, cfr. A. AQUARONE, M. D’ADDIO, G. NEGRI (a cura di), *Le costituzioni italiane*, Milano, Edizioni Comunità, 1958, 155 ss., o l’indirizzo www.internetculturale.it/it/41/collezioni-digitali/29673/le-costituzioni-italiane-1797-1849.

¹³⁷ Le disposizioni della Costituzione della Repubblica elvetica del 1798 hanno influenzato i successivi testi del 1848 (artt. 74, c. 5-6 e 90, c. 8, 9, 11, 12), del 1874 (art. 85, c. 5 e 102, c. 8-9, 11, 12) e del 1999 (artt. 166, 173 lett. a, 184, 185, c. 1, 3, 4).

¹³⁸ L’art. 29 dispone che «[l]’Assemblea ha il potere legislativo: decide della pace, della guerra, e dei trattati»; l’art. 36 stabilisce che «[a]i consoli sono commesse l’esecuzione delle leggi, e le relazioni internazionali». Sulla Costituzione della Repubblica Romana, da ultimo, cfr. M. VOLPI, *L’organizzazione dei poteri nella Repubblica Romana del 1848*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 92 ss.

¹³⁹ Artt. 26, c. 14-15, e 47, c. 5-7.

¹⁴⁰ Cfr., ad esempio, la *Constitución para la Confederación argentina* del 1853 (artt. 64, c. 19 e 21, e 83, c. 14-18).

¹⁴¹ Sulla Costituzione belga del 1831, tuttora in vigore, cfr., da ultimo, AA.VV., *The Belgian Constitution of 1831: History, Ideologies, Sovereignty / La Costituzione belga del 1831: storia, ideologie, sovranità*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 35, 2018.

¹⁴² G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 4 s.

reçu l'assentiment des Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents»¹⁴³. La titolarità dello *jus belli ac pacis*, in continuità con la tradizione dell'*ancien régime* e con il paradigma teorico lockiano, era imputata alla Corona. Al contempo, tuttavia, la previsione di un obbligo informativo del Re nei confronti delle Camere in relazione ai suoi principali atti di rilevanza internazionale, per quanto mitigato dalla discrezionalità concessagli quanto ad *an, quando* e *quomodo* (riflesso di una perdurante concezione degli affari esteri come *arcana imperii*), poneva in essere le condizioni per un controllo parlamentare sull'operato dell'Esecutivo. Trovava inoltre un fondamentale riconoscimento costituzionale la necessità di un'approvazione parlamentare per alcune tipologie di trattati, identificate in sostanza con quelli di commercio e con quelli comportanti oneri alle finanze, modifiche legislative e mutamenti territoriali¹⁴⁴. In aggiunta, il potere del Monarca era destinato a essere efficacemente limitato a favore della rappresentanza nazionale sia dalla sua rigida sottoposizione al principio di legalità (enunciata dall'art. 78)¹⁴⁵, sia dalla progressiva affermazione, in via di prassi, della responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento. In considerazione dell'intersezione tra il controllo politico esercitato dalle Camere in virtù dell'evoluzione in senso parlamentare del regime e il controllo specifico previsto dall'art. 68, il quale invero sembrava riaffermare, in materia di trattati, la competenza generale del Parlamento ad approvare le leggi (art. 41) e le imposte statali (art. 110), parte della dottrina ha sottolineato come il sistema belga, in definitiva, fosse ispirato ai medesimi principi che informavano il modello britannico¹⁴⁶.

¹⁴³ Cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 21, la quale ricorda che, in seno al Congresso nazionale, tale soluzione aveva rappresentato la proposta «intermedia» tra quella tendente a sottoporre alle Camere tutti i trattati e quella tendente a sottomettere loro soltanto quelli di commercio. Sulle vicende relative all'art. 68 della Costituzione belga, cfr. G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Freiburg, Mohr, 1887, 187 s.; F. MUULS, *Le traité international et la Constitution belge*, in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1934, 451 ss. In generale, sul modello belga di allocazione del *treaty-making power*, cfr. C. DE VISSCHER, *De la conclusion des traités internationaux: Étude de droit constitutionnel comparé et de droit international*, Bruxelles, Bruylant, 1943, 42 s.

¹⁴⁴ Cfr. anche l'art. 27 della Legge sul governo del Congo belga del 1908, ai sensi del quale «*Le roi fait les traités concernant la colonie. Les dispositions de l'article 68 de la Constitution belge relative aux traités s'appliquent aux traités qui concernent la colonie*».

¹⁴⁵ Ai sensi dell'art. 78 «*[l]e Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même*».

¹⁴⁶ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 112, a giudizio del quale il sistema belga e quello inglese contemplan entrambi «*le même contrôle législatif sur le contenu du traité et le même*

Come si è accennato, lo schema di ripartizione del *treaty-making power* consacrato nella Costituzione belga del 1831 è stato ripreso, talora con alcune modifiche, da diverse carte costituzionali europee¹⁴⁷, tra le quali si annoverano le Costituzioni greche del 1844 (artt. 25-26), del 1864 (art. 32) e del 1927 (art. 82), lo Statuto albertino del 1848 (art. 5), alcune carte costituzionali italiane quarantottesche¹⁴⁸, le Costituzioni prussiana del 1850 (art. 48), della Confederazione Tedesca del Nord del 1867 (art. 11) e imperiale del 1871 (art. 11), la Costituzione romana del 1866 (art. 93), le Leggi fondamentali austriache del 1867 (artt. 5-6 della Legge fondamentale sull'esercizio del potere esecutivo), la Costituzione del Lussemburgo del 1868 (art. 37), le Leggi costituzionali francesi del 1875 (artt. 8-9 della Legge sui rapporti dei poteri pubblici), la Costituzione bulgara del 1879, come modificata nel 1893 e nel 1911 (art. 17), e la Costituzione olandese, nel testo risultante dalla revisione del 1887 (artt. 57-59).

All'ampia circolazione del modello belga, tuttavia, ha corrisposto un'interpretazione dei suoi principi tutt'altro che uniforme. Nei singoli ordinamenti costituzionali che lo hanno recepito, infatti, la portata dell'intervento parlamentare richiesto per alcune categorie di trattati ha costituito fin da subito l'oggetto di letture difformi e contrastanti nella dottrina giuridica e nella prassi, le quali – come vedremo – si sono raccordate a differenti modi di concepire l'assetto della forma di governo e il rapporto tra ordinamento internazionale e ordinamento interno¹⁴⁹. Del resto, la soluzione della questione del significato da attribuire all'approvazione assembleare, nel senso di stabilire se fosse riferita alla conclusione dei trattati, alla loro esecuzione interna o ad altro ancora, investiva sia la questione politico-costituzionale dell'estensione del controllo parlamentare sugli affari esteri, sia quella

contrôle politique par la possibilité de reverser le ministère». In tal senso, cfr. altresì L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 12 s.

¹⁴⁷ Cfr. G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 4, secondo il quale «[I]a Carta belga, dunque, sarà per questa, come per altri parti, la matrice delle Costituzioni degli Stati europei».

¹⁴⁸ Si tratta della Costituzione del Regno delle Due Sicilie (art. 63), dello Statuto fondamentale del Regno di Sicilia (artt. 53-56) e dello Statuto dello Stato Pontificio (art. 39). Per uno sguardo sulle costituzioni italiane quarantottesche, cfr. N. CORTESE, *Le costituzioni italiane del 1848-49*, Napoli, Libreria scientifica ed., 1945; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia: 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1974. 19 ss.; P. CASANA, *Le Costituzioni italiane del 1848-'49. Appunti delle lezioni dell'a.a. 2000-2001 di storia del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2001; D. MIGLIUCCI, *Storia e Costituzione. Le basi giuridiche e istituzionali dei 150 anni d'Italia*, Milano, Franco Angeli, 2011, 17 ss.

¹⁴⁹ Così F. BRUNO, *La direzione*, op. cit., 306, per la quale «[i]l *treaty-making power*, che comprendeva in quel periodo pressoché totalmente l'ambito del potere estero, sembra dunque costituire la linea di frontiera ove si scontrano i paladini delle opposte concezioni, aristocratica e democratica (cioè parlamentare), degli affari esteri, nonché delle due teorie, dualistica e monistica, della forma di governo, a parte poi i fautori delle contrastanti opinioni sul rapporto fra diritto internazionale e diritto interno (monismo e dualismo)».

giuridica della qualificazione (internazionale o interna) delle disposizioni attributive della competenza a formare e a manifestare la volontà dello Stato idonea a impegnarlo sul piano internazionale¹⁵⁰.

Tale disputa interpretativa si è sviluppata nello stesso ordinamento belga, nell'ambito del quale si sono a lungo confrontati due diversi orientamenti dottrinali: da una parte, quello per il quale l'intervento assembleare ex art. 68 della Costituzione era necessario soltanto per l'esecuzione interna dei trattati da esso menzionati, mentre la competenza a stipulare era di esclusiva spettanza del Re¹⁵¹; dall'altra, quello – confortato dalla prassi – secondo cui l'approvazione delle Camere riguardava la stipulazione stessa dei trattati, dei quali, pertanto, costituiva una condizione necessaria di validità nella sfera internazionale¹⁵².

Queste tesi si sono contrapposte anche nel dibattito che ha impegnato la dottrina tedesca in merito all'interpretazione dell'art. 48 della Costituzione prussiana¹⁵³ e dell'art. 11 della Costituzione dell'Impero germanico¹⁵⁴.

¹⁵⁰ In tal senso, cfr. G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 7.

¹⁵¹ Cfr. F.G.J. THIMUS, *Traité de droit public. An exposition méthodique des principes du droit public de la Belgique*, II, Liège, Dessoirs, 1846, 172 ss., secondo il quale «*Le second paragraphe de l'article ne concerne en effet que l'exécution et non point la conclusion même des traités. Il n'a besoin de l'assentiment des chambres pour les traités de cette catégorie que pour faire sortir leurs effets, que pour leur mise à exécution*» (ivi, 174). In tal senso, cfr. anche R. GNEIST, *Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der Verfassungsurkunde*, 1868, pubblicato in E. MEIER, *Über den Abschluss von Staatsverträgen*, Leipzig, 1874, 337 ss., spec. 362 ss.; F. MUÛLS, *Le traité*, op. cit., 464 ss.; D. DONATI, *I trattati internazionali*, op. cit., 137 ss.

¹⁵² E. PICARD, *Convention internationale*, in E. PICARD, N. D'HOFFSCHMIDT (éds), *Pandectes belges*, Bruxelles, 1888, 80-81, secondo cui «*l'Etat, la nation tout entière ne saurait être liée, tant que ses délégués naturels n'ont pas librement donné leur assentiment aux engagements souscrits en son nom*». In tal senso, cfr. altresì L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 350 ss., il quale rileva che nella prassi «*[l]’assentiment du Parlement aux traités a été constamment donné sous la forme d’une loi votée par les deux Chambres, sanctionnée et promulguée par le roi, loi ordinairement en un seul article disant que la convention, conclue à telle date entre la Belgique et telle autre puissance, et portant sur tel objet, “sortira son plein et entier effet”, loi à laquelle est annexé le texte de la convention*», e che, pertanto, «*ce n'est plus le système de la sanction indirecte des Chambré qui est appliqué mais bien celui de la sanction directe, c'est-à-dire d'une approbation législative, qui donne au traité lui-même la force d'une loi*» (ivi, 354); M.F. DEHOUSSE, *La ratification des traités. Essai sur les rapports des traités et du droit interne*, Paris, Recueil Sirey, 1935, 134 ss. In proposito, cfr. anche P.-F. SMETS, *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux et l'article 68, alinéa 2, de la Constitution belge*, Bruxelles, Bruylant, 1964, 61 ss.

¹⁵³ Ai sensi del quale «*[i]l re ha il diritto di dichiarar guerra, conchiuder paci, e fare altri trattati coi governi stranieri. Questi ultimi, se di commercio, o se per essi viene imposto un aggravio allo stato od a privati, debbono, per essere validi, aver l'assenso delle camere*». L'art. 48 della Costituzione prussiana ha costituito un modello per dodici costituzioni di altri Stati tedeschi: cfr. G. MEYER, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, Leipzig, Duncker und Humblot, 1905, 697.

¹⁵⁴ Ai sensi del quale «*[l]’Imperatore rappresenta l’Impero nelle relazioni internazionali, dichiara la guerra e fa la pace a nome dell’Impero, conclude le alleanze ed altre convenzioni cogli Stati esteri, accredita e riceve gl’invitati diplomatici. Per dichiarare la guerra in nome dell’Impero è necessario il consenso del Consiglio Federale a meno che non sia diretto un attacco contro il territorio o contro le coste della Confederazione. Se i trattati con gli Stati esteri si riferiscono a oggetti che in forza all’art. 4 spettano alla competenza della legislazione dell’Impero, il consenso del Consiglio federale è necessario per la loro conclusione*

La discussione relativa alla lettura di quest'ultima disposizione ha costituito innanzitutto un riflesso immediato della coeva e vivace controversia dottrinale sviluppatasi a proposito della configurazione dei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno nella cornice dell'ordinamento costituzionale guglielmino¹⁵⁵. L'impostazione prevalente, secondo la quale l'intervento assembleare previsto per i trattati comportanti modificazioni di leggi si riferiva soltanto alla loro esecuzione interna e dunque non pregiudicava la competenza del *Kaiser* a stipulare trattati validi e produttivi di effetti sul piano internazionale, rispecchiava le teorie dualiste funzionali sostenute dai suoi fautori (Rudolf von Gneist e Paul Laband), fondate sulla netta separazione delle funzioni di stipulazione e di esecuzione¹⁵⁶. Diversamente, l'opinione secondo cui la deliberazione parlamentare, oltre a rendere eseguibile il trattato, formava una *condicio iuris* dal cui verificarsi dipendeva la validità dell'atto di ratifica, scaturiva dalle posizioni dualiste condizionate del suo autore, Georg Jellinek, deciso a individuare un *trait d'union* tra le stesse due funzioni, facendo salva, al contempo, la loro distinzione concettuale¹⁵⁷. Ancora, la tesi di Meier secondo cui l'intervento parlamentare costituiva un presupposto sia dell'efficacia interna dei trattati sia della validità dei medesimi sul piano internazionale (insieme alla volontà dell'Imperatore)¹⁵⁸, era coerente con l'adesione del giurista alla dottrina neomonista, che affermava l'unicità della funzione di stipulazione e di modifica dell'ordinamento interno, e dunque della fonte dell'obbligatorietà interna e internazionale del trattato¹⁵⁹.

e l'autorizzazione della Dieta imperiale per la loro validità». La disposizione è stata mutuata, in ampia parte, dall'art. 11 della Costituzione del *Norddeutscher Bund*, ai sensi del quale «[i]l Presidente della Federazione ha diritto alla Corona di Prussia, che nell'esercizio della stessa rappresenterà la Federazione in base al diritto internazionale, dichiarerà guerra e farà la pace per conto della Federazione, stipulerà alleanze e altri trattati con Stati stranieri, accrediterà e riceverà gli inviati diplomatici. Nella misura in cui i trattati con Stati esteri riguardano materie che, secondo l'articolo 4, appartengono al settore della legislazione federale, l'approvazione del Consiglio Federale è necessaria per la loro conclusione e l'autorizzazione della Dieta imperiale per la loro validità». Sulla Costituzione imperiale del 1871, ampiamente, cfr. F. LANCHESTER, *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2009, 38 ss.

¹⁵⁵ Per una sintetica ricostruzione del dibattito sul significato dell'art. 11 della Costituzione imperiale, cfr. D. DONATI, *I trattati internazionali*, op. cit., 179 ss. Sulla controversia dottrinale in materia di rapporti tra diritto internazionale e diritto interno innescata da quella disposizione, cfr. E. CANNIZZARO, *Trattato internazionale (adattamento al)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIV, Milano, Giuffrè, 1991, 1396 ss.

¹⁵⁶ Cfr. R. GNEIST, *Gutachten*, op. cit.; P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 2, Tübingen, J.C.B Mohr, 1911, 125 ss.

¹⁵⁷ Cfr. G. JELLINEK, *Gesetz*, op. cit., 341 ss.

¹⁵⁸ Cfr. E. MEIER, *Über den Abschluß*, op. cit.; ID., in R. GORIUS, *Das Vertragsrecht des Deutschen Reichs*, in *Annales des Deutschen Reichs*, I, 1874, 759 ss. e II, 1875, 531 ss.

¹⁵⁹ Per le teorie neomoniste, cfr. anche P. ZORN, *Die Deutschen Staatsverträge*, in *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1880, 16 ss.; J. UNGAR, *Über die Gültigkeit von Staatsverträgen*, in *Zeitschrift für das privat- und öffentliche Recht der Gegenwart*, 1879, 349 ss.

Il quadro, rispetto al sistema belga, era reso ancora più complesso dalla previsione di ruoli differenziati per il *Bundesrat* e il *Reichstag*: infatti, il terzo comma dell'art. 11, ispirandosi al sistema statunitense, imponeva sia un'approvazione («*Zustimmung*») del *Bundesrat*, per la conclusione dei trattati, sia un'autorizzazione («*Genehmigung*») della Camera elettiva, per la loro validità. Invero, la dottrina tedesca non è sembrata tenere debitamente conto delle diverse funzioni attribuite alle due Camere, con l'eccezione di Gorius, ad avviso del quale l'assemblea rappresentativa degli Stati assumeva addirittura il ruolo di «*Kontrahent*» nella stipulazione dei trattati¹⁶⁰. Intervenendo su tale punto, Donati ha sostenuto che l'assenso del *Bundesrat* esprimeva «una funzione di vera e propria cooperazione all'esercizio del potere di stipulare formalmente attribuito al solo Imperatore», mentre quello del *Reichstag* costituiva soltanto «un presupposto della valida esistenza (autorizzazione) della volontà dello Stato diretta a stipulare»¹⁶¹.

La discussione sul valore da attribuire all'intervento assembleare nell'esercizio del *treaty-making power*, per essere compresa nella sua complessità, deve essere necessariamente letta anche alla luce del grave scontro, che ha attraversato l'intera vicenda degli ordinamenti prussiano e imperiale, tra la politica costituzionale bismarckiana, orientata a difendere la tradizione di un Esecutivo forte e «ad impedire che la rappresentanza politica assumesse un ruolo effettivo nella determinazione dell'indirizzo politico»¹⁶², e la spinta degli elementi liberali della borghesia in favore dell'introduzione di un regime parlamentare¹⁶³. È evidente come le opinioni dottrinali richiamate incidessero in modo diverso sull'estensione dei poteri del Parlamento, in raccordo con differenti concezioni del quadro complessivo dei rapporti tra Legislativo ed Esecutivo: mentre infatti il dualismo funzionale labandiano andava indubbiamente nella direzione di riaffermare la marginalità del Parlamento nel settore delle relazioni estere, collocandosi nel solco della tradizione costituzionale bismarckiana¹⁶⁴, le posizioni neomoniste e, in misura minore, la teoria

¹⁶⁰ F. GORIUS, *Das Vertragsrecht*, op. cit., II, 573.

¹⁶¹ D. DONATI, *I trattati internazionali*, op. cit., 185 s.

¹⁶² C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 144.

¹⁶³ Cfr. F. LANCHESTER, *Le costituzioni*, op. cit., 55, il quale evidenzia «la perdurante tensione che, durante il periodo guglielmino, si ebbe fra differenti spinte: da un lato quella tesa alla riaffermazione ed al recupero del potere monarchico, basando una simile pretesa su una concezione della legittimità di tipo tradizionale; dall'altro l'indirizzo di settori più aperti della borghesia, finalizzato all'introduzione di una forma di governo parlamentare sull'esempio delle monarchie liberali-oligarchiche».

¹⁶⁴ Sul punto, cfr. E. CANNIZZARO, *Trattato*, op. cit., 1400, il quale osserva che, secondo la teoria di Laband, «la stipulazione di un trattato senza l'intervento parlamentare disposto dalla Costituzione rimane produttivo di effetti sul piano internazionale», cosicché al Parlamento restano soltanto «la possibilità di intervenire in sanatoria ovvero di provocare un illecito internazionale impedendo la esecuzione interna di un trattato».

formulata da Jellinek, erano rivolte invece a rafforzarne la posizione costituzionale di organo titolare del monopolio della produzione normativa primaria.

Su un piano più generale, a conferma dello stretto legame tra la problematica esaminata e le dinamiche della forma di governo, si ricorda che la più grave crisi costituzionale dell'epoca guglielmina (il cosiddetto «*preußischen Verfassungskonflikt*», protrattosi dal 1859 al 1866) è stata innescata proprio da una questione di politica estera: l'approvazione dei crediti necessari al potenziamento dell'esercito, osteggiata dalla Camera bassa della Dieta prussiana. La decisione del Cancelliere Bismarck di continuare a governare malgrado il reiterato rifiuto opposto dalla Camera all'approvazione del bilancio (giustificata sulla base della "teoria della lacuna"¹⁶⁵ e, successivamente, anche dalla teoria della natura meramente formale della legge di bilancio¹⁶⁶) avrebbe infine portato, con l'approvazione della *Indemnitätsvorlage* (1866) e del *Septennat* (1874), a una drammatica sconfitta dell'organo rappresentativo, interpretata come una «riconferma della persistente prevalenza, all'interno dell'ordinamento, del principio monarchico su quello parlamentare»¹⁶⁷. La ghettizzazione del Parlamento, replicata nell'ordinamento imperiale, ne avrebbe caratterizzato la storia costituzionale fino all'ottobre 1918, allorché, nell'imminenza della sconfitta militare, in un tentativo di compiacere l'Intesa in vista dei negoziati di pace, sono state approvate due leggi di revisione costituzionale dirette a realizzare una «tardiva parlamentarizzazione» della forma di governo¹⁶⁸. In proposito, è importante evidenziare, a riprova della stretta correlazione tra dimensione dell'intervento parlamentare in materia estera e concezione dei rapporti tra i supremi organi costituzionali, come la riforma

¹⁶⁵ Sulla *Lückentheorie*, cfr. G. ANSCHÜTZ, *Lücken in der Verfassungs- und Verwaltungsgesetze*, in *Verwaltungsarchiv*, 1906, 315 ss.

¹⁶⁶ Cfr. P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin, Guttentag, 1871. Sul punto, cfr. F. LANCHESTER, *Le costituzioni*, op. cit., 59, il quale riconduce l'opera di Laband al tentativo della dottrina giuspubblicistica tedesca di quel tempo «di adottare paradigmi interpretativi atti a giustificare l'equilibrio originario e a difenderlo da qualsiasi tipo di interpretazione evolutiva».

¹⁶⁷ F. LANCHESTER, *Le costituzioni*, op. cit., 38. In tal senso, cfr. anche G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 348, il quale ravvede nell'introduzione del bilancio settennale «il superamento definitivo del ruolo di controllo del parlamento liberale nei confronti della politica dell'esecutivo in materia di sicurezza»; K. VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München, Piper, 1970, 232.

¹⁶⁸ Così F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il diritto costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985, 184. Cfr. altresì H. SCHULZE, *La repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, Il Mulino, 1987, 181, a giudizio del quale «Con la "Costituzione di ottobre" la Germania si era trasformata da stato autoritario semi-assolutistico in una democrazia parlamentare: si trattava di una rivoluzione dall'alto, come tutti i mutamenti della storia prussiano-tedesca non strappata dal popolo bensì stabilita dai vertici dello Stato, e per di più sotto la costrizione della sconfitta, ma si trattava pur sempre di una rivoluzione»; C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, 12 s.

costituzionale, nel sancire la responsabilità politica del Cancelliere nei confronti del *Reichstag*, abbia previsto contestualmente la controfirma degli atti dell'Imperatore concernenti l'amministrazione delle forze armate e l'attribuzione alle Camere del potere di approvare sia la dichiarazione di guerra, sia i trattati di pace e quelli riguardanti le materie di competenza legislativa del *Reich*¹⁶⁹.

Anche la giuspubblicistica italiana si è dimostrata parimenti divisa sulla problematica del valore da attribuire all'intervento parlamentare in materia di trattati richiesto dall'art. 5 dello Statuto albertino. Chiaramente ispirata al sistema belga¹⁷⁰, tale disposizione, se da una parte affermava la competenza del Re a dichiarare la guerra e a concludere «i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune», dall'altra precisava che «*[i] trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere*».

Le posizioni espresse in sede dottrinale in merito alla portata giuridica dell'approvazione richiesta da quest'ultimo periodo, intimamente connesse, anche in questo caso, alle diverse opinioni maturate in ordine all'assetto della forma di governo e alla configurazione dei rapporti tra ordinamento interno e internazionale, sono state efficacemente ricondotte a tre orientamenti fondamentali¹⁷¹.

Secondo un primo indirizzo, i cui sostenitori hanno generalmente accolto un'interpretazione in senso parlamentaristico dello Statuto e, specialmente all'inizio, non hanno sempre concepito in modo netto la distinzione tra diritto interno e diritto internazionale, l'intervento parlamentare costituiva un elemento necessario per la validità internazionale dei trattati, espressivo di una *compartecipazione* delle Camere alla conclusione dei medesimi¹⁷².

¹⁶⁹ Cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 25.

¹⁷⁰ Cfr. S. FURLANI, *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi istituzionali fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 2, 1986, 116.

¹⁷¹ Il dibattito svoltosi in sede dottrinale e parlamentare sulla portata giuridica dell'assenso delle Camere ex art. 5 dello Statuto albertino è stato ricondotto a tre indirizzi fondamentali e ricostruito in modo dettagliato e con larghissimo apparato bibliografico da F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 72 ss., cui pertanto si fa ampiamente rinvio.

¹⁷² Questa tesi, rimasta minoritaria, è sostenuta principalmente, con grande varietà di argomentazioni, da G. SAREDO, *Principii di diritto costituzionale*, II, Parma, Grazioli, 1862, 60; A. PATERNOSTRO, *Diritto costituzionale teorico, patrio e comparato. Lezioni dettate nell'anno scolastico 1878-79*, Napoli, Morano, 1879, 208; L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale. Lezioni*, II, Firenze, Cammelli, 1875, 77; P. FIORE,

In base a un altro orientamento, che riecheggiava il dualismo funzionale di matrice tedesca, l'assenso parlamentare doveva ritenersi necessario unicamente per l'esecuzione interna dei trattati comportanti modifiche legislative, essendo sufficiente, perché essi fossero validi sul piano internazionale, la ratifica del Sovrano¹⁷³.

Infine, secondo un terzo indirizzo, sostenuto dai principali teorici del dualismo strutturale nell'ottica di salvaguardare le prerogative del Parlamento¹⁷⁴ nel quadro di una concezione dualistica della forma di governo statutaria, l'intervento delle Camere non costituiva un elemento necessario né per la validità internazionale dei trattati, spettando soltanto al Capo dello Stato la competenza a stipulare, né per la loro eseguibilità all'interno, la quale, per i trattati comportanti modifiche legislative, richiedeva l'adozione parlamentare di un apposito ordine di esecuzione: esso, piuttosto, doveva configurarsi come un'*approvazione in senso tecnico*, strettamente limitata alle due categorie di trattati menzionate dall'art. 5 dello Statuto e diretta all'esercizio di un limitato controllo politico sull'operato dell'Esecutivo¹⁷⁵.

Trattato di diritto internazionale pubblico, II, Torino, Unione Tip. ed., 1882, 262 ss.; F. LAGHI, *Teoria dei trattati internazionali*, Parte generale, Parma, Battei, 1882, 63 ss.; L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, II, Firenze, Pellas, 1884, 393 ss.; C. SCHANZER, *Il diritto di guerra e dei trattati negli Stati a governo rappresentativo con particolare riguardo all'Italia*, Torino, Bocca, 1891, 161; A. MORELLI, *La funzione legislativa*, Bologna, Zanichelli, 1893, 170; V. MICELI, *Carattere giuridico del Governo costituzionale con particolare riguardo al diritto positivo italiano*, I, Perugia, Tip. Umbra, 1894, 91 ss.; G. SICHERA, *Del potere di concludere i trattati nel diritto pubblico italiano*, Firenze, Ricci, 1894, 10 s.; A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nelle scienze e nelle istituzioni*, II, Torino, Unione Tip. ed., 1900, 211 ss.; E. PESSINA, *Manuale del diritto pubblico costituzionale*, Napoli, Gennario M. Prioreri ed., 1900, 250 s.; V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1905, 280; G. DIENA, *Principi di diritto internazionale*, I, Napoli, Piero, 1908, 376; V. MONTULLI, *Il Re dichiara la guerra, fa i trattati*, Milano, Soc. ed. libr., 1922, 131.

¹⁷³ Questa tesi è sostenuta, in modo variegato, soprattutto da F. RACIOPPI, *Commento allo Statuto del Regno*, Roma, Loescher, 1901, 326 s.; S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in *Il Filangeri*, XXXIII, 1898, 420 s.; ID., *Il diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 1988, 413 ss. Sostiene una tesi a cavallo tra il primo e il secondo orientamento E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922, 211 ss.

¹⁷⁴ Sul carattere spiccatamente politico e istituzionale dell'affermazione delle teorie dualiste in Italia, che marca una differenza rispetto alle argomentazioni logiche sui cui si fondava il dualismo strutturale tedesco (sul quale cfr. H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, Hirschfeld, 1899), v. E. CANNIZZARO, *Trattato*, op. cit., 1402 ss.

¹⁷⁵ Questa tesi è sostenuta principalmente, con diverse sfumature, da D. DONATI, *I trattati internazionali*, op. cit., 480 ss.; ID., *Gli organi dello Stato e il diritto internazionale (a proposito di una recente pubblicazione del Ministero della Marina)*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1909, 453 ss.; ID., *I principi costituzionali circa la competenza all'esecuzione dei trattati internazionali e l'art. 44 capov. del Testo unico delle leggi sul diritto d'autore*, in *Foro italiano*, I, 1912, 633 ss.; D. ANZILOTTI, *Alcune considerazioni sull'approvazione parlamentare dei trattati la cui esecuzione comporta provvedimenti di natura legislativa*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1909, 467 ss., ora in *Scritti di diritto internazionale pubblico*, I, Padova, Cedam, 1956, 587 ss.; ID., *Volontà e responsabilità nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, I-II, 1910, ora in *Scritti di diritto*, op. cit., 547 ss.; ID., *Corso di diritto internazionale*, Roma, Athenaeum, 1912, 220 ss. Per un giudizio complessivo sui tre indirizzi dottrinali richiamati, cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 110 s., ad avviso della quale «[s]e il primo indirizzo dottrinale [...], pure con

Nella prassi, malgrado la tesi della compartecipazione sia rimasta minoritaria, la parlamentarizzazione della forma di governo, ancorché discontinua e incompiuta¹⁷⁶, ha determinato sia un ampliamento del novero dei trattati sottoposti all'assenso parlamentare (tra i quali sono stati inclusi, ad esempio, i trattati di commercio, quelli relativi allo stato delle persone e quelli comportanti modifiche legislative), sia una tendenziale ricollocazione di quest'ultimo da una fase successiva a una fase anteriore alla stipulazione da parte del Sovrano; al contempo, l'atto con cui le Camere hanno proceduto ad autorizzare o ad approvare la ratifica ha assunto la forma di una legge contenente anche l'ordine di esecuzione¹⁷⁷.

Ancorché nel campo degli affari esteri il Parlamento abbia esercitato, o tentato talora di esercitare, una crescente influenza, non soltanto in sede di autorizzazione/approvazione e

argomentazioni non sempre giuridicamente convincenti, rappresenta un "coraggioso" tentativo di una lettura democratica delle disposizioni statutarie, il secondo e il terzo indirizzo e in specie le tesi di Anzilotti e di Donati, con argomentazioni spesso giuridicamente più mature, rispecchiano la concezione classica del potere estero secondo cui la titolarità delle attribuzioni è concentrata nelle mani dell'Esecutivo [...], con una eccezione però importante, la salvaguardia delle competenze del Legislativo e dei principi fondamentali del sistema parlamentare», la quale, «pur mantenendosi negli stretti ambiti della divisione dei poteri, costituisce un'apertura foriera di sviluppi futuri verso la democratizzazione della politica estera».

¹⁷⁶ Sui caratteri e sul momento dell'evoluzione in senso parlamentare della forma di governo statutaria, cfr. V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 36, 1886, 521 ss.; V. MICELI, *Carattere giuridico del governo costituzionale con speciale riguardo al diritto positivo italiano*, II, Perugia, Tip. Umbra, 1894, 36 ss.; L. RAGGI, *Sul fondamento giuridico del Governo parlamentare in Italia*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1914, 466 ss.; S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1946, 355 ss.; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Milano, 1947, 163 ss.; V.E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 15; M. LA TORRE, *Cento anni di vita politica amministrativa italiana. 1848-1948*, I, Firenze, Nocchioli, 1952, 16 ss.; P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1964, 29; G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1867*, Firenze, Vallecchi, 1967, 139 ss.; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, 12 s.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 1987, 326; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna, 1989, 431 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 994 ss.; E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1990, 230; A. LABRIOLA, *Storia della costituzione italiana*, Napoli, Esi, 1995, 104; L. LUCATELLO, *Sulla forma del governo monarchico costituzionale prevista dallo Statuto albertino*, in *Diritto e società*, 4, 1996, 583 ss.; S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino, 1997, 26; F. CAMMARANO, *Storia politica dell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1999, 8; S. MERLINI, *Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario*, in A.G. MANCA, W. BRAUNEDER (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Bologna-Berlin, Il Mulino-Duncker & Humblot, 2000, 79 ss.; P. COLOMBO, *La «ben calcolata inazione»: Corona, Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 67 ss.; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 66 s.; G. REBUFFA, *Lo Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003, 85 ss.; M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle camere*, Padova, Cedam, 2008, 70 ss.; A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017, 24; C. DE FIORES, *La genesi dello Statuto albertino e le sue implicazioni sugli sviluppi della forma di governo*, in *Consulta online*, 22 aprile 2020, 3 ss.

¹⁷⁷ Per un'accurata disamina degli orientamenti dottrinari e delle prassi relative al momento e alla forma dell'intervento delle Camere, cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 116 ss.

di esecuzione dei trattati, ma anche in sede politica (esame del bilancio, atti di sindacato ispettivo e mozioni), nondimeno, in tale settore più che in altri, il ruolo delle Camere è rimasto circoscritto e marginale, soprattutto per il residuarvi di elementi dualistici che in ultima analisi hanno permesso di confinare la formazione degli indirizzi fondamentali di politica estera nell'ambito di una ristretta «troika» composta dal Re, dal Presidente del Consiglio e dal Ministro degli esteri. A riprova dell'esclusione del Parlamento dalle decisioni più delicate di politica estera, si ricorda come, sulla base dell'avallo alla segretezza dei trattati contenuto nell'art. 5 dello Statuto («dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano»), in armonia con le dottrine tradizionali sul potere estero e con la prassi internazionale allora prevalente, non sia stata comunicata alle Camere la conclusione di alcuni trattati di dirimente importanza per le sorti del Regno, come gli accordi con la Francia del 1859, il trattato di alleanza con la Prussia del 1866, i cinque trattati della Triplice alleanza (1882, 1887, 1891, 1902, 1912) e il Patto di Londra del 1915 (con il quale l'Italia si impegnò a entrare in guerra contro gli Imperi centrali)¹⁷⁸.

Come accennato, il modello belga è stato recepito anche dall'ordinamento costituzionale francese della Terza Repubblica. Ai sensi dell'art. 8 della Legge costituzionale del 16 luglio 1875 sui rapporti tra i poteri pubblici, «[l]e Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi». Nel prevedere che alcuni trattati sarebbero stati «définitifs» soltanto dopo aver ricevuto l'approvazione delle Camere, la disposizione collocava inequivocabilmente l'intervento parlamentare nella fase anteriore alla ratifica, qualificandolo pertanto come una condizione di validità internazionale dei trattati. Nella prassi, l'assenso delle Camere, che ha assunto la forma di una legge diretta ad autorizzare la ratifica del

¹⁷⁸ Sulla condotta della politica estera nel periodo statutario, cfr. C.A. JEMOLO, *Impegni di trattati e dichiarazione di guerra*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, Vallecchi, 1969, 295 s.; G. NEGRI, *La direzione ed il controllo democratico della politica estera in Italia: relazione al Convegno nazionale di studio organizzato dall'Istituto affari internazionali (Roma, gennaio 1967)*, Milano, Giuffrè, 1967, 1 ss.; M. FRANCHINI, *La potestà estera*, Padova, Cedam, 1992, 9 ss.; F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., *passim*; E. PALAZZOLO, *Ordinamento*, op. cit., 52 ss.

Presidente della Repubblica, è stato esteso anche a trattati non ricadenti nelle categorie enumerate in funzione limitativa dalla previsione costituzionale, in ossequio al principio secondo cui il vertice dell'Esecutivo «*ne saurait, sans le concours des Chambres, faire, à titre international et au moyen d'arrangements avec des États étrangers, ce qu'il est incapable de faire à l'intérieur par voie de décret spécial ou réglementaire*»¹⁷⁹.

Considerata la chiara lettera di tale disposizione, in Francia il dibattito dottrinale si è appuntato prevalentemente sulla questione politico-costituzionale dei rapporti interorganici nel processo di determinazione di politica estera, cui aggiungeva un ulteriore elemento di complessità il lungo permanere, anche a seguito della precoce affermazione di un parlamentarismo monistico di tipo assembleare¹⁸⁰, di una prerogativa presidenziale nel settore degli affari esteri¹⁸¹.

In generale, se da un lato è stato riconosciuto il ruolo preminente dell'Esecutivo nella direzione delle relazioni estere (suo era il potere di intraprendere e di condurre i negoziati, e sua era la facoltà di portare i trattati a conoscenza delle Camere «*aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent*»), secondo una formula organizzativa ritenuta meglio rispondente alle peculiari esigenze connesse a tale ambito¹⁸², dall'altro è stato dato ampio

¹⁷⁹ R. CARRE DE MALBERG, *Contributions à la théorie générale de l'État*, I, Paris, Sirey, 1920, 538 s. Sull'interpretazione di tale disposizione e sulla relativa prassi applicativa, cfr. L. MICHON, *Les traités*, op. cit., 199 ss.; A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel française et comparé*, Paris, Sirey, 1909, 687 ss.; R. CARRÉ DE MALBERG, *Contributions*, op. cit., 535 ss. e II, Paris, Sirey, 1922, 406 s., nota 17; ID., *La loi, expression de la volonté générale: étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Paris, Sirey, 1931, rist. 1984, 159 ss.; B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 144 ss.

¹⁸⁰ Sull'evoluzione della forma di governo nella Terza Repubblica francese, cfr. C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 138 ss. Cfr. altresì R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi*, op. cit., 175 ss., il quale descrive la preminenza del Parlamento in termini di «*parlementarisme absolue*».

¹⁸¹ Sui residui di dualismo nel settore della politica estera, cfr. P. JACKSON, *Beyond the Balance of Power. France and the Politics of National Security in the Era of the First World War*, Cambridge-New York, CUP, 2013, 41 s.; P. ISOART, *Les rapports du Président de la République et du Premier ministre en politique étrangère*, in INSTITUTE CHARLES DE GAULLE, ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE (éd.), *De Gaulle et ses Premiers Ministres, 1959-1969*, Paris, Plon, 1990, 257; M. MERLE, *La politique étrangère*, Paris, PUF, 1984, 25; M. SCHUMANN, *La commission des affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieure en régime parlementaire*, in AA.VV., *Les Affaires étrangères*, Paris, PUF, 1959, 30 ss.; E. GIRAUD, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, Recueil Sirey, 1938, 205; J. BARTHÉLEMY, *Le rôle*, op. cit., 712.

¹⁸² Sul punto, cfr. A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel française*, op. cit., 681; J. BARTHÉLEMY, *Démocratie et politique étrangère*, Paris, Alcan, 1917, 87 e 125 ss.; R. CARRE DE MALBERG, *Contributions*, op. cit., II, 98 s., nota 59; M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, 421 ss.; J. BARTHÉLEMY, *La conduite de la politique extérieure dans les démocraties*, Paris, Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1930, 103 ss.; J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, 820 ss.

risalto alla «*influence décisive*» esercitata dal Parlamento¹⁸³. Tale influenza è stata avvedutamente ricondotta non soltanto alla specifica forma di intervento disciplinata dalle disposizioni richiamate, ma anche a una concreta dinamica della forma di governo che ha permesso al Parlamento di assumere una posizione di centralità nella determinazione dell'indirizzo politico, incluso quello della politica estera.

Ciò è avvenuto principalmente mediante l'attività delle commissioni permanenti (rispecchianti proporzionalmente la composizione politica del *plenum*), rivelatesi in grado di esercitare un penetrante controllo politico sull'azione dell'Esecutivo e persino di intervenire attivamente nell'amministrazione dei dicasteri di riferimento¹⁸⁴. A riguardo, una parte della dottrina ha sostenuto che in materia di relazioni estere le Camere potessero esercitare una «*influence véritable*», più che in virtù del proprio potere di approvare alcune categorie di trattati, «*au moyen de leur contrôle général, qui s'[exerçait] par divers procédés*»¹⁸⁵, ma che faceva registrare un certo «*déplacement*» dalla seduta pubblica in Aula alla penombra della *Commission des Affaires étrangères*¹⁸⁶. Ministri e funzionari ministeriali comparivano regolarmente in audizione davanti alle Commissioni della Camera e del Senato per illustrare e difendere gli aspetti chiave della politica estera francese al cospetto dei suoi autorevoli membri (tra i quali solitamente figuravano ex ministri dalla vasta esperienza internazionale), e le stesse sono assunte a sede privilegiata per lo

¹⁸³ Così A. ESMEIN, *Éléments*, op. cit., 681. Cfr. altresì R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi*, op. cit., 185, la cui tesi dell'assoluta preminenza del Parlamento si accompagna a un'interpretazione restrittiva dei poteri dell'Esecutivo in materia estera.

¹⁸⁴ Sull'importanza del ruolo assunto dalle commissioni permanenti, in grado persino di provocare, in caso di contrasto con i Governi, le loro dimissioni, cfr. A. SOULIER, *L'instabilité ministérielle sous la troisième République (1871-1938)*, Paris, Sirey, 1939, 203 ss. Sul peso politico da esse acquisito durante la Terza e la Quarta Repubblica, v. anche L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, 908.

¹⁸⁵ J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ, *Traité*, op. cit., 829. *Contra*, B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 111, il quale, diversamente, non crede che «*le contrôle politique général exclue la nécessité de la réglementation constitutionnelle de la participation du parlement la conclusion des traités internationaux*».

¹⁸⁶ J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ, *Traité*, op. cit., 832. Sul ruolo delle Commissioni parlamentari francesi in materia estera, cfr. P. JACKSON, *Beyond*, op. cit., 42, ad avviso del quale «*The six crucial organs for foreign and defence policy were the army, foreign affairs and finance commissions of both the chamber and senate*»; J.L. DE CORAIL, *Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure*, in *Revue de droit public*, 1956, 817 ss.; J.E. HOWARD, *Parliament and Foreign Policy in France*, London, Cresset Press, 1948, 96 ss.; J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ, *Traité*, op. cit., 829 ss. Sulla prevalente caratterizzazione delle Commissioni affari esteri come *commissions politiques*, cfr. M. SCHUMANN, *La Commission*, op. cit., 21 ss.; P. PACTET, *Les commissions parlementaires*, in *Revue de droit public*, 1954, 167; R.K. GOOCH, *The French Parliamentary Committee System*, 1935, rist. Hamden, Archon Books, 1969, 245 s.

svolgimento dei dibattiti decisivi riguardanti la ratifica dei trattati, il bilancio del Ministero degli Esteri e gli indirizzi generali di politica internazionale¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Cfr. P. JACKSON, *Beyond*, op. cit., 42, il quale rileva che diversamente alla Commissione affari esteri del Senato, che rifletteva il carattere conservatore di quel ramo, il corrispettivo organo della Camera ospitava dibattiti «*animated by a wider array of political perspectives because socialist and, later, communist deputies played a much more prominent role*» (*ibidem*); tuttavia, questo accentuato pluralismo politico determinava l'inconveniente per cui «*auditions by ministers and senior officials were sometimes more circumspect for fear that their words would be leaked to the press (as they sometimes were)*» (*ibidem*, nota 92).

CAPITOLO III

Processo di democratizzazione e intervento parlamentare nell'esercizio del *treaty-making power*: dalla Grande Guerra al costituzionalismo postbellico

1. Il processo di democratizzazione e la «democratizzazione» del potere estero

«*La politique extérieure n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres de la démocratie, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui lui manquent. [L]a démocratie ne saurait que difficilement coordonner les détails d'une grande entreprise, s'arrêter à un dessein et le suivre ensuite obstinément à travers les obstacles. Elle est peu capable de combiner des mesures en secret et d'attendre patiemment leur résultat. Ce sont là des qualités qui appartiennent plus particulièrement à un homme ou à une aristocratie*»¹.

Così Alexis de Tocqueville, nel secondo volume della sua celebre opera *De la démocratie en Amérique* (1840), ancora decenni dopo che la Rivoluzione francese aveva reso desueta la massima rousseauiana secondo cui «*[l]'exercice extérieur de la puissance ne convient point au peuple*»², affermava il suo sostegno a una concezione svalutativa dell'intervento della rappresentanza nazionale in materia di relazioni estere. Una concezione che aveva profonde radici nella tradizione assolutistica dell'*ancien régime* e in alcune delle più influenti dottrine filosofico-politiche del XVII e del XVIII secolo.

Eppure, come precedentemente rilevato, durante tutto il XIX secolo l'evoluzione costituzionale è andata nella direzione di un'estensione progressiva, benché non sempre lineare, dei poteri dei Parlamenti nel settore degli affari esteri.

Il motore primo di questa tendenza è stato già individuato nel processo di affermazione del principio di separazione dei poteri, il quale ha sollevato la questione della ripartizione

¹ A. DE TOQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, in ID., *Ouvres complètes*, a cura di J.P. MAYER, I, I, 1961, 238.

² J.-J. ROUSSEAU, *Lettres écrites de la Montagne*, in ID., *Collection complète des œuvres*, 6, in-4°, Genève, 1780-1789, 319.

delle attribuzioni direttamente o indirettamente inerenti al «*federative power*» tra il Capo dello Stato, detentore del potere esecutivo, e le Assemblee parlamentari, che emergevano come titolari del legislativo in funzione di limitazione del potere del Sovrano. Si è già visto come la logica sottesa a quel principio-cardine del costituzionalismo moderno abbia determinato l'introduzione di variegate forme di *controllo legislativo* sulla conclusione dei trattati e sull'adozione di altri rilevanti atti di politica estera, nel presupposto di una «*impossibilité juridique et politique pour le gouvernement de déroger à une loi ou de toucher à la bourse de l'Etat sans le consentement de la majorité parlementaire*»³. È stato altresì osservato come in alcuni ordinamenti europei, conseguentemente all'instaurazione di un rapporto di fiducia tra la maggioranza parlamentare e i ministri, su questo controllo di tipo legislativo sia venuto gradualmente a innestarsi un *controllo politico* delle Assemblee sull'attività estera governativa.

Ad ogni modo, durante il XIX secolo il regime parlamentare, se da un lato non è riuscito sempre a dispiegarsi in forma compiuta (si pensi ad esempio all'esperienza costituzionale italiana sotto la vigenza dello Statuto albertino⁴), dall'altro, anche nelle sue realizzazioni più precoci e mature (*in primis* quella britannica), in materia di relazioni estere si è caratterizzato a lungo per un'influenza politica degli organi rappresentativi assai più limitata e contenuta che in altri settori dell'attività statale.

Preme anche ricordare come per lungo tempo, alla *parlamentarizzazione* – pur incerta e limitata – dell'indirizzo di politica estera, non abbia corrisposto anche una vera e propria *democratizzazione* dello stesso: in effetti, il carattere ristretto del suffragio, o l'incidenza di fattori di neutralizzazione della formale uguaglianza politica concessa alle classi popolari, rendeva la base sociale dei sistemi parlamentari, al pari di quella del regime presidenziale nordamericano, sostanzialmente *aristocratica*, in quanto fondata sul monopolio della borghesia possidente sulla rappresentanza politica.

A partire da tale quadro, conforme al paradigma teorico dello Stato «monoclasse»⁵, l'evoluzione storico-costituzionale nel senso di un rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nelle dinamiche delle forme di governo, *anche* rispetto all'esercizio del potere estero, ha ricevuto un ulteriore e decisivo impulso dall'allargamento della base sociale delle Assemblee elettive indotto dal *processo di democratizzazione*: un processo plurifase che, con

³ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel international*, Paris, Sirey, 1933, 109.

⁴ V. Cap. II, § 2.5.

⁵ M.S. GIANNINI, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, Cedam, 1988, 55 ss.

scansioni differenti a seconda delle peculiarità politiche e sociali di ciascun ordinamento, ha «segna[to] tutto l'Ottocento e i primi anni del Novecento e provoca[to], attraverso l'estensione del suffragio, l'ingresso della società civile all'interno delle istituzioni»⁶.

Non è questa la sede per ripercorrere interamente le tappe dello sviluppo storico del diritto di voto⁷, che ha raggiunto un primo apice nel periodo intorno alla Grande Guerra, allorché in molti Paesi le lotte politiche e ideologiche per la rimozione delle barriere censitarie o di capacità all'esercizio del diritto di partecipazione al voto sono sfociate nel riconoscimento del suffragio maschile⁸ o, talora, del suffragio universale⁹. Né è la sede appropriata per soffermarsi sull'incidenza del conseguente mutamento della struttura sociale dello Stato sulle sue finalità e sulla sua dimensione organizzativa, anche per effetto della dirimpente emersione dei partiti politici contemporanei quali «necessario strumento di intermediazione tra la volontà popolare e l'azione degli organi dello Stato»¹⁰.

Ai nostri fini interessa rilevare che è nel contesto di «crisi di partecipazione»¹¹ determinato dall'irruzione delle masse sulla scena politica degli Stati – intrecciato ad altri potenti fattori di modernizzazione politica (a partire dall'industrializzazione) e agli sconvolgimenti causati dalla prima guerra mondiale – che l'intervento delle Assemblee parlamentari negli affari internazionali ha iniziato a essere funzionale non soltanto al paradigma

⁶ F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, 90.

⁷ Sulle tappe dello sviluppo storico del diritto di voto, cfr. *ivi*, 129 ss.; R. BENDIX, *Stato nazionale e integrazione di classe. Europa occidentale, Giappone, Russia, India*, Bari, Laterza, 1969, 115 ss. In generale, sull'estensione della cittadinanza e sui fondamenti del diritto di partecipazione alle scelte collettive, cfr. ampiamente F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, 41 ss.

⁸ Fino alla fine del XIX secolo, il suffragio maschile è stato concesso in Francia (1848), Nuova Zelanda (1879), Germania (1871), Grecia (1877), Bulgaria (1879), Belgio (1893-1919) e Norvegia (1897). Prima del secondo conflitto mondiale, esso è stato riconosciuto in Finlandia (1906), Austria (1907), San Marino (1909), Monaco (1910), Portogallo (1911), Italia (1912), Olanda (1917), Romania (1917), Gran Bretagna (1918), Svizzera (1919), Albania (1921), Liechtenstein (1921), Svezia (1921), Giappone (1925) e Andorra (1933).

⁹ Prima del secondo dopoguerra, il suffragio universale è stato riconosciuto in Spagna (1869-1907), Nuova Zelanda (1893), Australia (1902), Finlandia (1907) Norvegia (1913), Islanda (1915), Russia (1917), Austria (1918), Polonia (1918), Irlanda (1918-1922), Germania (1919), Olanda (1919), Lussemburgo (1919), Ungheria (1919), Canada (1920), Cecoslovacchia (1920), Danimarca (1920), Svezia (1921) e Gran Bretagna (1928). Negli Stati Uniti il suffragio è stato esteso alle donne mediante il XIX emendamento alla Costituzione (1920), ma tasse elettorali e prove di alfabetizzazione sono state proibite soltanto con il *Voting Rights Act* (1965).

¹⁰ In proposito, cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, 161. Per una magistrale scansione dell'evoluzione storica dei partiti politici e della loro posizione nel diritto costituzionale, cfr. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Liebmann, 1930, trad. it. in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO (a cura di), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

¹¹ F. LANCHESTER, *La rappresentanza*, op. cit., 93 ss.; *Id.*, *Gli strumenti*, op. cit., 133.

della separazione dei poteri, ma anche a un'effettiva *democratizzazione* del potere estero, e specialmente del *treaty-making power*, nella forma della democrazia rappresentativa¹². Nel dominio di tale *democratizzazione* rientra chiaramente l'intervento delle Assemblee elette direttamente da un corpo elettorale corrispondente il più possibile alla cittadinanza attiva, mentre non appare possibile attrarvi anche le funzioni eventualmente svolte in tale ambito, ove presenti, da seconde Camere composte secondo principi differenti. Invero, una recente dottrina ha asserito che utilizzare il termine «*democratizzazione*» per designare il processo di affermazione e di accrescimento dell'intervento delle Camere elettive nel *treaty-making power* non sarebbe propriamente corretto: dal momento in cui gli Esecutivi sono divenuti politicamente responsabili nei confronti di Parlamenti eletti democraticamente (nei sistemi parlamentari) o sono stati fatti derivare da un'elezione popolare (nei sistemi presidenziali), il rafforzamento della partecipazione assembleare alla conclusione dei trattati – a suo giudizio – non comporterebbe che un mero trasferimento di responsabilità «*from one democratically accountable branch to another*»¹³. In quest'ottica, anziché parlare di «*democratizzazione*», sarebbe più esatto ricondurre il coinvolgimento delle istituzioni parlamentari all'esigenza di garantire la conformità del *treaty-making process* ad alcuni requisiti di matrice liberaldemocratica, quali «*transparency*», «*debate*» e «*broader participation*»¹⁴. Nel condividere con questa dottrina il rilievo per cui nello Stato democratico il processo di parlamentarizzazione del *treaty-making power*, in ragione dei caratteri strutturali che tipicamente qualificano le Assemblee rappresentative, sia funzionale a informare l'esercizio di tale potere ai principi di pubblicità, trasparenza e partecipazione pluralistica, riteniamo tuttavia che il termine «*democratizzazione*» sia ancora massimamente idoneo a descrivere in modo adeguato questo fenomeno: e ciò appunto alla luce del riconoscimento del contributo determinante offerto dall'operatività di questi principi fondamentali alla realizzazione dell'obiettivo di rendere e mantenere l'Esecutivo «*democratically accountable*», specialmente a fronte della

¹² Diversamente, cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel und Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, 9 ss., il quale utilizza il termine «*democratizzazione*» per descrivere il processo di affermazione dell'intervento parlamentare nell'esercizio del *treaty-making power* prescindendo dall'accertamento di una corrispondenza tra la *parlamentarizzazione* di quel potere e la sua effettiva *democratizzazione*.

¹³ P.-H. VERDIER, M. VERSTEEG, *Separation of powers, treaty-making, and treaty withdrawal. A global survey*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 142.

¹⁴ Cfr. *ibidem*.

persistente tendenza dei suoi organi, pur dotati ormai di una propria legittimazione democratica (diretta o indiretta), a sottrarre gli affari esteri, in ragione della loro peculiare natura, alle garanzie procedurali e sostanziali approntate dal costituzionalismo.

Tornando al contesto di crisi di partecipazione di inizio Novecento, si evidenzia che sono stati gli stessi partiti espressione del radicalismo democratico e del movimento socialista, protagonisti delle lotte in favore dell'estensione del suffragio, a farsi particolarmente promotori dell'esigenza di una rispondenza sostanziale delle decisioni fondamentali riguardanti la politica estera alla volontà popolare. Nell'intervento dei rappresentanti del popolo in tale settore, in continuità con gli argomenti formulati da Immanuel Kant in *Per la pace perpetua*¹⁵, essi vedevano il più efficace antidoto contro «il rischio delle avventure delle guerre dinastiche o di imperialismo economico»¹⁶. L'adesione unitaria al pacifismo internazionalista, antimilitarista e antimperialista da parte dei partiti socialisti affiliati alla Seconda Internazionale, riaffermata al congresso di Stoccarda del 1907, era destinata tuttavia a cedere clamorosamente il passo, all'avvio del primo conflitto mondiale, all'appoggio offerto da alcuni di essi alla guerra in difesa della «patria aggredita»¹⁷.

2. I Parlamenti durante la Grande Guerra tra collaborazione con gli Esecutivi e subalternità

All'indomani dello scoppio della guerra, in Regno Unito e in Francia il prevalere di un sentimento di unità nazionale e di concordia tra governanti, rappresentanti e rappresentati (definito «*Union sacrée*» dal Presidente francese Raymond Poincaré) ha contribuito a imprimere una significativa accelerazione al processo di ampliamento dell'intervento assembleare nella sfera delle relazioni estere. Del resto, è stata la stessa configurazione del

¹⁵ Cfr. I. KANT, *Per la pace perpetua*, trad. it. a cura di S. VECA, Milano, Feltrinelli, 1991, 35.

¹⁶ G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, Giuffrè, 1964, 7. A titolo esemplificativo, cfr. il manifesto del Partito radicale francese del 1884 in C. NICOLET, *Le radicalisme*, Paris, PUF, 1961, 32 s.: «Parmi le droits que la République, même en vertu de la Constitution de 1875, a enlevé au pouvoir personnel pour restituer à la Nation, l'un des plus importante est celui de se prononcer sur les questions de la Paix et de la guerre. La gauche radicale est fermement résolue à ne laisser porter aucune atteinte à ces principes Constitutionnels».

¹⁷ E. GENTILE, *Due colpi di pistola, dieci milioni di morti, la fine di un mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 41 s. In Germania, la maggioranza dei parlamentari del Partito socialdemocratico (diventato il primo partito del Reichstag nel 1912) approvò i crediti di guerra. Appoggiarono lo sforzo bellico dei rispettivi Paesi anche i socialisti francesi e austriaci, mentre l'opposizione alla guerra fu riaffermata dai bolscevichi russi e dai socialisti italiani e serbi.

conflitto come *guerra totale* a imporre la necessità di una salda collaborazione tra Parlamenti e Governi, comunque rivolta «al fine di accrescere e non indebolire la forza e l'autorità di quest'ultim[i]»¹⁸. In tali ordinamenti, se da un lato, prevedibilmente, si è accentuato l'accentramento del potere estero nelle mani degli organi esecutivi e degli stati maggiori, dall'altro – come attentamente evidenziato dalla dottrina dell'epoca – dopo un iniziale annichilimento le Assemblee parlamentari sono riuscite a esercitare un controllo incisivo sull'operato degli Esecutivi avvalendosi dei classici procedimenti ispettivi e di indirizzo, nonché, soprattutto, dell'attività delle commissioni¹⁹.

In Regno Unito, per tutta la durata del conflitto l'elevato grado di maturazione raggiunto dal sistema parlamentare ha consentito alla Camera dei Comuni di collaborare intensamente con il Governo circoscrivendone la potestà regolamentare, ricevendo informazioni e dibattendo sui principi dei regolamenti più importanti, esercitando in pieno i suoi poteri finanziari e controllandone incessantemente l'operato mediante un ricorso massiccio alle *question* e alle mozioni²⁰. È stato inoltre osservato che «*depuis l'ouverture des hostilités, les séances du Parlement ont été beaucoup plus nombreuses qu'avant la guerre*»²¹.

La stretta cooperazione tra Legislativo ed Esecutivo, agevolata dalla formazione dei primi Governi di coalizione (dal Gabinetto presieduto da Asquith e composto dai *leader* di tutti i partiti, insediatosi nel maggio 1915, a quello guidato da Lloyd George e privo del supporto di una parte dei liberali, succedutogli nel dicembre 1916)²², non si è tuttavia giovata dell'istituzione di commissioni parlamentari di controllo, ostacolata dall'opposizione governativa e, più in generale, dalla tradizionale resistenza di un Parlamento fondato sul principio della preminenza dell'Assemblea a dotarsi di una struttura interna decentrata²³.

¹⁸ F. BRUNO, *Il potere federativo agli albori dello Stato liberale: Convenzione di Filadelfia e Assemblea Nazionale francese*, in C. MURGIA (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, 130.

¹⁹ Cfr. J. BARTHELEMY, *Notes de droit public sur le droit public en temps de guerre*, in *Revue du droit public*, 1915, 134 ss., 545 ss.; ID., *Le droit publique en temps de guerre. Les pouvoirs et le commandement militaire*, in *Revue du droit public*, 1916, 552.

²⁰ G. JÈZE, *L'exécutif en temps de guerre: les pleins pouvoirs (Angleterre, Italie, Suisse)*, Paris, Giard, 1917, 31 ss.

²¹ Ivi, 38.

²² Sui Gabinetti di coalizione del periodo bellico, cfr. J. EHRMAN, *Cabinet Government and War, 1890-1940*, Cambridge, CUP, 1958.

²³ Sulla contrarietà del Governo Asquith all'istituzione di commissioni parlamentari di controllo, cfr. *Chronique constitutionnelle d'Angleterre*, in *Revue du droit public*, 1916, 427 ss., 618 ss. In generale, sul rifiuto di istituire commissioni permanenti, cfr. G.F. CIAURRO, *Commissioni parlamentari, I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988, VII, 1. Sulle radici storiche della resistenza a un'organizzazione decentrata, cfr. anche I. RENS, *Les commissions parlementaires en droit comparé*, in *Revue internationale de droit comparé*, 13, 1961, 311 ss. In particolare, sulle proposte dirette a istituire un sistema

Quest'ultimo rilievo rappresenta un importante elemento di distinzione rispetto alla coeva esperienza francese. Esaurita una fase iniziale in cui la retorica della «*Union sacrée*» e la formazione del primo di cinque Governi di unità nazionale hanno indotto il Parlamento a un'ossequiosa accondiscendenza verso l'azione dell'Esecutivo e dell'Alto comando, le Camere – riunite in permanenza – hanno progressivamente riaffermato la loro consueta centralità nell'ambito del sistema costituzionale, soprattutto mediante l'attività a porte chiuse delle commissioni permanenti e lo svolgimento di missioni di controllo, anche al fronte²⁴. A questo risveglio hanno contribuito principalmente le commissioni parlamentari competenti per l'esercito²⁵ e le finanze, rispetto alle quali le *Commission des Affaires étrangères* hanno giocato un ruolo meno incisivo²⁶. Esso si è manifestato anche nell'organizzazione di riunioni plenarie in *comité secret* su questioni di rilevanza politica fondamentale come gli obiettivi della guerra e le condizioni della pace²⁷, e nella crisi parlamentare che ha portato alle dimissioni del Ministero Painlevé (13 novembre 1917).

di commissioni di controllo o soltanto una commissione competente per gli affari esteri, e sulla dottrina in argomento, cfr. P. RICHARDS, *Parliament and Foreign Affairs*, London, George Allen & Unwin, 1967, 144 ss.

²⁴ Sulla crescita dell'influenza del Parlamento durante la guerra, cfr. F. BOCK, *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, 2002.

²⁵ Cfr. la relazione sull'attività della *Commission de l'armée* della Camera redatta dal radicale Victor Dalbiez, in CHAMBRE DES DÉPUTÉS, n. 7259, annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 19 octobre 1919, *Rapport sur les travaux de la Commission de l'armée pendant la guerre 1914-1918*. I benefici dell'intervento del sistema delle commissioni sui piani dell'indirizzo e del controllo delle politiche ministeriali in tempo di guerra hanno ottenuto importanti riconoscimenti sia in sede politica (ne sono testimonianza le parole di Briand, secondo cui le commissioni avevano reso «servizi reali, splendidi alla causa della difesa nazionale», e di Poincaré, a detta del quale avevano «salvato il Paese», riportate da F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997, 170 s.) che in ambito dottrinale (cfr. M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, 528, il quale afferma che «une collaboration des commission et des ministères [...] est le meilleur des contrôles préventifs» e ne trova conferma nell'esperienza della guerra, durante la quale «*Les commissions des affaires étrangères, celles de la guerre et de la marine, celles des finances jouent ainsi un rôle de plus en plus important*»; l'Autore aggiunge che in quel contesto, invero, il controllo «*devient une participation au gouvernement exécutif et, certes, il ne faudrait pas qu'il s'exagérât, sans quoi on reviendrait, par ce détour, au gouvernement des assemblées*»). Per una rassegna delle diverse posizioni emerse riguardo a tali organo endocamerale, cfr. P. RENOUVIN, *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris, PUF, 1925, 117 ss.

²⁶ Cfr. P. JACKSON, *Beyond the Balance of Power. France and the Politics of National Security in the Era of the First World War*, Cambridge-New York, CUP, 2013, 91 s.

²⁷ Si pensi alla prima riunione della Camera in comitato segreto, convocata su richiesta di quasi tutti i gruppi parlamentari per discutere sull'andamento della guerra, tenuta tra il 16 e il 22 giugno 1916 (v. CHAMBRE DES DÉPUTÉS, *Comité secret du 16 juin 1916*, Journal officiel du 24 Octobre 1919, 1 ss.), al vivace dibattito sugli obiettivi della guerra e sulle condizioni di pace, svolto in seduta segreta tra il 1° e il 4 giugno 1917 (v. CHAMBRE DES DÉPUTÉS, *Comité secret du vendredi 1^{er} juin 1917*, Journal officiel du 16 Mai 1925, 495 ss.), e ancora alla sessione segreta del 16 ottobre 1917, dominata dalla divisiva questione della pace compromissoria con la Germania (CHAMBRE DES DÉPUTÉS, *Comité secret du mardi 16 octobre 1917*, Journal officiel du 2 avril 1933, 545 ss.). In totale, la Camera si è riunita in comitato segreto nove volte, il Senato quattro.

Negli ordinamenti costituzionali nei quali le istituzioni rappresentative, diversamente da quelle situate sulle due sponde della Manica, non avevano raggiunto ancora un adeguato livello di maturazione e consolidamento, si è invece evidenziata una grave subalternità delle stesse nei confronti degli Esecutivi, sebbene con differenti gradazioni.

Il fenomeno ha raggiunto punte estreme nell'Impero tedesco, dove la tradizionale marginalità del *Reichstag*, pesante eredità della politica costituzionale bismarckiana, è stata ulteriormente aggravata dalla «dittatura militare» imposta dai generali Hindenburg e Ludendorff a detrimento dei Governi civili e dello stesso *Kaiser*²⁸.

Una netta inversione di rotta si è registrata soltanto nell'ottobre 1918, quando il comando supremo tedesco, resosi conto che la guerra era ormai persa, nel tentativo di compiacere le potenze dell'Intesa in vista dei negoziati dell'armistizio e della pace ha affidato a un nuovo Cancelliere, il principe Maximilian von Baden, l'incarico di promuovere la parlamentarizzazione della forma di governo. Come è stato già accennato, tale obiettivo è stato realizzato il 28 ottobre 1918 con l'approvazione di una riforma costituzionale (*Gesetz zur Abänderung der Reichsverfassung*) che oltre a sancire il principio della responsabilità politica del Cancelliere verso il *Reichstag* prevedeva la controfirma degli atti dell'Imperatore riguardanti l'amministrazione delle forze armate e conferiva alle Camere il potere di approvare la dichiarazione di guerra, i trattati di pace e quelli riguardanti le materie di competenza legislativa del *Reich*. Questa tardiva conversione al regime parlamentare, tuttavia, non sarebbe stata sufficiente a prevenire il crollo dell'Impero, che il 9 novembre 1918 avrebbe lasciato il posto a una nuova Germania repubblicana.

Il ruolo delle Camere è stato marginale anche nel Regno d'Italia. Si è osservato come già nel periodo prebellico l'incompiuta evoluzione in senso parlamentare della forma di governo si fosse evidenziata in modo particolare nella determinazione delle scelte fondamentali di politica estera, indiscusso appannaggio di una ristretta triade composta, da un lato, dal *tandem* Presidente del Consiglio-Ministro degli esteri, e dall'altro, da un Sovrano per nulla disposto a rinunciare all'esercizio di un'influenza decisiva nella sfera degli affari esteri e nella politica militare²⁹. Confermavano l'estromissione del Parlamento dalla

²⁸ E. GENTILE, *Due colpi*, op. cit., 100.

²⁹ Sul ruolo di primo piano giocato dalla Corona nella forma di governo statutaria, cfr. P. COLOMBO, *La «ben calcolata inazione»*, op. cit., 67 ss.; C. MORTATI, *Dallo Statuto albertino alla Costituzione della Repubblica (1961)*, in ID., *Raccolta di scritti*, II, Milano, Giuffrè, 1972, 336, il quale sottolinea come il Re abbia esercitato la propria influenza «non solo nella designazione dei ministri, ma altresì nelle decisioni

formazione delle decisioni più importanti gli stessi avvenimenti che hanno preceduto l'ingresso in guerra dell'Italia, allorché la Camera dei deputati, dopo essere stata tenuta all'oscuro della firma del Patto di Londra (26 aprile 1915), benché fosse a maggioranza neutralista, è stata forzata a votare la concessione dei pieni poteri al Governo (20 maggio 1915) dalle forti pressioni del Sovrano (che aveva respinto le dimissioni di Salandra e minacciato di abdicare in caso di voto contrario) e delle piazze mobiliate dagli interventisti.

In linea con queste premesse, durante la prima guerra mondiale le due Camere non hanno svolto un ruolo all'altezza della situazione³⁰, al punto da far affermare che «[l]a storia del Parlamento italiano durante la I guerra mondiale è la storia di una sconfitta»³¹. Depono a favore di questa lettura l'attribuzione dei pieni poteri all'Esecutivo³², che in Italia, rispetto ad altri Paesi belligeranti, è sembrata avere «effetti più gravi sulla limitazione del ruolo dell'istituzione rappresentativa, con una sua più marcata emarginazione nel processo decisionale e una sostanziale sospensione delle sue prerogative di controllo»³³. A rendere impervio l'esercizio di uno scrutinio continuativo sull'operato del Governo hanno

sullo scioglimento delle Camere e perfino mediante l'ingerenza nelle elezioni, *oltre che nella direzione della politica estera*» (corsivo nostro).

³⁰ In tal senso, cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 171 ss., per la quale «[l]e vicende della prima guerra mondiale costituiscono la cartina di tornasole del sistema politico-costituzionale italiano, evidenziandone le deficienze e gli squilibri» (ivi, 172).

³¹ E. VITALE, *Il Parlamento durante la guerra*, in *Il Parlamento italiano, 1861-1988*, IX, Milano, Nuova CEI, 1988, 81. Sull'indebolimento del Parlamento, cfr. altresì E. PAPADIA, *Lotta politica e parlamento*, in N. LABANCA (a cura di), *Dizionario storico della Prima guerra mondiale*, Roma, Laterza, 2016, 15 ss.; C. LATINI, *I pieni poteri in Italia durante la prima guerra mondiale*, in D. MENOZZI, G. PROCACCI, S. SOLDANI (a cura di), *Un paese in guerra. La mobilitazione civile in Italia (1914-1918)*, Milano, Unicopli, 2010, 87 ss.; ID., *Una sola cosa formano Parlamento e Governo. Proroga delle sessioni parlamentari e uso delle commissioni di controllo in Italia durante la Prima Guerra mondiale*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 17, 2009, 219 ss.; E. RAGIONIERI, *La storia politica e sociale*, in AA.VV., *Storia d'Italia*, IV, 3, Torino, Einaudi, 1976, 1996 s., 2001.

³² V. legge 22 maggio 1915, n. 671, la quale conferiva al Re le facoltà, «in caso di guerra e durante la guerra medesima, di emanare disposizioni aventi valore di legge per quanto sia richiesto dalla difesa dello Stato, dalla tutela dell'ordine pubblico e da urgenti o straordinari bisogni della economia nazionale [...] di ordinare le spese necessarie e di provvedere con mezzi straordinari ai bisogni del tesoro». In proposito, cfr. T. TITTONI, *I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la Guerra*, in *Nuova Antologia*, 1105, 1918, 255 ss.

³³ F. SODDU, *Il ruolo del Parlamento italiano durante la Grande guerra*, in M. MERIGGI (a cura di), *Parlamenti di guerra (1914-1945). Il caso italiano e il contesto europeo*, Napoli, FedOAPress, 2017, 117. L'Autore evidenzia come sul piano della produzione legislativa l'emarginazione delle Camere sia da ricondurre non soltanto all'incremento della decretazione, ma anche alle «puntuali richieste di forzatura delle procedure d'esame dei provvedimenti giustificate con un appello alla "patriottica collaborazione" che finiva per ridurre il passaggio parlamentare ad una mera ratifica di decisioni maturate altrove» (ibidem). In tale contesto, tuttavia, egli rileva anche un'interessante «razionalizzazione del procedimento d'esame dei provvedimenti, con una più decisa concentrazione del lavoro in quegli organismi come la Giunta del bilancio o (meno ricorrentemente) la Giunta trattati e tariffe, che rappresentavano in qualche modo una forma di modernizzazione di quel procedimento» (ivi, 118).

contribuito anche i prolungati periodi di sospensione dei lavori delle Camere: chiuse a partire dal 20-21 maggio 1915, esse hanno ripreso la propria attività soltanto all'inizio del dicembre successivo; nel complesso, diversamente da quanto avveniva nel frattempo a Londra e a Parigi, esse hanno tenuto un numero di sedute estremamente ridotto³⁴.

Ciononostante, non rassegnandosi alla drammatica *deminutio* delle prerogative delle Camere, diversi parlamentari hanno tentato di promuovere iniziative dirette a instaurare – prendendo talvolta a modello le esperienze britannica e francese – modalità più efficaci di esercizio della funzione di controllo. A riguardo si segnalano le decisioni di entrambe le Camere di riunirsi in Comitato segreto per dibattere sull'andamento della guerra (nel giugno e nel dicembre 1917)³⁵, la creazione da parte dei liberali giolittiani di una «Unione parlamentare» che si proponeva di realizzare un rafforzamento del controllo assembleare sulla condotta delle ostilità (nell'ottobre 1917)³⁶, e soprattutto le numerose richieste di istituire commissioni parlamentari di controllo³⁷. Quest'ultime, respinte sia dal Governo

³⁴ Tra il 1915 e il 1917 la Camera dei deputati ha tenuto 158 sedute, contro le 433 della *House of Commons* e le 371 della *Chambre* francese; nello stesso periodo, il Senato, la *House of Lords* e il *Sénat* hanno tenuto, rispettivamente 93, 304 e 237 sedute. Cfr. A. FIORI, *Censura e Parlamento*, in M. MERIGGI (a cura di), *Parlamenti*, op. cit., 227, nota 26; F. SODDU, *Il ruolo del Parlamento italiano durante la Grande guerra*, in M. MERIGGI (a cura di), *Parlamenti*, op. cit., 115 s.; ID., *Collaborazione patriottica. I rapporti tra Parlamento e Governo durante la Grande Guerra*, in *Le Carte e la Storia*, XXI, 1, 2015, 18 ss.; E. VITALE, *Il Parlamento*, op. cit., 93; G. JÈZE, *L'exécutif*, op. cit., 222.

³⁵ La Camera ha deliberato di riunirsi in Comitato segreto dopo il rimpasto del Governo Boselli (20 giugno 1917, per le sedute dal 21 al 30 giugno) e a seguito della disfatta di Caporetto e della formazione del Governo Orlando (12 dicembre 1917, per le sedute dal 13 al 18 dicembre). Su quest'ultima riunione in Comitato segreto, cfr. M.S. CORCIULO, *Il Comitato Segreto della Camera dei deputati dopo Caporetto (13-18 dicembre 1917)*, in M. MERIGGI (a cura di), *Parlamenti*, op. cit., 147 ss. Più in generale, cfr. V. RICCIO, *I Comitati segreti della Camera dei Deputati*, in *Rivista d'Italia*, 2, 1918, 167 ss. Per i verbali sommari delle sedute, v. Camera dei deputati. Segretariato generale, *Comitati segreti sulla condotta della guerra (giugno - dicembre 1917)*, Roma, Archivio storico della Camera dei deputati, 1967, ora all'indirizzo grande-guerra.camera.it/resoconti.html. Il Senato ha deliberato di riunirsi in segreto il 20 giugno 1917, per le sedute dal 4 al 6 luglio, e il 14 dicembre 1917, per le sedute dal 28 al 30 dicembre. Per un resoconto di queste ultime sedute, cfr. *Processi verbali delle sedute segrete di guerra del Senato del Regno*, all'indirizzo grande-guerra.camera.it/comitati_segreti_senato.html.

³⁶ Cfr. A. FIORI, *Censura e Parlamento*, in M. MERIGGI (a cura di), *Parlamenti*, op. cit., 227, nota 26; D. VENERUSO, *La Grande Guerra e l'Unità nazionale. Il ministero Boselli, giugno 1916 - ottobre 1917*, Torino, Società Editrice Internazionale, 1996, 374 s., 471.

³⁷ Si segnalano le proposte in tal senso formulate dai deputati Canepa (che il 6 giugno 1916 presenta un'interpellanza sulla «necessità e convenienza di istituire, con opportuni mezzi, un più efficace controllo parlamentare sull'opera del Governo durante la guerra»), Dello Sbarba (autore, l'8 giugno 1916, di una mozione nella quale si chiede l'istituzione di una commissione che collabori con il Governo nella conduzione della guerra), Sanarelli (firmatario, il 12 dicembre 1917, di un ordine del giorno con cui suggerisce «l'opportunità di esercitare mediante speciali commissioni tecniche il diritto di controllo»), Falcioni (autore, nel giugno 1918, di una proposta di modifica regolamentare per l'istituzione di commissioni permanenti incaricate di riferire su questioni generali di politica economica, militare, interna ed estera) e Modigliani (promotore, nel giugno 1918, di una proposta di modifica del Regolamento volta a istituire commissioni di studio e di controllo, tra le quali una Commissione per gli affari esteri e i trattati internazionali). Cfr. F. SODDU, *Il ruolo del Parlamento italiano durante la Grande guerra*, in M. MERIGGI (a cura di), *Parlamenti*, op. cit.,

Salandra, sia dai successivi Gabinetti guidati da Boselli e da Orlando³⁸, hanno manifestato un'esigenza sempre più avvertita dai deputati, destinata a trovare soddisfacimento – come vedremo – nel corso della prima legislatura del dopoguerra.

3. Parlamenti e trattati internazionali nelle nuove costituzioni democratiche razionalizzate del primo dopoguerra

La valorizzazione del controllo e della collaborazione parlamentare nell'ambito degli affari esteri, accelerata in alcuni ordinamenti da quel formidabile motore di trasformazione istituzionale che è stato la Grande Guerra, è proseguita con rinnovato slancio e con maggiore estensione nel periodo postbellico.

L'esperienza tragica della guerra di massa ha infatti contribuito a rendere sempre più obsoleta e inaccettabile la concezione della politica estera come *arcana imperii* riservati alle cure di una ristrettissima *élite* di iniziati, generando al contempo una forte pressione in direzione del superamento dei metodi segreti della diplomazia classica (da sostituire con i principi della “nuova diplomazia” indicati nei «*Fourteen Points*» enunciati dal Presidente degli Stati Uniti Woodrow Wilson)³⁹ e di un più intenso coinvolgimento in tale

133; ID., *Collaborazione patriottica*, op. cit., 25 ss.; F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 172, nota 11, 182, nota 33.

³⁸ Si oppone all'istituzione di commissioni parlamentari Sidney Sonnino, Ministro degli esteri nei Governi Salandra, Boselli e Orlando, per il quale costituiscono un «ingranaggio in più che intralcia azione continuativa e coerente» (S. SONNINO, *Diario 1916-1922*, III, a cura di P. PASTORELLI, Roma-Bari, Laterza, 1972, 213 ss.). Cfr. altresì A. SALANDRA, *Memorie politiche*, 1916-1925, Milano, Garzanti, 1951, 1 ss. Per le dichiarazioni del Presidente del Consiglio Boselli contro l'istituzione di commissioni di controllo, v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata di sabato 1° luglio 1916*, 11028, nel quale illustra il paradosso secondo cui le commissioni o «hanno un voto consultivo semplicemente e non contano nulla, o hanno un voto deliberativo ed eliminano o sconvolgono o attenuano la responsabilità ministeriale». Cfr. anche CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata di mercoledì 6 dicembre 1916*, 11230.

³⁹ Come premessa alla loro enunciazione durante un discorso pronunciato davanti al Congresso l'8 gennaio 1918, Wilson afferma: «*It will be our wish and purpose that the processes of peace, when they are begun, shall be absolutely open and that they shall involve and permit henceforth no secret understandings of any kind. The day of conquest and aggrandizement is gone by; so is also the day of secret covenants entered into in the interest of particular governments and likely at some unlooked-for moment to upset the peace of the world*». Nel primo dei quattordici punti, presentati come parte di un programma inteso a realizzare una pace durevole, il Presidente invoca pertanto «*Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view*»; sulla base dell'ultimo punto, inoltre, «*A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike*» (THE AVALON PROJECT, *President Woodrow Wilson's Fourteen Points*, in avalon.law.yale.edu). Sulla “nuova diplomazia” invocata da Wilson fin dal 1916, e sulla sua difficile implementazione, cfr. A. SHARP, *The New Diplomacy and the New Europe, 1916-1922*, in N. DOUMANIS (ed.), *The Oxford Handbook of European History, 1914-1945*, Oxford, Oxford University

settore delle Assemblee parlamentari, le quali nel frattempo andavano accrescendo la loro capacità rappresentativa verso una dimensione universale o pressoché tale⁴⁰.

Sul versante internazionale, l'esigenza di un radicale rinnovamento delle modalità di gestione delle relazioni estere ha condotto ai primi tentativi di limitare giuridicamente lo *ius ad bellum* (fino ad allora considerato un corollario tipico della sovranità statale), culminati nella fondazione della Società delle Nazioni, il 10 gennaio 1920⁴¹, e nel Patto Briand-Kellog del 27 agosto 1928⁴²; sul versante interno, specularmente, la stessa esigenza ha determinato una comune ispirazione delle nuove costituzioni democratiche razionalizzate del dopoguerra⁴³, ma anche di talune revisioni costituzionali e di nuove prassi, a principi di apertura internazionalista⁴⁴ e di ripudio della guerra (secondo la tradizione

Press, 2016, 119 ss.; R.W. TUCKER, *Woodrow Wilson's "New Diplomacy"*, in *World Policy Journal*, 21, 2, 2004, 92 ss.; G. ANDRÉ, *Trattato segreto e diplomazia segreta nella prassi del XX secolo*, in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto. Profili storico-diplomatici e regime giuridico. Atti del Convegno di studi organizzato dal Dipartimento di economia, istituzioni e società dell'Università di Sassari Sassari-Alghero, 24-26 marzo 1988*, Padova, Cedam, 1990, 43 ss.

⁴⁰ Cfr. F. BRUNO, *Il potere*, op. cit., 131; ID., *Il Parlamento*, op. cit., 174 s., la quale nota che alla fine della guerra mondiale «gli *arcana imperii* costituiscono solo il ricordo di un mondo che si deve considerare ormai scomparso; le tesi di Locke e di Montesquieu, la concezione rousseauiana vengono rifiutate».

⁴¹ La sua disciplina era contenuta nel *Covenant* della Società delle Nazioni, firmato il 28 giugno 1919 come prima parte del Trattato di pace di Versailles.

⁴² Per una sintesi dei tentativi di limitare il ricorso alla guerra nel periodo postbellico, cfr. E. GREPPI, *Uso della forza e tutela dei diritti umani nel diritto internazionale*, in P. CARNEVALE, E. GREPPI, K. ROUDIER, *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 10 ss.

⁴³ Sulle principali costituzioni repubblicane del primo dopoguerra, le quali si proponevano di razionalizzare la forma di governo parlamentare, cfr. G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950. Usa per la prima volta il termine «razionalizzazione» B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Giard, 1931.

⁴⁴ Diverse carte costituzionali del primo dopoguerra riconoscono i trattati e/o le consuetudini internazionali come parte integrante del diritto interno: v. l'art. 4 della Costituzione tedesca di Weimar (1919), l'art. 9 della Costituzione austriaca (1920), l'art. 4 della Costituzione dell'Estonia (1920) e l'art. 7 della Costituzione della Seconda Repubblica spagnola (1831). In proposito, cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles*, op. cit., 68 s., il quale parla di una «*pénétration du droit international dans les textes constitutionnels*» implicante «*le caractère obligatoire du droit international comme principe constitutionnel*». Sulle questioni teoriche sollevate da queste disposizioni, cfr. ID., *Droit constitutionnel*, op. cit., 147 s., laddove mette a confronto la differente lettura offertane dai monisti (cfr. H. KELSEN, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, in *Recueil des cours de l'académie de Droit international*, 14, 1926, 315; A. VERDROSS, *Le fondement du droit international*, in *Recueil des cours de l'académie de Droit international*, 16, 1927, 273) e dai dualisti (H. TRIEPEL, *Droit interne et droit international*, in *Recueil des cours de l'académie de Droit international*, I, 1923, 91; D. ANZILOTTI, *Cours de Droit international*, I, Paris, Sirey, 1929, 61 ss.; B. AKZIN, *Les problèmes fondamentaux du Droit international public*, Paris, 1929, 82 ss.). Su tali disposizioni, cfr. anche S. SEFERIADES, *Principes généraux du droit international de la paix*, in *Recueil des cours de l'académie de Droit international*, 34, 190 ss. L'art. 65 della Costituzione spagnola si spinge oltre l'incorporazione delle «*normas universales del Derecho internacional*» (art. 7), affermando anche il primato dei trattati sulle leggi: «*Todos los Convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tengan carácter de ley internacional, se considerarán parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquéllos se disponga. [...] No podrá dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido. La iniciativa de la denuncia habrá de ser sancionada por las Cortes*».

costituzionale della Rivoluzione francese)⁴⁵, nonché a un «*primauté du pouvoir législatif*» in materia di conclusione dei trattati⁴⁶. La saldatura che si è in tal modo prodotta tra livello internazionale e piano costituzionale ha ricevuto un'attenzione speciale da parte della dottrina monista, la quale, tramite il suo illustre esponente Mirkine-Guetzévitch, ha evidenziato che «*la mise en harmonie du droit constitutionnel avec les règles internationales de la paix n'est pas seulement un problème d'école, mais un besoin pratique de la consolidation de la paix*»⁴⁷.

Rivolgendo specificatamente lo sguardo alle nuove disposizioni costituzionali recanti la disciplina del procedimento di formazione dei trattati si può cogliere immediatamente il senso del «primato» delle istituzioni parlamentari, che si è declinato attraverso tre differenti soluzioni.

In primo luogo, si devono annoverare quelle previsioni costituzionali che sul modello dell'avanzato sistema di ripartizione del *treaty-making power* messo a punto dal costituzionalismo rivoluzionario francese hanno disposto l'approvazione parlamentare della totalità dei trattati. Il riferimento è all'art. 60 della Costituzione dell'Estonia (1920)⁴⁸, la quale non casualmente instaurava un regime parlamentare ispirato a un monismo

⁴⁵ La formula francese della rinuncia costituzionale alla guerra, già ripresa – talora in associazione con il principio di arbitrato internazionale – da alcune carte costituzionali latinoamericane (v. ad esempio gli artt. 34, c. 11, e 88 della Costituzione brasiliana del 1891, e l'art. 79, c. 18, della Costituzione dell'Uruguay del 1918) e dalla Costituzione portoghese del 1911 (artt. 26 e 73), si rinviene anche in quella olandese, come revisionata nel 1922 (art. 57), nei preamboli dei testi costituzionali di Germania, Estonia e Cecoslovacchia, e soprattutto nell'art. 6 della Costituzione spagnola del 1931, che costituzionalizza il Patto Briand-Kellog («*España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional*»). Tale disposizione va letta in congiunzione con l'art. 77, che realizza «*une harmonie juridique entre le Pacte de la Société de Nations et le droit interne, en subordonnant la déclaration de la guerre à l'arbitrage obligatoire, aux traités de conciliation et à la procédure prévue par l'article 12 du Pacte de la Société des Nations*» (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 240). In tutte le costituzioni democratiche postbelliche, sempre nel solco del diritto costituzionale francese della Rivoluzione, oltre che del pacifismo giuridico di Kant, l'enunciazione del principio della rinuncia alla guerra costituisce il presupposto teorico di un «*primauté du pouvoir législatif*» nella dichiarazione di guerra, peraltro già accolto da altri testi costituzionali vigenti all'epoca (cfr. *ivi*, 212 ss.; *Id.*, *La procédure constitutionnel de déclaration de guerre*, in *Revue de droit parlementaire*, juillet 1929, 115 ss.).

⁴⁶ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 133.

⁴⁷ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le droit constitutionnel et l'organisation de la paix*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 45, 1933, 772.

⁴⁸ «Il governo della Repubblica [...] conclude, a nome della Repubblica estone, i trattati con gli Stati stranieri e li sottopone alla ratifica dell'Assemblea nazionale».

radicale⁴⁹, ma anche all'art. 58 della Costituzione olandese (1887) come modificato nel 1922⁵⁰.

In secondo luogo si osserva che la maggior parte delle carte costituzionali, nell'adottare come punto di partenza il sistema consacrato nella Costituzione belga del 1831, ha codificato un significativo ampliamento delle categorie di trattati internazionali richiedenti l'assenso del Parlamento e, tendenzialmente, anche una collocazione di quest'ultimo nella fase precedente il momento della ratifica. A seconda delle nuove tipologie di trattati introdotte, si possono individuare due diverse *species* di disposizioni.

Innanzitutto si richiamano le previsioni costituzionali che, includendo i trattati cosiddetti *politici* nel novero di quelli necessitanti l'approvazione parlamentare, di fatto finivano per richiedere l'intervento delle Assemblee in relazione alla maggior parte dei trattati negoziati dai Governi.

Tra queste occorre includere *in primis* l'art. 50, primo comma, della Costituzione austriaca del 1920, ai sensi del quale tutti i «*politischen Staatsverträge*», insieme ai trattati modificativi delle leggi, sarebbero stati validi soltanto a seguito dell'approvazione del *Nationalrat*. La disposizione, nel secondo comma, si curava anche di proceduralizzare l'intervento della Camera bassa, stabilendo – sulla base di una ricostruzione dei trattati quali fonti di produzione fondamentalmente equivalenti alle leggi⁵¹ – che ai fini della deliberazione sugli stessi si sarebbero dovute applicare per analogia le regole del procedimento legislativo (art. 42, commi 1-4, contemplante l'ipotesi di un veto sospensivo del *Bundesrat*, eletto dai Legislativi regionali). Inoltre, si specificava che per i trattati suscettibili di derogare una legge costituzionale si sarebbe dovuto seguire il procedimento aggravato di revisione costituzionale (art. 44, comma 1).

⁴⁹ Il marcato monismo della forma di governo si esprimeva nell'eliminazione della figura del Capo dello Stato e nell'attribuzione delle sue funzioni (di mera rappresentanza esterna) a un Capo del Governo eletto e revocabile dal Parlamento. Cfr. C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 197; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2016, 125, nota 59.

⁵⁰ «Il Re conclude e ratifica tutti i trattati con le potenze straniere. A meno che il Re non si sia riservato il potere di ratificare il trattato per legge, un trattato non sarà ratificato fino a quando non sarà stato approvato dagli Stati Generali. Il Re accederà e denuncerà i trattati solo in virtù della legge. Altri accordi con Potenze straniere saranno comunicati quanto prima agli Stati Generali».

⁵¹ V. l'art. 48 della Costituzione, ai sensi del quale «[l]e leggi federali e i trattati internazionali indicati all'art. 50 vengono pubblicati con riferimento alla deliberazione del Consiglio nazionale», e l'art. 49, c. 1, il quale dispone che «[l]e leggi federali e i trattati internazionali indicati all'art. 50 devono essere pubblicati dal cancelliere federale nel *Bundesgesetzblatt*. Essi diventano obbligatori – quando non è espressamente disposto altrimenti – a partire dal giorno successivo a quello in cui il numero del *Bundesgesetzblatt* contenente la pubblicazione è edito e spedito, e, quando non è altrimenti disposto, per tutto il territorio federale».

Questa *razionalizzazione* senza precedenti del procedimento di formazione dei trattati era completata dall'art. 66, secondo comma, che disciplinava espressamente, con una clausola di residualità, la conclusione degli accordi in forma semplificata (ossia quelli stipulati mediante la sola sottoscrizione), sempre più diffusi nella prassi internazionale del tempo: nello specifico, esso prevedeva che il Presidente potesse demandare al Governo o ai ministri competenti la conclusione di determinate categorie di trattati non rientranti in quelle *ex art. 50*.

Nel caso austriaco, il modello belga di ripartizione delle attribuzioni relative alla formazione dei trattati subiva dunque un forte riequilibrio in favore dell'istanza rappresentativa: la richiesta dell'assenso parlamentare per la conclusione di determinate tipologie di trattati passava dal costituire un'*eccezione* alla tradizionale concentrazione del potere estero nell'Esecutivo, concepita in funzione meramente limitativa della stessa, all'essere elevata a *regola generale*. Un tale avanzamento nel processo di parlamentarizzazione-democratizzazione del potere estero si connetteva strettamente all'impostazione rigidamente parlamentocentrica e proporzionalistica⁵² della forma di governo parlamentare razionalizzata instaurata dalla Costituzione austriaca⁵³: era infatti lo stesso «*Prinzip der Parlamentsherrschaft*», secondo Hans Kelsen (il quale aveva offerto un contributo decisivo all'elaborazione del testo costituzionale) a esigere che all'Assemblea nazionale fosse riconosciuta la massima «*Ingerenz*» possibile nella politica estera in generale e soprattutto nella conclusione dei trattati⁵⁴, rispetto alla quale il suo assenso formava inequivocabilmente una condizione della loro validità ai sensi sia del diritto interno sia di quello internazionale⁵⁵. Per il giurista praghese la possibilità per l'Esecutivo di stipulare accordi senza l'intervento parlamentare, purché fosse limitata a quelli politicamente insignificanti o di natura meramente amministrativa, non doveva considerarsi in contrasto con quel principio; anzi, sottoporre al *Nationalrat* qualunque genere di accordo – ammoniva – avrebbe

⁵² Cfr. F. LANCHESTER, *Gli strumenti*, op. cit., 90.

⁵³ Sulla qualifica della forma di governo austriaca come «assembleare», cfr. C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 92, per il quale essa, relativamente al principio della supremazia del Parlamento, sarebbe «ancor più oltranzista» di quella della Terza Repubblica francese e assimilabile al regime convenzionale stabilito dalla Costituzione giacobina del 1793 (ivi, 196). *Contra* quest'ultima valutazione, cfr. M. VOLPI, *Libertà*, op. cit., 125 s. Sul governo d'assemblea in Austria cfr. altresì G. BURDEAU, *Il regime*, op. cit., 181 ss.

⁵⁴ H. KELSEN, *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich*, V, Wien-Leipzig, Franz Deuticke, 1922, 134.

⁵⁵ Cfr. ivi, 135 s.

rischiato di comprometterne il funzionamento e di intralciare anche l'attività estera dello Stato⁵⁶.

All'interno di questa *species* del *genus* del modello belga, così come rivisitato dal costituzionalismo postbellico, si deve ricondurre anche l'art. 76 della Costituzione della Seconda Repubblica spagnola del 1931, la quale è stata definita, a ragion veduta, la carta che «chiude l'infanzia del costituzionalismo europeo ed apre il periodo della sua maturità»⁵⁷. Questa disposizione merita un'attenzione particolare, nella misura in cui ci sembra condensare la più avanzata tra le soluzioni elaborate in materia di conclusione dei trattati internazionali nel periodo tra le due guerre mondiali, sia dal punto di vista dell'estensione delle prerogative del Parlamento, sia da quello dell'armonia della disciplina che reca con le previsioni rilevanti del *Covenant* della Società delle Nazioni, oggetto di una specifica costituzionalizzazione.

Rispetto al primo angolo di visuale, il secondo comma dell'art. 76 disponeva infatti che «[l]os tratados de carácter político, los de comercio, los que supongan gravamen para la Hacienda pública o individualmente para los ciudadanos españoles y, en general, todos aquellos que exijan para su ejecución medidas de orden legislativo, sólo obligarán a la Nación si han sido aprobados por las Cortes». Esso non solo prescriveva l'approvazione del *Congreso*, in sostanza, per la quasi totalità dei trattati internazionali⁵⁸, ma le attribuiva anche, incontestabilmente, il significato di una partecipazione dello stesso alla procedura di stipulazione, quale requisito indispensabile alla formazione di un trattato valido e produttivo di effetti sul piano internazionale. Per quanto riguarda l'efficacia dei trattati all'interno, l'art. 65 prevedeva che quelli debitamente stipulati «se considerarán

⁵⁶ Cfr. *ivi*, 134, 161 s. Per altri commenti della dottrina di lingua tedesca del tempo, cfr. R.A. MÉTALL, *Zur Auslegung des Artikels 50 der Bundesverfassung*, in *Österreichisches Verwaltungsblatt*, 20, 1930, 3 ss.; L. ADAMOVICH, *Grundriss des Österreichischen Staatsrechtes*, Wien, Staatsdruckerei, 1927, 622.

⁵⁷ G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 9. Sulla Costituzione spagnola del 1931, cfr. A. PERDON, *La Constitution espagnole de 1931, et ses précédents*, Paris, Les presses modernes, 1933; G. SCHWARZENBERGER, *Die Verfassung der Spanischen Republik*, Königsberg, Gräfe und Unzer Verlag, 1933; C.A. D'ASCOLI, *La Constitution Espagnole de 1931*, Paris, Bossuet, 1932; M.O. HUDSON, *The Spanish Constitution of 1931*, in *The American Journal of International Law*, 26, 3, 1932, 579 ss.; N.P. SERRANO, *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931): antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, Editorial Revista de Derecho privado, 1932; A. POSADA, *La nouvelle constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne: évolution, textes, commentaires*, Paris, Sirey, 1932; ID., *La Constitution de la République espagnole du 9 décembre 1931*, in *Revue du droit public*, 1932, 359 ss.; ID., *Chronique constitutionnel d'Espagne*, in *Revue du droit public*, 1931, 810 ss.

⁵⁸ In tal senso, cfr. N.P. SERRANO, *La Constitución*, op. cit., 259, secondo il quale «serán escasísimos los Tratados no comprendidos en la enumeración que él hace; y aun la misma interpretación que la Comisión parlamentaria dió del texto, reduce la ratificación autónoma del Presidente a simples canjes de notas o poco menos».

parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en aquéllos se disponga», e stabiliva che a tal fine il Governo avrebbe dovuto presentare al Congreso, in tempi brevi, «los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos».

In aggiunta, quest'ultimo articolo attribuiva al Congreso anche l'approvazione dell'iniziativa della denuncia dei trattati, la quale avrebbe dovuto seguire il procedimento da essi eventualmente disciplinato. L'intervento parlamentare nel *treaty-terminating power*, elemento di forte discontinuità rispetto alla concezione tradizionale del potere estero, era ribadito anche con specifico riferimento al ritiro del Paese dalla Società delle Nazioni: in base all'art. 78 della Costituzione, infatti, tale atto avrebbe ugualmente richiesto un'autorizzazione del Congreso, accordata tramite una legge speciale da approvare a maggioranza assoluta⁵⁹.

Quanto al secondo angolo di visuale, la costituzionalizzazione dell'adesione alla Società delle Nazioni si concretava nei commi terzo, quarto e quinto dell'art. 76, i quali, rispettivamente, stabilivano un procedimento speciale per l'approvazione dei progetti di trattato dell'Organizzazione internazionale del lavoro⁶⁰, imponevano la registrazione dei trattati ratificati presso il Segretariato della Società delle Nazioni quale condizione della loro stessa obbligatorietà (in conformità con l'art. 18 del *Covenant*), e infine, coerentemente, stabilivano il carattere non vincolante di trattati e clausole segreti⁶¹. Quest'ultima

⁵⁹ Sugli artt. 65 e 76 della Costituzione spagnola del 1931, cfr. A. POSADA, *La nouvelle*, op. cit., 185, per il quale identificano una «fonction relative à la vie internationale» del Congreso. Cfr. altresì N.P. SERRANO, *La Constitución*, op. cit., 241, 258 ss. In generale, sulle sue disposizioni in materia internazionale, cfr. P. MARLAND, *Les principes de la Constitution espagnole de 1931*, Paris, Pedone, 1935, 133 ss.; L. LEGAZ Y LACAMBRA, *Les garanties constitutionnelles du droit international (avec référence spéciale à la Constitution espagnole)*, in *Revue de droit international*, 1935, 72 ss.; B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le droit constitutionnel et l'organisation de la paix*, op. cit., 742 ss.; A. PERDON, *La Constitution*, op. cit., 138 ss.; R.A. MÉTALL, *Die Regelung der zwischenstaatlichen und völkerrechtlichen Beziehungen in der neuen Spanischen Verfassung*, in *Zeitschrift für Politik*, 1933, 682 ss.; T. PERASSI, *La nuova costituzione spagnola e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1932, 453 ss.; C.A. D'ASCOLI, *La Constitution*, op. cit., 69 ss., 170 ss.

⁶⁰ «Los proyectos de Convenio de la organización internacional del Trabajo serán sometidos a las Cortes en el plazo de un año y, en el caso de circunstancias excepcionales, de dieciocho meses, a partir de la clausura de la Conferencia en que hayan sido adoptados. Una vez aprobados por el Parlamento, el Presidente de la República suscribirá la ratificación, que será comunicada, para su registro, a la Sociedad de las Naciones».

⁶¹ La Costituzione spagnola del 1931 recepisce una delle raccomandazioni formulate dalla XXII Conferenza dell'Unione interparlamentare del 27 agosto 1924, la quale, al fine di realizzare una maggiore trasparenza nelle relazioni internazionali, aveva suggerito «[l]'insertion dans les Constitutions de tous les Etats, en conformité avec les dispositions de l'article 18 du Pacte de la Société des Nations, de stipulations interdisant la conclusion de tout traité ou arrangement secret, ou l'adjonction en aux traités de clauses additionnelles secrètes de n'importe quelle nature» (UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Compte rendu de la XXII^e Conférence*, Genève, 1925, 656).

previsione, benché meno severa rispetto a una sua precedente versione orientata a invalidare l'intero trattato recante clausole segrete⁶², rappresentava comunque una radicale innovazione rispetto ai metodi della vecchia diplomazia.

Si differenziano dalla soluzione da ultimo evocata, di cui le carte costituzionali austriaca e spagnola incarnano il più alto esempio, le disposizioni costituzionali che si sono limitate a un più modesto “perfezionamento” del sistema belga, realizzato aggiungendo alle classiche tipologie di trattati da sottoporre all'assenso del Legislativo i soli trattati di *alleanza*. In tal modo si è voluto sottrarre agli Esecutivi il dominio esclusivo sulla definizione delle strategie di alleanza, che tanta parte aveva giocato nello scivolamento dell'Europa e del mondo nella tragedia della Grande Guerra.

È il caso, oltre che dell'art. 49 della Costituzione della Repubblica di Polonia (1921)⁶³ e del § 64, lett. a) della Costituzione cecoslovacca (1920)⁶⁴, dell'art. 45 della Costituzione tedesca di Weimar (1919). Questa disposizione, in particolare, dopo aver attribuito al Presidente – eletto direttamente dal popolo e custode dei principi di unità e autorità dello Stato⁶⁵ – la competenza a concludere in nome del *Reich* le alleanze e gli altri trattati internazionali, stabiliva che «dichiarazione di guerra e conclusione della pace avvengono attraverso la legge imperiale», e soprattutto che «[a]lleanze e trattati con altri Stati, in quanto investano le materie di competenza legislativa del *Reich*, hanno bisogno del consenso del *Reichstag*»⁶⁶.

⁶² A riguardo, ritiene che si siano favoriti «*maquiavelismos enojosos*» N.P. SERRANO, *La Constitución*, op. cit., 260.

⁶³ «I trattati commerciali, le convenzioni doganali, gli accordi che comportano oneri finanziari permanenti per lo Stato o obblighi per i cittadini, o che comportano una modifica dei confini dello Stato, come pure i trattati di alleanza, non possono essere conclusi che con il consenso della Dieta».

⁶⁴ Con una formula sostanzialmente equivalente, tale disposizione richiedeva il consenso dell'Assemblea nazionale, oltre che per i trattati commerciali e per quelli modificativi del territorio, per «i trattati che comportano, per lo Stato o per i suoi cittadini, oneri finanziari o personali, *specialmente militari*». Tale disposizione era integrata dai Regolamenti della Camera e del Senato, i quali richiedevano, per i progetti di legge e di trattati internazionali, una doppia deliberazione (B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 135 s.). Sulla definizione della forma di governo delineata dalla Costituzione cecoslovacca del 1920 come «parlamentare-equilibrata», cfr. C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 197 ss.

⁶⁵ Sul ruolo del Presidente del *Reich* nella forma di governo instaurata dalla Costituzione di Weimar, cfr. C. MORTATI, *Le forme*, op. cit., 202 ss.; G. BURDEAU, *Il regime*, op. cit., 364 ss.; R. CAPITANT, *Le rôle politique du Président du Reich* (1932), in ID., *Écrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 1982, 435 ss.; C. SCHMITT, *Il custode della costituzione* (1931), trad. it. a cura di A. CARACCILO, Milano, Giuffrè, 1981, il quale, a partire dalla figura del Presidente del *Reich*, elabora la sua nota teoria del Capo dello Stato quale garante dell'unità e della continuità dello Stato nei confronti degli effetti potenzialmente disgreganti del pluralismo politico.

⁶⁶ In seno al *Nationalversammlung*, la proposta di richiedere l'approvazione parlamentare per tutti i trattati internazionali, formulata dal deputato Hugo Haase (USPD), si è scontrata con la linea più moderata sostenuta dal Partito socialdemocratico: cfr. E. HEILFRON, *Die Deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919*

Come nella Costituzione dell'Impero, l'istanza rappresentativa era chiamata in causa con riferimento ai trattati comportanti modifiche legislative. Allo stesso tempo, tuttavia, erano introdotti alcuni importanti elementi di novità: innanzitutto, in continuità con quanto era stato già stabilito con la revisione costituzionale dell'ottobre 1918, si prevedeva un'approvazione da parte di entrambe le Camere dei trattati di pace mediante un atto avente la qualifica formale di legge; in secondo luogo, per i trattati di alleanza e per quelli in materia legislativa si richiedeva soltanto l'assenso del *Reichstag*, escludendo dunque l'intervento del *Bundesrat* e con esso, implicitamente, la forma di legge dell'atto di conferimento dell'approvazione.

Una parte della dottrina del tempo, a commento dell'art. 45 della Costituzione, ha osservato che mentre sui trattati di pace il potere di decisione finale apparteneva alle Camere, sugli altri trattati esso spettava invece al Capo dello Stato, pur con il limite rappresentato dall'intervento obbligatorio del *Reichstag*⁶⁷. La stessa, pur riconoscendo come non fosse stata ancora trovata una soluzione definitiva alla disputa – risalente all'epoca imperiale – sul valore giuridico da attribuire all'intervento della Camera bassa, nondimeno ha sostenuto la tesi secondo cui esso costituiva un elemento necessario ai fini della validità sia interna che internazionale dei trattati; e ciò alla luce del principio di unità del diritto pubblico accolto nel testo costituzionale⁶⁸, il quale mal tollerava che la validità delle norme giuridiche differisse a seconda che le si guardasse dal punto di vista del diritto pubblico interno o da quello del diritto internazionale⁶⁹. In una prospettiva monista, dunque, si superava l'idea di Gneist e Laband secondo cui un trattato stipulato dal Capo dello Stato potesse essere valido sul piano internazionale anche senza aver prima ottenuto l'approvazione parlamentare. In realtà, la lettera del terzo comma dell'art. 45, nella misura in cui prevedeva l'assenso del solo *Reichstag*, poteva essere interpretata anche nel senso di configurare esclusivamente un requisito necessario alla stipulazione di un trattato, e non anche una condizione della sua applicazione all'interno dell'ordinamento, da imputare a un'apposita legge, necessariamente bicamerale, di esecuzione. In contrasto con questa

in Ihrer Arbeit für den Aufbau des Neuen Deutschen Volksstaates, V, Berlin, Norddeutsche Buchdruckerei und Verlagsanstalt, 1919, 3157 ss.

⁶⁷ Per un'interpretazione dell'art. 45 da parte della dottrina tedesca del tempo, cfr. W. SCHÜCKING, risposta all'indagine di L. BOISSIER, *Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en Europe et au Canada en 1924*, Genève, Bureau Interparlementaire, 1928, 2 s.

⁶⁸ Tale principio è espresso dall'art. 4, ai sensi del quale «I principi fondamentali riconosciuti dal diritto delle genti hanno valore di parti integranti del diritto tedesco».

⁶⁹ Cfr. L. BOISSIER, *Le contrôle*, op. cit., 3.

lettura, propria dei fautori del dualismo strutturale⁷⁰, la prassi costituzionale repubblicana – senza marcare in questo alcuna discontinuità con quella imperiale – ha visto autorizzare la ratifica dei trattati internazionali attraverso leggi recanti anche l'ordine di esecuzione⁷¹. A proposito dell'ordinamento costituzionale weimariano, ai nostri fini assume significativa importanza anche l'inserimento, all'art. 35 della *Verfassung*, di una previsione che prescriveva l'istituzione, all'interno del *Reichstag*, di una Commissione permanente per gli affari esteri (*ständigen Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten*). Ai sensi di tale disposizione, quest'organo avrebbe potuto esercitare poteri di inchiesta e sarebbe rimasto in funzione nei periodi di aggiornamento e tra il termine della legislatura o lo scioglimento e la convocazione del nuovo *Reichstag*, in modo tale da assicurare un controllo efficace e continuativo sull'indirizzo di politica estera del Governo; in aggiunta, la previsione del carattere non pubblico delle sue sedute – mitigata dalla possibilità di disporre la pubblicità a maggioranza dei due terzi – avrebbe dovuto favorire la cooperazione con l'Esecutivo in questo delicato settore, incentivandolo a condividere con essa anche informazioni riservate⁷².

Si può considerare una variante della prima soluzione che abbiamo individuato il sistema adottato dalla Costituzione federale della Confederazione svizzera (1874), come modificata da una revisione apportata con *referendum* il 30 gennaio 1921. Si è già accennato come tale testo, al pari di tutte le altre carte elvetiche, sia stato profondamente ispirato

⁷⁰ Cfr. J. HECKEL, *Verträge des Reichs und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 7, 1924, 209 ss.

⁷¹ Cfr. E. CANNIZZARO, *Trattato internazionale (adattamento al)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIV, Milano, Giuffrè, 1991, 1401, nota 35. Sull'organizzazione del potere estero nella Costituzione tedesca del 1919, cfr. anche E. WOLGAST, *Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Amtes*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 5, 1923, 1 ss. Nega la possibilità, nell'ordinamento costituzionale tedesco come in quello austriaco, di sostituire l'assenso parlamentare ai trattati con ordinanze di necessità emanate del potere esecutivo, R.A. MÉTALL, *Staatsvertrag und Notverordnung. Ein Beitrag zur Lehre vom Staatsvertrag*, in *Zentralblatt für die Juridische Praxis*, 50, 1932, 401 ss.

⁷² Sulla Commissione permanente per gli affari esteri nella Costituzione weimariana, cfr. V. PILZ, *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008, 46 ss.; J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, 833; G. CARAVITA, *La Commissione permanente per gli affari esteri nella Costituzione tedesca*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1925, 462 ss. Si noti che, oltre a tale organo, l'art. 35 prevedeva anche l'istituzione di una Commissione permanente per la tutela dei diritti della rappresentanza popolare di fronte al Governo, con competenza generale e poteri d'inchiesta, la quale sarebbe entrata in funzione nei periodi di aggiornamento dell'Assemblea e tra il termine della legislatura o lo scioglimento e la convocazione del nuovo *Reichstag*. Cfr. G. BURDEAU, *Il regime*, op. cit., 377 s., il quale osserva che tale Commissione «non ha cercato di estendere le sue prerogative: nell'agosto 1930, infatti, allorché il Reichstag era disciolto, essa ha respinto una mozione che tendeva a farla dichiarare competente a domandare al governo che venisse sospesa l'applicazione dei decreti emananti in virtù dell'art. 48 della costituzione».

dall'esperienza costituzionale della Francia rivoluzionaria, in particolare nel modello istituzionale cristallizzato dalla Costituzione dell'anno III (1795)⁷³. Era indubbiamente debitrice di questa influenza la disciplina contenuta nell'art. 85 della Costituzione, che assegnava alla competenza del Parlamento bicamerale, denominato Assemblea federale, l'approvazione delle alleanze e di tutti i trattati. La consultazione, indetta in esito a un'iniziativa popolare presentata sulla scia delle proteste contro la firma (1909) e la ratifica (1913) dell'impopolare Convenzione del Gottardo (non denunciabile dalla Svizzera e in quanto tale ritenuta un limite perpetuo alla sovranità nazionale), ha determinato l'introduzione di una partecipazione facoltativa del corpo elettorale, mediante *referendum*, al procedimento di conclusione di alcuni trattati. Più esattamente, ai sensi di un terzo capoverso aggiunto all'art. 89, i trattati conclusi per una durata indeterminata o per più di quindici anni avrebbero dovuto essere sottoposti al popolo per l'accettazione o il rifiuto qualora lo avessero richiesto trentamila cittadini oppure otto Cantoni⁷⁴. Vale la pena ricordare che progetti in tal senso erano stati già presentati nel 1872 e nel 1897⁷⁵, e che la strada per questa modifica costituzionale era stata spianata dalla precedente decisione dell'Assemblea federale di sottoporre obbligatoriamente la propria adesione alla Società delle Nazioni (5 marzo 1920) a una votazione popolare, la quale, tenuta il 16 maggio 1920, avrebbe confermato la volontà delle Camere⁷⁶.

Il *referendum* in materia di conclusione dei trattati introdotto dalla Confederazione svizzera – espressione di un processo di democratizzazione degli affari esteri *altro* rispetto al circuito della rappresentanza parlamentare e anzi dotato di un'evidente carica oppositiva nei suoi confronti – ha rappresentato a lungo un *unicum* nel panorama comparato. In

⁷³ V. *supra*, cap. II, § 2.4.

⁷⁴ Sull'origine del *referendum* facoltativo in materia di trattati nell'ordinamento costituzionale elvetico, cfr. W. BURCKHARDT, *Le Droit fédéral suisse: Jurisprudence du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale en matière de droit public et de droit administratif depuis 1903*, II, Neuchâtel, Delchaux & Niestlé, 1931, 335 ss. Sul dibattito sollevato dalla nuova disposizione e sulla prassi dei primi anni di vigenza dell'istituto, cfr. M. BATTELLI, *Les institutions de Démocratie directe en Droit suisse et comparé moderne*, Paris, Sirey, 1932, 48 ss., 118 ss., 182 ss., 231 ss.

⁷⁵ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 128.

⁷⁶ Per una ricostruzione dei dibattiti parlamentari sull'adesione alla Società delle Nazioni, svolti nel novembre del 1919 e nel marzo del 1920, cfr. L. CHOCOMELI, *Due dibattiti parlamentari sull'adesione della Svizzera alla Società delle Nazioni di 100 anni fa. La neutralità al centro delle discussioni*, Servizi del Parlamento, Berna, Bollettino ufficiale, agosto 2020. Si noti che la decisione federale approvata tramite il *referendum* del 16 maggio 1920, prevedeva che dovessero essere sottoposte a votazione popolare anche le decisioni relative alla denuncia del Patto o all'uscita dalla Società delle Nazioni, e che le stesse avrebbero potuto formare l'oggetto di un'iniziativa popolare. Sull'equiparazione di questa decisione a una legge costituzionale, cfr. M. BATTELLI, *Les institutions*, op. cit., 55 ss.

effetti, alcune costituzioni del primo dopoguerra che hanno introdotto l'istituto referendario ne hanno escluso espressamente l'operatività in materia di affari esteri per non indebolire il principio rappresentativo in un campo così delicato⁷⁷: il riferimento è, segnatamente, all'art. 34 della Costituzione estone⁷⁸, all'art. 73 del testo costituzionale lettone⁷⁹ e all'art. 66 di quello spagnolo⁸⁰. Disciplinando unicamente il *referendum* legislativo, sembravano implicitamente escludere votazioni popolari sui trattati anche la Costituzione austriaca (art. 43) e la Costituzione weimariana (artt. 73, 74, terzo comma, e 45), anche se quest'ultima, teoricamente, pareva lasciare aperta la possibilità di indirle sui trattati di pace – in quanto richiedenti l'assenso in forma legislativa – e sulle leggi volte a dare esecuzione ai trattati nell'ordinamento interno⁸¹.

⁷⁷ È fermamente contrario ai *referendum* sui problemi di politica internazionale B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Le parlementarisme et la votation populaire dans les Constitutions d'après-guerre*, in *Revue du droit public*, 1930, 64 s., il quale scrive: «on peut, du premier coup d'œil, se rendre compte que, dans les problèmes de cette catégorie, le referendum est particulièrement dangereux. Supposons qu'un ministre des affaires étrangères, dans un pays à régime parlementaire, soit en pourparlers au sujet de tel ou tel traité soumis à la ratification du parlement, il peut, à tout moment, même au cours des pourparlers, avoir la possibilité de connaître les opinions des représentants du peuple [...]. Mais la situation de ce ministre des affaires étrangères sera tout autre si le traité doit être ratifié par une votation populaire et que le refus de cette ratification puisse entraîner de graves complications. De plus, l'argument général [...] de l'insuffisance de compétence de l'électeur, argument applicable à la législation commune, acquiert une importance plus grande encore dans les problèmes de politique extérieure, avec lesquels l'électeur moyen est fort rarement familiarisé. Voilà pourquoi, surtout si s'agit de traités techniques ou économiques, il nous semble que donner un traité à ratifier est une procédure assez malhabile et susceptible de soulever de grandes difficultés pour la politique du pays dont la constitution prévoit cette façon de faire». Diversamente, cfr. G. BURDEAU, *Il regime*, op. cit., 330, il quale ritiene l'esclusione dal voto popolare delle questioni di diritto internazionale «forse meno felice» rispetto a quella riguardante altre materie. In generale, sul tema della compatibilità tra l'istituto referendario e la forma di governo parlamentare, si rinvia al famoso confronto fra la tesi della loro conciliabilità, sostenuta da R. CARRÉ DE MALBERG, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, Paris, Giard, 1931, e quella della loro incompatibilità, argomentata da B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes*, in *Annuaire de l'Institut international de droit public*, II, 1931, 334 ss. Ritieni che «les institutions de démocratie directe ne sont pas indispensables au développement de l'État moderne, et elles peuvent devenir dangereuses», M. BATTELLI, *Les institutions*, op. cit., 295.

⁷⁸ «[...] la dichiarazione di guerra e la conclusione della pace, la dichiarazione dello stato di difesa e la cessazione dello stesso, la dichiarazione della mobilitazione e la smobilitazione, così come i trattati con Stati esteri, non sono soggetti a un plebiscito e non possono essere decisi tramite un plebiscito».

⁷⁹ «[...] la coscrizione militare, la dichiarazione e l'inizio della guerra, i trattati di pace, la dichiarazione dello stato di emergenza e la sua cessazione, la mobilitazione e la smobilitazione, così come gli accordi con altre nazioni non possono essere sottoposti a referendum nazionale».

⁸⁰ «El pueblo podrá atraer a su decisión mediante "referéndum" las leyes votadas por las Cortes. [...] No serán objeto de este recurso [...] las [leyes] de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones [...]».

⁸¹ In proposito, la dottrina non è univoca: cfr., per un'autorevole opinione a favore, H. TRIEPEL, *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 39, 1920, 505 ss.; *contra*, cfr. M. BATTELLI, *Les institutions*, op. cit., 118; F. POETZSCH-HEFFTER, *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 17, 1929, 221 ss.

4. La democratizzazione del *treaty-making power* negli ordinamenti costituzionali di derivazione liberale nel primo dopoguerra

Lo sviluppo del diritto costituzionale del primo dopoguerra in direzione di un'estensione delle competenze parlamentari in materia di conclusione dei trattati non si è manifestato in via esclusiva attraverso l'elaborazione delle soluzioni più o meno avanzate fin qui esaminate, accolte dalle nuove costituzioni democratiche o inserite all'interno di carte più longeve. In altri ordinamenti, questa stessa linea di tendenza ha infatti trovato modo di esprimersi in forma differente, conducendo a un significativo rimodellamento delle prassi costituzionali o dei regolamenti parlamentari in conformità con il prevalente spirito di democratizzazione del potere estero.

4.1. Il movimento per la democratizzazione del *treaty-making power* nel Regno Unito: la «*Ponsonby Rule*»

Quest'ultimo è senza dubbio il caso del Regno Unito. Nel Paese d'oltremarica, l'affermazione e il consolidamento della forma di governo parlamentare e la progressiva espansione del suffragio⁸² hanno consentito alla *House of Commons* di svolgere un controllo sempre più incisivo sull'esercizio, da parte del Governo, della *royal prerogative* in materia di affari esteri.

Nei primi decenni del XX secolo sono stati messi a punto nuovi meccanismi di controllo parlamentare sul *treaty-making*. Tra questi si possono annoverare l'inserimento nei trattati di clausole che ne subordinavano l'entrata in vigore all'approvazione legislativa (come per il Trattato di Commercio e di Navigazione con il Portogallo del 1914), la prassi di conseguire l'approvazione degli *implementing bill* nella fase antecedente alla ratifica di un singolo trattato o di una specifica categoria di accordi⁸³, e quella di consultare il Parlamento nel momento intercorrente tra la firma e la ratifica (il precedente decisivo è stabilito nel 1919 dalla decisione di Lloyd George di sottoporli i trattati di pace) o prima della firma (come accaduto per il Trattato di Locarno del 1925), in merito ai trattati di

⁸² In tema, cfr. soprattutto F. LANCHESTER, *La rappresentanza*, op. cit., 77 ss.

⁸³ Cfr. A. MCNAIR, *The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon Press, 1961, 97 ss.; L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 28 s. Afferma che la «*practice of passing the enabling Act prior to the ratification of the treaty has now become the normal procedure*» H. LAUTERPACHT, *Is International Law a Part of the Law of England?*, in *Transactions of the Grotius Society*, 25, 1939, 75.

importanza politica primaria non necessitanti un'implementazione legislativa⁸⁴. Ma l'innovazione più significativa introdotta in questo periodo, destinata a diventare un tratto tipico del sistema britannico di organizzazione del *treaty-making power*, è quella conosciuta con il nome di «*Ponsonby Rule*».

Le prime proposte nella direzione di sottoporre tutti i trattati all'attenzione del Parlamento erano state presentate e discusse da entrambe le Camere nel 1873⁸⁵, ma è stato soprattutto all'indomani della Grande Guerra che un sempre più vasto movimento di opinione, reagendo contro la gestione autocratica degli affari esteri sperimentata durante il conflitto, si è mobilitato per una «*restoration*» del controllo parlamentare in tale settore⁸⁶. Tra i suoi esponenti di punta figurava il diplomatico Arthur Ponsonby, il quale, nel saggio *Democracy and Diplomacy. A plea for popular control of foreign policy* (1915), si era fatto assertore di avanzate proposte di democratizzazione del potere estero: segnatamente, egli sosteneva che «*[n]o treaty, no alliance, and no commitment involving national obligations should be entered upon or concluded without the consent of Parliament*», e auspicava uno scrutinio più intenso della Camera dei Comuni sulla politica estera, anche mediante l'istituzione di un *Foreign Affairs Committee* concepito come un «*well-informed body of Members*» capace di assicurare «*supervision of detail and foreknowledge of critical developments*»⁸⁷.

Nel 1924, nominato *Under-secretary of State for Foreign Affairs* nel primo Governo laburista guidato da Ramsay MacDonald (Primo ministro e insieme Segretario degli esteri), Ponsonby ha tentato di tradurre in pratica parte del suo manifesto riformatore formulando la «*Rule*» destinata a rimanere legata al suo nome. Enunciata nella prima parte di un

⁸⁴ Invero, prima del precedente fissato dal Governo Lloyd George nel 1919, cristallizzatosi in una *convention*, alcuni trattati riguardanti importanti cessioni territoriali sono stati sottoposti in via eccezionale allo *statutory assent* del Parlamento: v. il precedente relativo al Trattato anglo-tedesco di Helgoland-Zanzibar (1890) e la pronuncia dell'Alta Corte di Bombay nel caso *Damodhar Gordhanp Deroiam Kanji* del 1876 (I App. Cas. 332 P.C.), secondo cui «*it was beyond the powers of the Crown without the concurrence of the Imperial Parliament to make any cession of territory within the jurisdiction of any of the British courts in India, in time of peace, to a foreign power*» (S. TEMPLEMAN, *Treaty-Making and the British Parliament*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 1991, 463 s.). Tuttavia, in merito alla sottoposizione di questa categoria di trattati al Parlamento, è stato rilevato che «le opinioni sono contrastanti e la prassi non uniforme» (G. NEGRI, *La direzione*, op. cit. 83 s., il quale, *sub* nota 53, ricorda anche l'approvazione parlamentare di due trattati di cessione territoriale: il *Dinings Agreement* del 1934 e l'*Anglo-Venezuelan Treaty* del 1942).

⁸⁵ Cfr. *Parliamentary debates*, 3rd Series (1873), 214, 448 ss., 1159 ss., 1309 ss.

⁸⁶ E.P. CHASE, *Parliamentary Control of Foreign Policy in Great Britain*, in *American Political Science Review*, 1931, 871 s.

⁸⁷ A. PONSONBY, *Democracy and Diplomacy. A plea for popular control of foreign policy*, London, Methuen, 1915, 118. Cfr. anche ID., *Wars and Treaties. 1815 to 1914*, London; G. Allen & Unwin, New York; Macmillan, 1919.

discorso da questi rivolto alla *House of Commons* il 1° aprile 1924, in occasione di un dibattito sul Trattato di Losanna, essa consisteva nell'assunzione da parte del Governo dell'impegno a depositare presso le Camere per un periodo di ventuno giorni ogni trattato da esso firmato, prima della sua ratifica e della pubblicazione nella *Treaty Series*⁸⁸. I trattati lasciati sui *table* dei due rami del Parlamento sarebbero stati oggetto di dibattito, entro tale lasso di tempo, su iniziativa del Governo, ove questo li avesse ritenuti importanti, oppure, negli altri casi, se una richiesta formale in tal senso fosse stata presentata da un partito e fosse stato trovato tempo per la discussione⁸⁹.

L'iniziativa del Gabinetto laburista era rivolta a consentire al Parlamento di venire a conoscenza di tutti i trattati firmati dal Governo, compresi quelli non richiedenti l'approvazione di un *implementing bill*: in tal guisa, trattati e clausole segreti sarebbe rimasti soltanto un ricordo, e le Camere sarebbero state messe nella condizione di discutere e di pronunciarsi in tempi certi in merito ai trattati che alternativamente il Governo, l'opposizione o qualsiasi altro *parliamentary party* avessero ritenuto meritevoli di attenzione

⁸⁸ Fin dal 1892 era invalsa la prassi di presentare al Parlamento i trattati conclusi dal Governo tramite la loro pubblicazione in una serie numerata di *Command Papers* denominata *Treaty Series*: cfr. P. CRAIG, *Engagement and Disengagement with International Institutions*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook*, op. cit., 397.

⁸⁹ *Parliamentary debates, House of Commons, 5th Series (1924), 171, 2001 ss.* Vale la pena riportare alcuni dei passaggi più significativi della dichiarazione di Arthur Ponsonby: «*It has been the declared policy of the Labour Party for some years past to strengthen the control of Parliament over the conclusion of international treaties and agreements, and to allow this House adequate opportunity to discuss the provisions of these instruments before their final ratification [...]. As matters now stand there is no constitutional obligation to compel the Government of the day to submit treaties to this House before ratification except in cases [...] where a Bill or financial resolution has to receive parliamentary sanction before ratification [...]. I think we shall carry the general approval of the House with us if we endeavor so to adjust the practice with regard to the submission of treaties as to give Parliament, nor arbitrarily in this or that case, but completely in all cases, an opportunity for the examination, consideration and if need be the discussion of all treaties before they reach the final stage of ratification [...]. I come therefore to the inauguration of a change in custom and procedure [...]. There are two sorts of treaties. There is the present treaty, out of which a bill and a financial resolution arise which necessarily comes before Parliament and in regard to which no change is necessary. But there is another sort of treaty out of which no bill arises, and that is the sort of treaty which, according to present practice, need never have been brought before this House at all. It is the intention of His Majesty's Government to lay on the table of both Houses of Parliament every treaty, when signed, for a period of 21 days, after which the treaty will be ratified and published and circulated in the treaty series. In the case of important treaties, the Government will, of course, take an opportunity of submitting them to the House for discussion within this period. But as the Government cannot take upon itself to decide what may be considered important or unimportant, if there is a formal demand for discussion forwarded through the usual channels from the Opposition or any other party, time will be found for the discussion of the treaty in question. By this means secret treaties and secret clauses of treaties will be rendered impossible. Public treaties in these days do not come with surprise before Parliament. The Government's intentions are made known, the work of conferences is given a great deal of publicity, there are discussions on the Foreign Office vote, and there are also parliamentary questions. Nevertheless, it seems to the Government necessary that the instrument in its final shape should in all cases be submitted to Parliament which ultimately is the supreme governing body of the nation».*

specificata⁹⁰. Il cambiamento a livello di «*custom*» e di «*procedure*» annunciato da Ponsonby prometteva pertanto di conciliare nella più ampia misura possibile le confliggenti esigenze del controllo parlamentare e della tempestività d'azione dell'Esecutivo nello scacchiere internazionale.

Ciononostante, il Governo restava il *dominus* indiscusso della politica estera. L'impegno assunto nei confronti delle Camere non poneva a suo carico alcun obbligo giuridico di coinvolgerle nell'esercizio del *treaty-making power*, che rimaneva incontestabilmente una *executive prerogative*. La stessa possibilità di svolgere un dibattito su un trattato depositato era rimessa a un'autonoma valutazione della sua importanza da parte del Governo, o all'improbabile disponibilità di quest'ultimo a inserire all'ordine del giorno la discussione di una mozione dell'opposizione volta a disapprovarne l'operato. Inoltre, persino nella remota ipotesi in cui il Parlamento avesse espresso disapprovazione nei confronti di un trattato sottoposto a dibattito, il Governo avrebbe potuto ugualmente procedere alla ratifica, salvo l'approvazione (come *extrema ratio*) di una mozione di sfiducia⁹¹. Nella seconda parte della sua dichiarazione Ponsonby ha altresì dichiarato l'intenzione del Governo di informare la Camera riguardo tutti gli altri «*agreement, commitments and understanding which [might] bind the nation to specific action in certain circumstances*», che importassero l'assunzione di «*international obligations of a serious character, although no signed and sealed document [might] exist*»⁹², e che non necessitassero della ratifica. Alla Camera veniva quindi riconosciuto il diritto ad essere quantomeno informata degli accordi conclusi in forma semplificata, la cui espansione, già nella prima metà del XX secolo, avrebbe riguardato non soltanto atti di tipo meramente tecnico, ma anche accordi di fondamentale rilevanza politica, come l'Accordo di Monaco (1938), firmato dal Primo ministro Neville Chamberlain, la Carta Atlantica (1941) e gli accordi di Yalta e Potsdam (1945), sottoscritti dal suo successore, Winston Churchill⁹³.

⁹⁰ Cfr. A. MCNAIR, *The Law*, op. cit., per il quale il fine della *Rule* è «*to secure publicity for treaties and to afford opportunity for their discussion in Parliament if desired*».

⁹¹ Sui limiti della *Ponsonby Rule*, cfr. A. LANG, *Parliament's role in ratifying treaties*, House of Commons Library, briefing paper number 5855, 17 February 2017, 10; A. THORP, *Parliamentary scrutiny of treaties: up to 2010*, House of Commons Library, standard note SN/IA/4693, 25 September 2009, 9; S. TEMPLEMAN, *Treaty-Making*, op. cit., 466.

⁹² *Parliamentary debates*, House of Commons, 5th Series (1924), 171, 2005.

⁹³ Tutti questi accordi hanno segnato momenti cruciali del processo di affermazione della preminenza del Primo Ministro nella direzione della politica estera del Regno Unito: in tal senso, cfr. G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 67.

La prassi inaugurata dal Gabinetto McDonald, dopo essere stata rigettata dal successivo Governo *Tory* presieduto da Stanley Baldwin, è stata ripristinata dal secondo Governo McDonald (1929-1931)⁹⁴ e nel corso dei decenni – superate le resistenze dei conservatori al riconoscimento di un vincolo all’esercizio indipendente della *prerogative* in politica estera – si è progressivamente cristallizzata, almeno con riferimento alla prima parte della dichiarazione di Ponsonby, in una convenzione costituzionale⁹⁵ osservata in linea di principio da tutti gli Esecutivi, salvo che in circostanze emergenziali⁹⁶. Come vedremo, la *Ponsonby rule*, interessata nel corso del tempo da alcune modifiche, è stata infine parzialmente codificata, non senza qualche cambiamento, dal *Constitutional Reform and Governance Act* del 2010.

È stato ipotizzato che l’introduzione della *Rule* possa essere stata influenzata, almeno in parte, dalla mancata approvazione del Trattato di pace di Versailles da parte del Senato degli Stati Uniti, la quale avrebbe «dimostrato al mondo intero che l’intervento assembleare nella stipulazione dei trattati internazionali non costituisce, *bon gré mal gré*, un’acettazione automatica dell’azione svolta dall’Esecutivo»⁹⁷.

4.2. La problematizzazione del modello statunitense all’indomani del rigetto del Trattato di Versailles e il fiorire del ricorso agli *executive agreement*

Proprio negli Stati Uniti, la democratizzazione del potere estero ha ricevuto impulso, oltre che, naturalmente, dall’espansione del diritto di voto, anche dall’approvazione, nel 1913, del XVII emendamento alla Costituzione, il quale ha trasformato l’elezione dei senatori, fino ad allora scelti dai Legislativi statali, in un’elezione popolare diretta⁹⁸: una risposta ai numerosi e prolungati stalli registratisi nell’elezione dei membri del Senato, nonché una reazione all’ascesa del movimento populista (nel tardo Ottocento) e all’indignazione

⁹⁴ Cfr. Parliamentary debates, House of Commons, 5th Series (1929), 230, 408.

⁹⁵ Sul riconoscimento della *Ponsonby rule* come convenzione, cfr. W. MCKAY, *Erskine May Parliamentary Practice*, LexisNexis, 2004, 264 s.; J. JOWELL, D. OLIVER, *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 145; A.W. BRADLEY, K.D. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow, Pearson, 2011, 28, nota 99, 317; S. DE SMITH, R. BRAZIER, *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, 1998, 147.

⁹⁶ Si tratta, ad esempio, dei casi in cui la ratifica di un trattato è particolarmente urgente e il Parlamento non è in sessione (ad esempio, l’*Anglo-French-Turkish Treaty* del 1939, sul quale cfr. Parliamentary debates, House of Commons, 5th Series (1939), 352, 1407).

⁹⁷ Così F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 179.

⁹⁸ Per effetto del sistema di rinnovo di un terzo del Senato ogni due anni, la sostituzione dei senatori scelti indirettamente con quelli eletti col nuovo sistema, iniziata nel 1913, è stata completata nel 1919.

suscitata nell'opinione pubblica dagli scandali riguardanti la compravendita delle cariche senatoriali⁹⁹.

Sul *consent* al Trattato di Versailles, e in specie sull'adesione degli Stati Uniti alla Società delle Nazioni, il Senato si era trovato diviso in tre fazioni: quella dei cosiddetti «*Irreconcilables*», del tutto contrari alla sua ratifica¹⁰⁰; il gruppo capeggiato da Henry Cabot Lodge, *leader* della maggioranza repubblicana e presidente del *Foreign Relations Committee*, favorevole alla conclusione del Trattato ma subordinatamente all'apposizione di quattordici riserve (tra cui soprattutto quella all'art. 10 del *Covenant*, che avrebbe obbligato il Paese a respingere le aggressioni esterne all'integrità e all'indipendenza di altri Stati membri senza l'autorizzazione preventiva del Congresso)¹⁰¹; infine, la schiera dei democratici più fedeli al Presidente Wilson, i quali, fortemente favorevoli al Trattato, si opponevano all'approvazione di qualsiasi emendamento o riserva. La persistenza di queste linee di frattura, nella seduta del 19 novembre 1919, ha impedito il raggiungimento del *quorum* dei due terzi dei senatori presenti sia su una risoluzione diretta ad acconsentire alla ratifica condizionatamente alla formulazione delle riserve volute da Lodge (39 favorevoli e 55 contrari), sia su una seconda risoluzione di autorizzazione alla ratifica senza alcuna riserva (38 favorevoli, 53 contrari). Dopo il rigetto, il 19 marzo 1920, di una terza e ultima deliberazione su una *resolution of ratification* con delle riserve (49 favorevoli e 35 contrari), gli opposti schieramenti, secondo le cronache del tempo, hanno infine concordato che «*the treaty was [...] dead to stay dead*»¹⁰². Di conseguenza, gli Stati Uniti non hanno aderito alla Società delle Nazioni e hanno messo formalmente fine al proprio

⁹⁹ Sulle origini del XVIII emendamento, cfr. C. STEWART, B. XIONG, *U.S. Senate Elections before the 17th Amendment: Political Party Cohesion and Conflict 1871-1913*, in *The Journal of Politics*, 75, 3, 2013, 835 ss.; W.J. SCHILLER, C. STEWART, *The 100th Anniversary of the 17th Amendment: A Promise Unfulfilled?*, in *Issues in Governance Studies*, 59, 2013, 1 ss.; J.S. BYBEE, *Ulysses at the Mast: Democracy, Federalism, and the Sirens' Song of the Seventeenth Amendment*, in *Northwestern University Law Review*, 91, 1997, 500 ss.; T.J. ZYWICKI, *Beyond the Shell and Husk of History: The History of the Seventeenth Amendment and its Implications for Current Reform Proposals*, in *Cleveland State Law Review*, 45, 2, 1997, 165 ss.; C.H. HOEBEKE, *The Road to Mass Democracy: Original Intent and the Seventeenth Amendment*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1995; T.J. ZYWICKI, *Senators and Special Interests: A Public Choice Analysis of the Seventeenth Amendment*, in *University of Oregon School of Law*, 73, 1994, 1007 ss.; R.C. BYRD, *The Senate, 1789-1989*, 1, Washington, D.C., GPO, 1988; G.H. HAYNES, *Election of Senators by State Legislatures*, in ID., *The Senate of the United States: Its History and Practice*, I, Boston, Houghton Mifflin Company, 1938.

¹⁰⁰ Cfr. R.A. STONE, *The Irreconcilables: The Fight Against the League of Nations*, Lexington, University Press of Kentucky, 1970.

¹⁰¹ Cfr. D. MERVIN, *Henry Cabot Lodge and the League of Nations*, in *Journal of American Studies*, 4, 2, 1971, 201 ss.

¹⁰² *Senate Defeats Treaty, Vote 49 to 35; Orders it Returned to the President*, in *The New York Times*, March 20, 1920, 10.

coinvolgimento nella Grande Guerra attraverso una *joint resolution* del Congresso (nota come «*Knox-Porter Resolution*») firmata dal Presidente Harding il 2 luglio 1921¹⁰³. L'intera vicenda, agli occhi degli osservatori sull'altra sponda dell'Atlantico, appariva come una conferma «*de l'impossibilité pour le Président de réaliser sa politique extérieure en dehors du Sénat*»¹⁰⁴.

Nella dottrina statunitense la mancata ratifica del Trattato di Versailles ha dato il via a un lungo e acceso dibattito sul ruolo del Senato nell'esercizio del *treaty-making power*, sia in generale, sia con riferimento specifico alla regola del *quorum* dei due terzi dei senatori presenti.

Una parte della dottrina ha asserito che la partecipazione del Senato alla conclusione dei trattati non dovesse essere valutata negativamente, dal momento che i trattati rigettati da quest'organo, in realtà, non erano stati numerosi (si trattava in gran parte di trattati di arbitrato), e solo in pochissimi casi la loro sconfitta era da addebitare al mancato raggiungimento del *quorum*; per la stessa, inoltre, gli emendamenti apportati ai trattati si erano rivelati costantemente vantaggiosi per gli interessi del Paese¹⁰⁵.

Gli oppositori di tale orientamento, critici dei confronti della *two-third rule*, hanno confutato queste conclusioni. Innanzitutto, hanno sostenuto che ai fini di una corretta valutazione del ruolo del Senato nel *treaty-making* non si potesse fare riferimento soltanto all'indicazione *quantitativa* dei trattati da esso respinti, prescindendo completamente da un'analisi *qualitativa*: accogliendo quest'ultima prospettiva emergerebbe infatti un quadro significativamente diverso, in ragione della considerazione che il computo quantitativo non tiene conto delle negoziazioni non avviate per il timore di incorrere nell'opposizione di un Senato politicamente avverso al Presidente, e nemmeno dei trattati ritirati dal Presidente¹⁰⁶ o rigettati *de facto* attraverso il loro insabbiamento in seno al *Foreign*

¹⁰³ Su queste vicende, cfr. anche J.M. COOPER, *Woodrow Wilson: A Biography*, New York, Knopf, 2009, 507 ss.; T.A. BAILEY, *Woodrow Wilson and the Great Betrayal*, New York, Macmillan, 1945.

¹⁰⁴ G. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 124.

¹⁰⁵ Per gli argomenti a favore del ruolo del Senato nel *treaty-making power*, cfr. R.J. DANGERFIELD, *In Defence of the Senate. A Study in Treaty Making*, Norman, University of Oklahoma Press, 1933; H. WRIGHT, *The Two-Thirds Vote of the Senate in Treaty-Making*, in *American Journal of International Law*, 38, 3, 1944, 643 ss.; R.E. MCCLENDON, *The Two-Thirds Rule in Senate Action Upon Treaties, 1789-1901*, in *American Journal of International Law*, 26, 1, 1932, 37 ss.

¹⁰⁶ In effetti, una disamina più approfondita della prassi relativa al periodo 1889-1967 rivela che i trattati ritirati dal Presidente prima di essere stati sottoposti alla deliberazione finale del Senato hanno rappresentato una quota (10,03%) di gran lunga maggiore rispetto a quella dei trattati rigettati (0,48%): cfr. C.I. BEVANS, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law Source*, in *The American Journal of International Law*, 62, 1, 1968, 162 ss.

Relations Committee. Seguendo tale impostazione, questa dottrina ha anche osservato che i trattati respinti a causa della regola del *quorum* erano per la maggior parte trattati di notevole importanza politica (oltre al Trattato di Versailles, si annoverava anche il Protocollo di Ginevra del 1929, relativo all'adesione degli Stati Uniti allo statuto della Corte permanente di giustizia internazionale, respinto nel 1935). Infine, alla tesi secondo cui gli emendamenti approvati dal Senato sarebbero sempre stati vantaggiosi per l'interesse nazionale, si obiettava che in realtà essi erano stati sovente motivo di rinuncia alla conclusione di un trattato, da parte del Presidente o dell'altra parte contraente¹⁰⁷.

Talora queste critiche hanno trovato sbocco in proposte di revisione costituzionale volte a trasferire l'approvazione dei trattati dalla maggioranza dei due terzi dei senatori presenti a una maggioranza semplice di entrambe Camere. Era questa, ad esempio, la proposta del politologo inglese Harold J. Laski, per il quale tale soluzione «*homologates the peace-making control of foreign policy with that involved in the making of war; and it has the further advantage, which is important, of associating with treaty-making that branch of the legislature which has to implement any appropriations necessary for treaty fulfillment*»¹⁰⁸. Simili proposte – che contemplando il coinvolgimento della Camera dei Rappresentanti andavano nella direzione di una *più perfetta* democratizzazione del *treaty-making power* – costituivano altresì una risposta al sempre maggiore ricorso agli *executive agreement*¹⁰⁹.

Lo sviluppo e l'espansione degli accordi esecutivi erano scaturiti in larga parte proprio dall'esigenza dell'Esecutivo di eludere, per i trattati da esso ritenuti irrinunciabili, il *veto*

¹⁰⁷ Per le critiche al ruolo del Senato e in particolare del *quorum* dei due terzi dei presenti, cfr. M.S. McDUGAL, A. LANS, *Treaties and Congressional-Executive or Presidential Agreements; Interchangeable Instruments of National Policy*, in IID., *Studies in World Public Order*, New Haven, Yale University Press, 1960, 639 ss.; Q. WRIGHT, *The United States and International Agreements*, in *American Journal of International Law*, 38, 4, 1944, 350 ss.; D.F. FLEMING, *The Role of the Senate in Treaty-Making: A Survey of Four Decades*, in *American Political Science Review*, 28, 1934, 583 ss.; W. STULL HOLT, *Treaties defeated by the Senate*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1933; Q. WRIGHT, *The control of American Foreign relations*, New York, Macmillan, 1922, 371.

¹⁰⁸ H.J. LASKI, *The American Presidency. An Interpretation*, New York, Harper & Bros., 1940, 202 ss.

¹⁰⁹ Il ricorso agli *executive agreement*, inferiore al ricorso ai trattati nel periodo 1789-1839 (27 contro 60), si è imposto di stretta misura nel periodo 1839-1889 (238 contro 215) e con distacco crescente nei successivi periodi 1889-1939 (917 contro 524) e 1938-1957 (2687 contro 203). Cfr. W. MCCLURE, *International Executive Agreements. Democratic Procedure under the Constitution of the United States*, New York, Columbia University Press, 1941, 4; C.H. MCLAUGHLIN, *The Scope of the Treaty Power in the United States II*, in *Minnesota Law Review*, 43, 1959, 721. Per una sintetica ricostruzione dell'evoluzione storica del fenomeno degli *executive agreement*, cfr. R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1983, 387 ss., il quale, in particolare, evidenzia come tramite questo istituto sono state adottate alcune tra le più importanti decisioni di politica estera del XX secolo (ivi, 390).

power altrimenti insormontabile esercitato da almeno un terzo dei senatori. Non contemplata dal testo della Costituzione, questa forma di conclusione degli accordi internazionali si è manifestata sotto tre *species*: i *simple* o *sole executive agreement*, conclusi dal Presidente senza il concorso senatoriale o congressuale, in forza dei suoi poteri di unico organo delle relazioni con l'estero e di *Commander in Chief*; i *congressional-executive agreement*, conclusi dal Presidente con una qualche forma di intervento da parte del Congresso; infine, i *treaty-implementing agreement*, conclusi dal Presidente in attuazione di trattati precedentemente ratificati¹¹⁰.

Il fiorire di queste tipologie di accordi¹¹¹ è stato accompagnato da vivaci dispute dottrinali. Alcuni studiosi, ad esempio, hanno posto in termini problematici la questione dei *simple executive agreement* mantenuti segreti, tra i quali si annoverano anche accordi di straordinaria valenza politico-strategica come quelli conclusi dal Presidente Franklin D. Roosevelt con il Governo britannico nell'agosto 1941 (desegretati solo nel 1945, su richiesta del *Joint Committee on the Investigation of the Pearl Harbor Attack*)¹¹², e anche alcune parti fondamentali degli accordi raggiunti in seno alle conferenze tenute dagli Alleati a Teheran (1943), a Yalta e a Potsdam (1945)¹¹³.

Il dibattito si è tuttavia incentrato eminentemente sulla questione più generale della delimitazione oggettiva dei *congressional-executive agreement*, rispetto alla quale, durante la prima metà del Novecento, sono emerse differenti opinioni. Secondo un primo orientamento, più restrittivo, questa forma di stipulazione avrebbe dovuto essere rigidamente

¹¹⁰ Su tali tipologie, ampiamente, v. Cap. VI, § 2.6. Per alcune tassonomie degli *executive agreement* risalenti nel tempo, ma ancora valide, cfr. E. PLISCHKE, *Conduct of American diplomacy*, New York, D. Van Nostrand Co., 1961, 307; M.S. MCDUGAL, A. LANS, *Treaties*, op. cit., 433 ss.; H.M. CATUDAL, *Executive Agreements: A Supplement to the Treaty-Making Procedure*, in *George Washington Law Review*, 1942, 656 ss.; E.S. CORWIN, *The President: Office and Powers, 1787-1957. History and Analysis of Practice and Opinion*, New York, New York University Press, 1957, 212 ss. Cfr. altresì United States Department of State, *Circular No. 175 (December 13, 1955)*, in *American Journal of International Law*, 50, 1956, 784 ss., nella quale si legge che «[t]he executive agreement form shall be used only for agreements which fall into one or more of the following categories: a. Agreements which are made pursuant to or in accordance with existing legislation or a treaty; b. Agreements which are made subject to Congressional approval or implementation; or c. Agreements which are made under and in accordance with the President's Constitutional power» (785). Quest'ultima classificazione, al pari del resto della *Circular*, è stata trasfusa (con modifiche) nel *Foreign Affairs Manual* del Dipartimento di Stato: v. 11 *Foreign Affairs Manual (FAM) 723.2-2*.

¹¹¹ Nella prassi è nettamente prevalsa la tipologia dei *congressional-executive agreement*, seguita da quella dei *sole executive agreement*. Già nel periodo 1938-1957, su un totale di 2687 *executive agreement* conclusi, 2217 (82%) sono stati autorizzati o approvati *ex post* dal Congresso, 160 (6%) sono stati *simple* e 310 (12%) *treaty-implementing*: cfr. C.H. MCLAUGHLIN, *The Scope*, op. cit., 721.

¹¹² C.A. BEARD, *American Government and Politics*, New York, The Macmillan Company, 1949, 331.

¹¹³ Cfr. G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 110 s., nota 36.

circoscritta agli accordi di carattere amministrativo, di scarso rilievo e dalla durata limitata, posto che il testo costituzionale disciplina soltanto il procedimento di ratifica dei trattati e che la distinzione tra questi e gli *agreement*, oltre a essere nota ai costituenti, risultava anche consolidata nella prassi¹¹⁴. Per un'altra parte della dottrina, diversamente, il dettato costituzionale, così come costantemente interpretato e applicato, non poneva alcuna limitazione *ratione materiae* o di tipo quantitativo alla possibilità di concludere tali accordi, sicché essi, sostanzialmente, erano da ritenere intercambiabili con i trattati: in tale prospettiva, la scelta della forma della stipulazione, lungi dall'essere imposta dalla Costituzione, sarebbe stata piuttosto rimessa a valutazioni di opportunità politica; anzi, il ricorso ai *congressional-executive agreement* sarebbe stato persino preferibile rispetto alla procedura costituzionale di conclusione dei trattati, obsoleta e antidemocratica¹¹⁵.

Meno controversa è risultata invece la questione della legittimità degli accordi esecutivi. La dottrina ha quasi unanimemente riconosciuto loro una vincolatività internazionale pari a quella dei trattati *ex art. II, sez. 2* della Costituzione¹¹⁶, mentre la Corte Suprema ha ripetutamente affermato la validità interna di tutte le relative tipologie in alcune pronunce di fine Ottocento (*Cotzhausen v. Nazro* e *Field v. Clark*)¹¹⁷ e di inizio Novecento (*Altman*

¹¹⁴ In tal senso, cfr. C.E. MARTIN, *Presidential Discretion in World Affairs Through Executive Agreements*, in *American Society of International Law. Proceedings*, 45, 1951, 10 ss.; E. BORCHARD, *Treaties and Executive Agreement: A Reply*, in *Yale Law Journal*, 54, 3, 1945, 616 ss.; ID., *Shall the Executive Agreement Replace the Treaty?*, in *Yale Law Journal*, 53, 4, 1944, 664 ss.; C.C. HYDE, *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied by United States*, 2, Boston, Little, Brown, 1945, 1405 ss.

¹¹⁵ Cfr. Q. WRIGHT, *The United*, op. cit., 341 ss.; E.S. CORWIN, *The Constitution and World Organization*, Princeton, Princeton University Press, 1944, 19 s., 29 s.; M.S. MCDUGAL, A. LANS, *Treaties*, op. cit., 411 ss., 442 s., 616 s.; W. MCCLURE, *International*, op. cit., 332 ss., 364, 386 s.; J.W. GARNER, *Acts and Joint Resolutions of Congress as Substitutes for Treaties*, in *American Journal of International Law*, 29, 1935, 488. Come ricorda L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 116 s., nella prassi tali accordi hanno riguardato svariate materie: «1. *The settlement of international claims*. 2. *International financial and war-debt agreements [...]*. 3. *International commercial agreements [...]*. 4. *Military aid agreements [...]*. 5. *Foreign aid agreements [...]*. 6. *Control of international communications [...]*. 7. *Health and sanitation*. 8. *Termination of hostilities*. 9. *Acquisition of territory (annexations of Texas [1844] and Hawaii [1898])*. 10. *Adherence to international organizations*», tra le quali, ad esempio, ILO (1934), FAO (1945), IMF (1945), UNESCO (1946) e WHO (1948).

¹¹⁶ Cfr. L. ERADES, W.L. GOULD, *The Relation between International Law and Municipal Law in the Netherlands and in the United States*, Leiden, Sijthoff; New York, Oceana, 1961, 337 ss.; O.J. LISSITZYN, *Duration of Executive Agreements*, in *American Journal of International Law*, 54, 1960, 869 ss.; M.S. MCDUGAL, A. LANS, *Treaties*, op. cit., 422 ss., 575 ss., 591 ss.; G.H. HACKWORTH, *Digest of International Law*, II, Washington, Government Printing Office, 1941, 393, 398, 409, 409 s.; D.M. LEVITAN, *Executive Agreements: A Study of the Executive in the Control of the Foreign Relations of the United States*, in *Illinois Law Review*, 35, 1940, 370, 375 s., 381 s., 394; Q. WRIGHT, *The control*, op. cit., 9, 66, 235, 358. *Contra* tale posizione, cfr. E. BORCHARD, *Treaties*, op. cit., 637 ss., 657 ss.

¹¹⁷ U.S. Supreme Court, *Cotzhausen v. Nazro*, 107 U.S. 215 (1882), 217; *Field v. Clark*, 142 U.S. 649 (1892), 694.

& Co. v. United States)¹¹⁸, e ancora in due fondamentali decisioni degli anni Trenta del secolo scorso: *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation* (1936)¹¹⁹, relativa ai *congressional-executive agreement*, e *United States v. Belmont* (1937)¹²⁰, concernente i *sole executive agreement*.

Invero, l'importanza della pronuncia sul caso *Curtiss-Wright Export Corp.*, redatta dal *justice Sutherland*, trascende i confini della questione della legittimità dei *congressional-executive agreement*, andando a investire anche la generale questione della collocazione del potere estero nell'assetto costituzionale. Con essa, la Corte Suprema ha confermato il potere del Presidente, basato su una *joint resolution* del Congresso, di imporre ai cittadini e alle aziende, con un suo proclama, un divieto di vendita di armi e munizioni ai Paesi coinvolti nella guerra del Chaco, qualora avesse ritenuto che tale misura «*[might] contribute to the reestablishment of peace between those countries*». Secondo la Corte, riferendosi esclusivamente agli affari esteri, la *joint resolution* non costituiva – come lamentato dai *defendant* – una delega incostituzionale di potere legislativo. A suo giudizio, diversamente dai poteri riguardanti gli affari interni, distribuiti dalla Costituzione, quelli concernenti le relazioni estere «*did not depend upon the affirmative grants of the Constitution*»: in quanto transitati in via *diretta e immediata* dalla prerogativa della Corona

¹¹⁸ U.S. Supreme Court, *Altman & Co. v. United States*, 224 U.S. 583 (1912), in cui si afferma che sebbene un «*commercial agreement, made under authority of the Tariff Act of 1897, § 3, was not a treaty possessing the dignity of one requiring ratification by the Senate of the United States, it was an international compact, negotiated between the representatives of two sovereign nations, and made in the name and on behalf of the contracting countries, and dealing with important commercial relations between the two countries, and was proclaimed by the President. If not technically a treaty requiring ratification, nevertheless it was a compact authorized by the Congress of the United States, negotiated and proclaimed under the authority of its President. We think such a compact is a treaty under the Circuit Court of Appeals Act [...]*» (601).

¹¹⁹ U.S. Supreme Court, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304 (1936).

¹²⁰ U.S. Supreme Court, *United States v. Belmont*, 301 U.S. 324 (1937), nel quale, in relazione al *Litvinov Assignment* concluso dal Presidente con l'Unione sovietica (1933), la Corte afferma che «*the negotiations, acceptance of the assignment, and agreements and understandings in respect thereof were within the competence of the President [...]. The assignment and the agreements in connection therewith did not, as in the case of treaties, as that term is used in the treaty-making clause of the Constitution (Art. II, § 2), require the advice and consent of the Senate. [...] But an international compact [...] is not always a treaty which requires the participation of the Senate. There are many such compacts, of which a protocol, a *modus vivendi*, a postal convention, and agreements like that now under consideration are illustrations*» (330 s.). Nella stessa pronuncia la Corte attribuisce a tali accordi lo *status* di «*supreme Law of the Land*» ex art. VI, sez. 2, Cost.: «*while this rule in respect of treaties is established by the express language of cl. 2, Art. VI, of the Constitution, the same rule would result in the case of all international compacts and agreements. [...] In respect of all international negotiations and compacts and in respect of our foreign relations generally, state lines disappear*» (331).

Cfr. altresì U.S. Supreme Court, *United States v. Pink*, 315 U.S. 203 (1942), 229 s.

britannica al *domain* dell'Unione¹²¹, essi dovevano ritenersi piuttosto di competenza della federazione «*as necessary concomitants of nationality*»¹²². In altre parole, i poteri di sovranità esterna del governo federale, anche laddove non sanciti espressamente dalla Costituzione, nondimeno «*exist as inherently inseparable from the conception of nationality*». Fra questi si annoverava proprio il potere di concludere «*such international agreements as do not constitute treaties in the constitutional sense*»¹²³.

Come anticipato, le affermazioni contenute nella sentenza vanno chiaramente oltre la questione dell'inquadramento degli *executive agreement*. Il riferimento è anzitutto alla controversa tesi di Sutherland – denominata dalla dottrina odierna «*foreign affairs exceptionalism*» – secondo cui «*the federal government's foreign affairs powers are subject to a different, and generally more relaxed, set of constitutional restraints than those that govern its domestic powers*»¹²⁴. In secondo luogo, si segnala l'affermazione, derivante da tale impostazione, secondo cui il potere estero differirebbe da quello in materia di affari interni anche per il carattere «*significantly limited*»¹²⁵ della partecipazione al suo esercizio, riconducibile al fatto che «*[t]he President is the sole organ of the nation in its external relations, and its sole representative with foreign nations*»¹²⁶. Dall'esclusività e dalla delicatezza di questo potere dell'Esecutivo, unico organo a poter fare affidamento su fonti

¹²¹ Ivi 316 s. Secondo tale ricostruzione non sarebbe avvenuto un trasferimento intermedio di potere estero in capo ai singoli Stati. *Contra*, cfr. E.S. CORWIN, *The President*, op. cit., 172 s.

¹²² U.S. Supreme Court, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, cit., 318.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ C.A. BRADLEY, *A New American Foreign Affairs Law?*, in *University of Colorado Law Review*, 70, 4, 1999, 1096. Sulla dottrina del *justice* Sutherland, cfr. *ex pluribus* H. JEFFERSON POWELL, *The Story of Curtiss-Wright Export Corporation*, in C.A. BRADLEY, C.H. SCHROEDER (eds.), *Presidential Power Stories*, New York, Foundation Press, 2009, 195 ss.; C.A. LOFGREN, *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation: An Historical Reassessment*, in *Yale Law Journal*, 83, 1973, 1 ss.; D.M. LEVITAN, *The Foreign Relations Power: An Analysis of Mr. Justice Sutherland's Theory*, in *Yale Law Journal*, 55, 1946, 467 ss.; G. SUTHERLAND, *Constitutional power and world affairs*, New York, Columbia University Press, 1919; ID., *The Internal and External Powers of the National Government*, in *North America Review*, 191, 1910, 373 ss. Sul concetto di «*foreign affairs exceptionalism*», cfr. altresì C.A. BRADLEY, *The Treaty Power and American Federalism*, in *Michigan Law Review*, 97, 2, 1998, 461; ID., *Breard, Our Dualist Constitution, and the Internationalist Conception*, in *Stanford Law Review*, 51, 3, 1999, 555 s.; ID., *International Delegations, the Structural Constitution, and Non-Self-Execution*, in *Stanford Law Rev.*, 55, 2003, 1582 ss.; ID., *What is Foreign Relation Law?*, in ID. (ed.), *The Oxford Handbook*, op. cit., 13 ss. Per la tesi secondo la quale, a partire dalla fine della guerra fredda, la Corte Suprema si è discostata da questo paradigma, cfr. G. SITARAMAN, I. WUERTH, *The Normalization of Foreign Relations Law*, in *Harvard Law Review*, 128, 7, 2015, 1899 ss. *Contra*, cfr. C.A. BRADLEY, *Foreign Relations Law and the Purported Shift Away from "Exceptionalism"*, in *Harvard Law Review Forum*, 128, 2015, 294 ss.; C.M. VÁZQUEZ, *The Abiding Exceptionalism of Foreign Relations Doctrine*, in *Harvard Law Review Forum*, 128, 2015, 305 ss. Contro l'extra-costituzionalità del potere estero dell'Esecutivo, cfr. anche M.D. RAMSEY, *The Myth of Extraconstitutional Foreign Affairs Power*, in *William & Mary Law Review*, 42, 2000, 379 ss.

¹²⁵ U.S. Supreme Court, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, cit., 319.

¹²⁶ *Ibidem*.

confidenziali di informazioni¹²⁷, si faceva discendere la rilevante conseguenza che «*congressional legislation which is to be made effective through negotiation and inquiry [...] must often accord to the President a degree of discretion and freedom from statutory restriction which would not be admissible were domestic affairs alone involved*»¹²⁸.

Il riconoscimento giurisprudenziale della preminenza dell'Esecutivo negli affari esteri rifletteva il rafforzamento *in itinere* della posizione costituzionale del Presidente: un fenomeno riconducibile non soltanto al progressivo irrobustimento dello Stato federale e allo sviluppo dell'interventismo in materia economico-sociale durante la *Great Depression*, ma anche e soprattutto all'evoluzione della politica estera statunitense, la quale, a partire dalla fine dell'Ottocento, ha determinato l'abbandono del tradizionale isolazionismo e la graduale ascesa del Paese a potenza egemone a livello mondiale¹²⁹.

Gli *executive agreement*, ad ogni modo, non hanno rappresentato – e non rappresentano tuttora – la sola tecnica a disposizione del Presidente per non incorrere nell'opposizione di una minoranza di blocco dei senatori al consolidamento del proprio indirizzo di politica estera. Il clamoroso rigetto del Trattato di Versailles ha infatti suggerito ai successivi detentori della suprema carica esecutiva di includere gli esponenti più influenti del Senato (in particolare i *ranking member* del *Committee on Foreign Relations*) e talvolta anche della Camera nei *team* incaricati della negoziazione dei trattati di maggiore importanza (già a partire dalla Conferenza di Washington per il disarmo del 1921-1922), nonché di nominarli membri delle delegazioni statunitensi presso diverse organizzazioni internazionali¹³⁰.

Più in generale, il traumatico diniego del *consent* al Trattato di pace del 1919 ha riaffermato con forza l'opportunità di consultazioni periodiche tra il *Department of State* e il *Committee on Foreign Relations* del Senato, tali da consentire all'Esecutivo – nel quadro di un rapporto mutuamente proficuo di stretta «*working partnership*»¹³¹ – di tastare

¹²⁷ La Corte osserva che «[...] he, not Congress, has the better opportunity of knowing the conditions which prevail in foreign countries, and especially is this true in time of war. He has his confidential sources of information. He has his agents in the form of diplomatic, consular and other officials. Secrecy in respect of information gathered by them may be highly necessary, and the premature disclosure of it productive of harmful results» (ivi, 320).

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Cfr. L. STROPPIANA, *Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 2013, 87 s.

¹³⁰ Cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 67, il quale ricorda, ad esempio, che esponenti del Senato hanno preso parte alla Conferenza di Bretton Woods (1944), e che i senatori Connally e Vandenberg, assieme ai rappresentanti Bloom e Eaton, hanno composto metà della delegazione statunitense alla Conferenza delle Nazioni Unite per l'Organizzazione Internazionale di San Francisco (1945).

¹³¹ M. BELOFF, *Foreign policy and democratic process*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1955, 174 ss.

continuativamente le opinioni in seno alla seconda Camera e di agire in modo consequenziale per promuovervi l'indirizzo presidenziale¹³². Nel quadro di questa cooperazione, al fine di conferire maggiore efficacia alla sua attività in campo internazionale talvolta l'Esecutivo ha esercitato pressioni sul Senato o su entrambi i rami del Legislativo perché esprimessero in via preventiva il loro sostegno a determinati indirizzi di politica estera: sono state il frutto di un simile dialogo interpotere, ad esempio, le due risoluzioni promosse nel 1943 da Fulbright (membro della *House Foreign Affairs Committee*) e Connally (Presidente del *Senate Committee on Foreign Relations*) a sostegno della partecipazione statunitense a un'organizzazione internazionale postbellica finalizzata al mantenimento della pace; o ancora, la *Vandenberg Resolution* del 1948 (dal nome dall'allora Presidente *pro tempore* del Senato, a capo anche del *Committee on Foreign Relations*), che ha spianato la strada alla negoziazione del *North Atlantic Treaty*¹³³.

4.3. La rivendicazione di un ruolo di codirezione delle relazioni estere da parte delle Camere e delle loro *Commission des affaires étrangères* nella Terza Repubblica francese

L'accentuazione del ruolo delle commissioni competenti per gli affari esteri registrata con riferimento al caso statunitense era un fenomeno osservabile anche nell'esperienza di alcuni sistemi parlamentari europeo-continentali¹³⁴. Essa costituiva espressione di un

¹³² Cfr. J.B. MASON, *The constitutional power of the American President over the conduct of Foreign Affairs*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 7, 1958, 80, il quale osserva che «[i]f the President wishes to he may consult with the Senate at any time during the course of negotiations. Usually he does so in the form of informal discussions with leading Senators of both parties if the proposed treaty is one of special importance. It is also possible for the Senate to offer its advice in the form of a resolution. The President is free to accept or reject the advice or opinion of the Senate or any of its leaders».

¹³³ Cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 66.

¹³⁴ Nel Regno Unito, le proposte tendenti all'istituzione di un sistema di commissioni permanenti (cfr. R. McDONALD, *Parliament and Revolution*, Manchester, National Labour Press, 1919, 105 ss.; H.J. LASKI, *Grammar of Politics*, London, Allen & Unwin, 1925, 349 s.; D. LLOYDE GEORGE, *Evidence to the Select Committee on Procedure*, in *Parliamentary debates, House of Commons, 8th Series (1930-1931)*, 161, 349 ss.; W.I. JENNINGS, *Parliamentary Reform*, London, Gollancz, 1934, 134 ss.; R. MUIR, *How Britain is governed: a critical analysis of modern developments in the British system of government*, London, Constable, 1940, 233 ss.) o alla creazione di una sola commissione permanente specializzata negli affari esteri (cfr. A. PONSONBY, *Democracy*, op. cit., 83 ss.; J. BRYCE, *Modern Democracies*, II, New York, McMillan, 1921, 420; H.R.G. GREAVES, *The Parliamentary Control of Foreign Affairs*, London, New Fabian Research Bureau, 1934) hanno continuato a scontrarsi con il persistente timore che potessero causare l'instaurazione di centri di indirizzo politico autonomo e concorrente rispetto a quello governativo, mettendo in crisi il funzionamento del *Cabinet Government*. Per una disamina dei motivi del rifiuto di istituire commissioni permanenti in materia, cfr. P. RICHARDS, *Parliament*, op. cit., 147 ss., il quale scrive: «*The standard objection is that they would interfere with the operation of ministerial responsibility. Committees, it is said, would attempt to interfere with the ministerial function of policy formulation. Alternatively, it is argued that*

comune tentativo dei Parlamenti, motivato dall'importanza assunta dalla politica estera e dalla conseguente necessità di ricondurla al processo di democratizzazione, di sopperire alla loro inidoneità tecnico-strutturale a misurarsi con la natura complessa e delicata del relativo processo decisionale. Occorre tuttavia tenere conto di una fondamentale differenza tra le esperienze situate sulle sponde opposte dell'Atlantico: mentre nell'ordinamento statunitense la rigida separazione dei poteri, la non necessaria coincidenza tra maggioranza congressuale e indirizzo presidenziale e la debole coesione dei partiti sovente intestavano il controllo sull'azione dell'Esecutivo all'organo parlamentare inteso unitariamente, negli ordinamenti a governo parlamentare monista, in genere, il rapporto fiduciario e l'elevata strutturazione del sistema dei partiti avevano modellato il controllo politico parlamentare sulla contrapposizione tra il *continuum* maggioranza-Governo, espressivo della funzione di indirizzo, e gli schieramenti di minoranza, titolari di una funzione di opposizione.

Invero, deviava da questa regola dei sistemi parlamentari il caso della Terza Repubblica francese, il quale, limitatamente a questo profilo, risultava in certa misura assimilabile a quello nordamericano. La tendenza assembleare della sua forma di governo, in combinazione con un sistema di partiti scarsamente strutturati e disciplinati, rendendo spesso difficile una distinzione netta tra i ruoli di maggioranza e di opposizione ha infatti consentito al Parlamento nel suo insieme di rivendicare in materia di determinazione della politica estera un ruolo *concorrente* rispetto a quello dell'Esecutivo¹³⁵.

Ciò si è evidenziato innanzitutto nell'attività esercitata dalle due commissioni competenti per gli affari esteri, destinazione privilegiata di un «*déplacement*» del controllo politico

Ministers must be responsible for policy to the Commons as a whole and not to any section of it since a small gathering may not be representative of the opinions of all Members. Also we are warned to beware of the experience of committee behaviour in the legislatures of France and the United States. Up to now the orthodox doctrine has been that parliamentary committees should discuss questions of detail and administration, not matters of general policy. [...] The truth is that Ministers in the past have objected to specialized committees not really because of constitutional theory, but because they might cause embarrassment. A hostile committee, albeit with only advisory functions, could put pressure on a Minister that it would be more comfortable for him to avoid». Questa diffidenza è stata superata con le riforme del sistema dei *Select Committee* del 1979, le quali hanno previsto la creazione di una commissione per ciascun dipartimento governativo: tra queste, il *Foreign Affairs Committee*, incaricato di esaminare la spesa, l'amministrazione e la politica del *Foreign and Commonwealth Office* (cfr. *Hansard*, HC vol 969, 25 June 1979, c33 ss.; HOUSE OF COMMONS LIBRARY (UK), *The departmental select committee system*, RP 09/55, 15 June 2009).

¹³⁵ Sulla tendenza delle commissioni statunitensi e francesi (Terza e Quarta Repubblica) ad assumere un ruolo di indirizzo concorrente in materia di politica estera, riconducibile, nei rispettivi ordinamenti, a fattori istituzionali e politici profondamente diversi, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971, 380 s.

su tale ambito consolidatosi già nel periodo prebellico e continuato anche durante il primo conflitto mondiale¹³⁶. Le *Commission des affaires étrangères* hanno infatti evidenziato una tendenza a porsi quali organi espressione di un indirizzo politico unitario, autonomo e antagonista rispetto a quello governativo, tanto da provocare, a volte, le dimissioni del Gabinetto¹³⁷: si pensi, ad esempio, alla caduta del settimo Ministero Briand (gennaio 1922) e alle dimissioni del terzo Governo Herriot (dicembre 1932), entrambe scaturite da iniziative della Commissione per gli affari esteri della Camera sintomatiche dell'avvenuto logoramento del rapporto fiduciario¹³⁸.

D'altra parte, l'inclinazione delle Camere francesi a interpretare un ruolo di codirezione della politica estera è emersa prepotentemente anche nelle sedute plenarie. Memorabile, a riguardo, è stato il dibattito svoltosi alla Camera il 12 gennaio 1921. L'allora Presidente del Consiglio George Leygues, prendendo le mosse da un'interpretazione restrittiva del potere parlamentare di approvazione di alcune categorie di trattati (art. 8 della legge costituzionale 16 luglio 1875), aveva preso posizione contro alcune interpellanze che miravano a indirizzare l'azione dell'Esecutivo nell'ambito dei negoziati in seno alla Conferenza internazionale di Parigi sulle riparazioni di guerra: a suo giudizio, procedere nella direzione voluta dagli interpellanti avrebbe portato a un'abdicazione del Governo al suo ruolo costituzionale e ingenerato «*une confusion de pouvoirs dont les conséquences pour un avenir prochain seraient redoutables*»¹³⁹. In replica a tali dichiarazioni, il deputato Laurent Bonnevey aveva denunciato che una simile lettura della disposizione costituzionale avrebbe inevitabilmente messo la Camera dei deputati di fronte al *fait accompli*, forzandone la mano¹⁴⁰. Lo scontro si è concluso con una vittoria della Camera, che rigettando l'approvazione della questione di fiducia posta dal Gabinetto sul voto di aggiornamento delle interpellanze (la cosiddetta «*confiance dans la nuit*») ne ha provocato le

¹³⁶ J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ, *Traité*, op. cit., 832.

¹³⁷ In tal senso, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 380 s.; J.L. DE CORAIL, *Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure*, in *Revue de droit public*, 1956, 817 ss.; J.E. HOWARD, *Parliament and Foreign Policy in France*, London, Cresset Press, 1948, 103.

¹³⁸ Sul primo episodio, cfr. J.L. DE CORAIL, *Le rôle*, op. cit., 836; M. SCHUMANN, *La commission des affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieure en régime parlementaire*, in AA.VV., *Les Affaires étrangères*, Paris, PUF, 1959, 44. Sul secondo, cfr. J.E. HOWARD, *Parliament*, op. cit., 103.

¹³⁹ CHAMBRE DES DÉPUTÉS, *Séance du Mercredi 12 Janvier 1921*, Journal officiel du Jeudi 13 Janvier 1921, 7.

¹⁴⁰ Ivi, 8: «*Nous aurons à endosser tous responsabilités de tout ce qui aura été fait, et quand viendra l'heure d'approuver, messieurs, nous aurons la main forcée parce que vous ne pourrez pas désavouer les accords qui auront été passés entre les gouvernements. Aujourd'hui, on nous demande la confiance sans explication, la confiance dans la nuit. Nous nous y refusons*».

dimissioni¹⁴¹. Il contrasto tra i fautori della prerogativa governativa e i deputati che ritenevano che il Parlamento non avesse «*seulement un devoir de contrôle, mais un devoir d'orientation*»¹⁴² si sarebbe riproposto con un esito analogo in occasione del dibattito svolto alla Camera il 22 ottobre 1929, seguito dalle dimissioni dell'undicesimo Governo Briand¹⁴³. In ambito dottrinale, tuttavia, la titolarità parlamentare di un potere di indirizzo preventivo dei negoziati, aggiuntivo e distinto rispetto al potere di controllo *ex post* in sede di autorizzazione alla ratifica, non è stata ritenuta univocamente conforme alla lettera e allo spirito della Costituzione¹⁴⁴.

Nel primo dopoguerra, un più diffuso controllo parlamentare sul *treaty-making* è stato reso possibile anche dal progressivo ampliamento, in via di prassi, delle categorie di trattati sottoposte all'approvazione delle Camere, tra le quali sono stati tendenzialmente inclusi i trattati comportanti modifiche legislative, i più importanti trattati di natura politica e quelli di alleanza¹⁴⁵.

¹⁴¹ Sull'episodio, cfr. altresì B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 114 s.

¹⁴² Intervento del deputato Marin, in CHAMBRE DES DÉPUTÉS, *Séance du Mardi 22 Octobre 1929*, Journal officiel du 23 Octobre 1929, 2966.

¹⁴³ Cfr. ancora B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel*, op. cit., 115.

¹⁴⁴ Negano la sua conformità al testo costituzionale, senza tuttavia disconoscere le prerogative parlamentari, J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ, *Traité*, op. cit., 827 ss. Per la tesi che attribuisce agli organismi parlamentari poteri di orientamento *ex ante*, cfr. J.L. DE CORAIL, *Le rôle*, op. cit., 829 ss.

¹⁴⁵ Sul processo di ampliamento del novero dei trattati sottoposti all'assenso del Parlamento francese, cfr. J.L. DE CORAIL, *Le rôle*, op. cit., 782 ss.; E. HOWARD, *Parliament*, op. cit., 28 ss., 114, il quale osserva che fino al termine del primo conflitto mondiale i trattati politici e quelli di alleanza sono stati del tutto sottratti allo scrutinio parlamentare. Interessante, a riguardo, è lo scontro sull'interpretazione dell'art. 8 della legge costituzionale del 16 luglio 1875 nella parte in cui richiede l'approvazione delle Camere per la conclusione dei trattati «*qui engagent les finances de l'Etat*»: nel 1928, contro la decisione del Presidente del Consiglio Poincaré di sottoporre all'approvazione parlamentare, in virtù della loro importanza, due accordi firmati nel 1926 con Stati Uniti e Regno Unito, i quali prevedevano una riduzione e una rateizzazione dei debiti di guerra della Francia, il giurista Gaston Jéze ha difeso la tesi secondo cui «*si le traité a pour objet de réduire le montant de la dette existante ou d'en modifier les modalités essentielle dans le sens d'une atténuation de la charge de l'Etat, il n'existe plus aucune des raisons justifiant l'intervention nécessaire du Parlement. Le Gouvernement a, pour seule obligation, de donner aux Chambres connaissance du traité aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Il peut le ratifier seul. Le traité, pour devenir définitif, n'a pas besoin d'avoir été "voté par les deux Chambres". [...] Ces accords intéressent les finances de l'Etat; ils ne les engagent pas*» (G. JÉZE, *Pouvoirs du gouvernement en matière de ratification des traités relatifs aux finances publiques*, in *Revue du droit public*, 1929, 482 s.). A giudizio di Jéze, pertanto, l'importanza politica di un trattato non può in alcun modo fondare un obbligo giuridico per il Governo di farlo approvare dalle Camere: così, ad esempio, un trattato di alleanza difensiva, «à la condition qu'il n'engage pas les finances de l'État, n'a pas besoin d'être approuvé par le Parlement: pourtant, il présente une importance capitale et soulève des problèmes de politique générale» (ivi, 484 ss.).

4.4. Le proposte di modifica dell'art. 5 dello Statuto Albertino nel contesto della crisi dello Stato liberale italiano

La tendenza al rafforzamento dell'intervento parlamentare in politica estera attraverso l'istituzione e/o la valorizzazione di commissioni permanenti competenti, manifestatasi anche nell'ordinamento tedesco (si è ricordata la costituzionalizzazione di una *Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten*), ha trovato ulteriore conferma nelle vicende politico-istituzionali italiane dei primi anni del dopoguerra.

Nel contesto della crisi dello Stato liberale italiano, scosso dall'ingresso delle masse nella vita politica¹⁴⁶ e dall'affermazione elettorale, permessa dall'adozione della proporzionale, dei partiti di massa socialista e popolare (16 novembre 1919), si è manifestata una diffusa spinta in direzione del superamento della tradizionale subalternità delle istituzioni parlamentari nel dominio della politica estera. Istanze di rottura con i metodi della diplomazia tradizionale e talvolta anche richieste di rafforzamento dei poteri parlamentari nella conclusione dei trattati sono state accolte nei programmi dei partiti socialista¹⁴⁷, popolare¹⁴⁸, radicale¹⁴⁹ e repubblicano¹⁵⁰, e sono state altresì formalizzate in proposte dirette a

¹⁴⁶ La Legge 30 giugno 1912 n. 666 aveva sostanzialmente introdotto il suffragio universale maschile: essa aveva esteso il diritto di voto a tutti i cittadini maschi che avessero compiuto 30 anni o che, pur minori di 30 anni ma maggiori di 21, avessero pagato un'imposta diretta annuale o avessero conseguito la licenza elementare inferiore, oppure avessero prestato il servizio militare. Le prime elezioni politiche a suffragio universale maschile si sono svolte nell'ottobre-novembre del 1913 con il sistema elettorale uninominale a doppio turno. Sulla crisi di partecipazione e l'avvento del regime fascista, cfr. soprattutto F. LANCHESTER, *La rappresentanza*, op. cit., 93 ss.

¹⁴⁷ Già nel secondo punto del programma del Partito socialista italiano dell'8 maggio 1917 si afferma la necessità di «una politica estera sottratta all'arbitrio del potere esecutivo e affidata solamente alle deliberazioni del Parlamento», nella convinzione che «Con ciò cadono automaticamente l'intrigo delle diplomazie, la captazione dei voti parlamentari sotto l'illegittima coazione dei fatti compiuti, le possibilità e la validità d'intese clandestine fra i governi e di trattati segreti, è restituita con la pubblicità, la probità elementare dei rapporti internazionali» (cfr. *Avanti!*, 16 maggio 1917, 7 s.).

¹⁴⁸ Nel manifesto del Partito popolare («*Appello ai liberi e forti*»), approvato il 18 gennaio 1919, si legge: «sosteniamo il programma politico-morale patrimonio delle genti cristiane, ricordato prima da parola angusta e oggi propugnato da Wilson come elemento fondamentale del futuro assetto mondiale, e rigettiamo gli imperialismi che creano i popoli dominatori e maturano le violente riscosse: perciò domandiamo che la Società delle Nazioni riconosca le giuste aspirazioni nazionali, affretti l'avvento del disarmo universale, abolisca il segreto dei trattati, attui la libertà dei mari, propugni nei rapporti internazionali la legislazione sociale, la uguaglianza del lavoro, le libertà religiose contro ogni oppressione di setta, abbia la forza della sanzione e i mezzi per la tutela dei diritti dei popoli deboli contro le tendenze sopraffattrici dei forti».

¹⁴⁹ Cfr. il secondo punto del programma del Partito radicale, approvato il 17 maggio 1920, in L. D'ANGELO, *La democrazia radicale tra la prima guerra mondiale e il fascismo*, Roma, Bonacci, 1990, 126.

¹⁵⁰ Nel punto 14 del suo programma, il Partito repubblicano invocava «Società delle Nazioni, abolizione della diplomazia segreta, diritto di guerra e di pace trasferito dalle dinastie ai popoli» (cfr. PARTITO REPUBBLICANO ITALIANO, *Relazione della Commissione Esecutiva al convegno nazionale sull'azione del partito nell'attuale momento politico. Firenze 8-9 dicembre 1918*, Roma, Cooperativa Tipografica Italiana, 1918).

modificare l'art. 5 dello Statuto albertino. Tra queste si segnalano, insieme alla proposta formulata da un gruppo di deputati combattenti, democratici e socialisti riformisti, tendente a sottoporre tutti i trattati all'approvazione preventiva delle Camere¹⁵¹, due disegni di legge presentati durante i rispettivi mandati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal radicale Francesco Saverio Nitti e dal liberale Giovanni Giolitti¹⁵².

La proposta di Nitti, presentata alla Camera l'11 maggio 1920 (lo stesso giorno delle sue dimissioni), mirava a integrare l'art. 5 dello Statuto con alcune previsioni intese rafforzare il controllo del Parlamento sulla politica estera. Tra le altre cose, essa disponeva che il Governo desse alle Camere «comunicazione», e quindi non più semplicemente «notizia», di ogni accordo concluso, fornendo anche la documentazione necessaria per l'eventuale attivazione di un loro scrutinio. Ciononostante, l'opportunità delle comunicazioni continuava a essere rimessa alla valutazione discrezionale dell'Esecutivo, che avrebbe sempre potuto rinunciarvi in nome dell'interesse e della sicurezza dello Stato. Inoltre, con riferimento alla sottoposizione di determinati trattati all'assenso delle Camere, il disegno di legge, mentre da un lato estendeva significativamente l'elenco di quelli soggetti a tale approvazione, dall'altro lasciava completamente irrisolta la *vexata quaestio* del valore giuridico da attribuire all'intervento parlamentare¹⁵³.

Si distacca da questo limitato tentativo di riequilibrare il dettato statutario in favore del Parlamento la più avanzata soluzione accolta nel disegno di legge presentato alla Camera da Giolitti nella seduta del 24 giugno 1920 e riproposto in termini pressoché identici anche nella legislatura successiva (20 giugno 1921). Muovendo dalla premessa che «[l]a

¹⁵¹ V. CAMERA DEI DEPUTATI, *tornata di sabato 7 febbraio 1920*, 945: «Proposta di legge dei deputati Carusi, Salvemini, Angioni, Raimondo, Ludovici, Baldassarre, Dell'Abate, Siciliani, Rossini, Mastino, Favia, Trentin, Manes, Gasparotto, D'Alessio Francesco, Russo, Janni, Zerboglio, De Vito De Marco, Ghislandi. - *In sostituzione della disposizione corrispondente all'articolo 5 dello Statuto. Articolo unico.* I trattati di alleanza e tutti gli altri accordi internazionali non sono validi fino a quando non sono approvati dal Parlamento».

¹⁵² Per un'approfondita disamina e un'attenta valutazione dei disegni di legge presentati da Nitti e Giolitti, cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 183 ss.

¹⁵³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti, sessione 1919-1920, n. 519, 1 ss. Il disegno di legge, recante «Disposizioni sulla dichiarazione di guerra e sui trattati internazionali», è così formulato: «Art. 1. Il Governo del Re non può dichiarare la guerra senza la preventiva approvazione delle due Camere. Questa disposizione non riguarda i provvedimenti urgenti che siano necessari per la difesa del territorio. Art. 2. Di ogni trattato od accordo internazionale il Governo del Re deve dare comunicazione alle due Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano, unendovi i documenti che occorrono per darne ragione. I trattati di alleanza, di arbitrato, di pace, di commercio, quelli che importano un onere alle finanze, quelli relativi allo stato delle persone e al diritto di proprietà degli italiani all'estero o degli stranieri in Italia, avranno effetto solo dopo l'approvazione delle due Camere. Qualsiasi variazione di territorio dello Stato dovrà essere approvata mediante una legge» (ivi, 4).

politica estera di un paese retto a sistema parlamentare non può ormai essere sottratta alle forme di pubblicità che sono di quel sistema elemento essenziale, né ai controlli attraverso i quali si esprimono il giudizio e la volontà popolare»¹⁵⁴, esso subordinava a un'approvazione preventiva del Parlamento non la mera «efficacia», bensì la stessa «validità» internazionale di tutti i trattati e gli accordi «qualunque [fosse] il loro oggetto e la loro forma»¹⁵⁵. Intesa a sostituire il sistema belga con il più progressista schema di ripartizione del *treaty-making power* ideato dal costituzionalismo rivoluzionario francese, tale proposta formava un necessario corollario della politica istituzionale perseguita da Giolitti nel primo dopoguerra, orientata a potenziare il ruolo delle istituzioni parlamentari in risposta alla trasformazione in senso democratico dell'ordinamento¹⁵⁶.

Le proposte tendenti a una riallocazione delle competenze relative al *treaty-making power* non hanno avuto alcun seguito. Tuttavia, un significativo avanzamento sulla strada della democratizzazione del potere estero si è registrato sul versante del controllo politico. Alla Camera, infatti, l'istituzione di una Commissione competente per gli affari esteri, già auspicata da Nitti e soprattutto da Giolitti in stretta connessione con i propri disegni di legge di modifica dell'art. 5 dello Statuto¹⁵⁷, è divenuta una realtà all'indomani dell'adozione, nel luglio 1920, della storica riforma del Regolamento che ha disposto la costituzione di commissioni permanenti specializzate per materia¹⁵⁸. La «Commissione per i rapporti

¹⁵⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti, sessione 1919-1920, n. 543, 1.

¹⁵⁵ Ivi, 2. Cfr. anche Camera dei deputati, Documenti, sessione 1921-1924, n. 3.

¹⁵⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Documenti, sessione 1919-1920, n. 543, 1 s., laddove Giolitti, nel sollecitare l'approvazione del disegno di legge, scrive: «E mentre in tal modo, con un ritmo che la guerra ha reso più rapido e più intenso, si estende il campo degli accordi internazionali, parallelamente, la partecipazione del popolo – di tutto il popolo – al Governo del Paese, con un ritmo egualmente accelerato, ha raggiunto un grado di sviluppo altrettanto notevole quanto giovevole [...]. È quindi di manifesta evidenza come, nel campo della partecipazione del popolo – a traverso la sua rappresentanza – al Governo della politica estera, non possa più seguirsi la via tenuta fin qui: essa condurrebbe all'assurdo che quanto più il popolo si elevasse, quanto più crescesse il suo diritto o la sua capacità ad avere un peso decisivo nel Governo del Paese, tanto più questo Governo gli sfuggirebbe, perché continuerebbe ad essere retto da intese di gabinetti, sottratte ad ogni pubblicità e sottoposte – forse – solo ad un limitato controllo posteriore, più illusorio che reale». Sulla profonda interconnessione, nella politica istituzionale di Giolitti, tra l'esigenza di democratizzazione della politica estera e quella del rafforzamento del sistema parlamentare, cfr. anche F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 187 s.

¹⁵⁷ V. le affermazioni di Nitti in CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata di sabato 8 maggio 1920*, 2064 s., e quelle di Giolitti in CAMERA DEI DEPUTATI, *Tornata di giovedì 24 giugno 1920*, 2221.

¹⁵⁸ Sul rapporto tra la riforma del Regolamento della Camera, recante anche l'istituzione dei gruppi parlamentari, e la precedente introduzione di un sistema elettorale proporzionale, insieme risposta allo sviluppo dei partiti politici e causa di un loro ulteriore rafforzamento, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, 33; G. ORSINA, *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale*, in F. GRASSI ORSINI, G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996, 397 ss.; V. LONGI, *I regolamenti parlamentari fino al 1922*, in AA.VV., *Il Parlamento italiano 1861-1988*, X, Milano, Nuova CEI informatica, 1988, 216 ss.; L. ELIA, *Le*

politici con l'estero e le colonie», formata nell'agosto 1920, ha dato prova di grande vitalità, sottoponendo ad audizione il Ministro degli esteri e il Presidente del Consiglio, e anche votando ordini del giorno di indirizzo al Governo¹⁵⁹. Ad ogni modo, il suo potenziale non ha potuto dispiegarsi ulteriormente: di lì a poco l'affermazione del fascismo, caratterizzato da un viscerale disprezzo per il parlamentarismo e i partiti, avrebbe portato all'abrogazione delle modifiche regolamentari del 1920-1922 e alla progressiva nullificazione delle istituzioni parlamentari¹⁶⁰, culminata nella sostituzione di un'ormai esanime Camera dei deputati con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni (19 gennaio 1939)¹⁶¹. Una sorte simile sarebbe toccata anche alle Assemblee rappresentative di numerosi altri ordinamenti europeo-continentali, travolti dall'avvento di esperienze autoritarie o totalitarie. Il processo di democratizzazione, e con esso il cammino della parlamentarizzazione e della democratizzazione del *federative power*, subiva una tragica battuta d'arresto.

commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, XXIX, 1961, 47, nota 9; G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921.

¹⁵⁹ In tal senso, cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 190 s.

¹⁶⁰ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, 34 s.; I. SCOTTI, *Il fascismo e la Camera dei Deputati: la Costituente fascista (1922-1928)*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1, 1984, 101 ss.

¹⁶¹ Sul *treaty-making power* durante il regime fascista, cfr. E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, Giuffrè, 2003, 63 ss.; H.A. STEINER, *The Treaty-Making Power in Fascist Italy*, in *American Political Science Review*, 25, 1, 1931, 146 ss., il quale rileva che «*the Fascist régime has altered the treaty practice contemplated by the Statuto by establishing a government independent of legislative control in the determination of domestic and foreign policy, by establishing an organ of the Fascist party as an official institution, with authority over the conclusion of a limited number of treaties, and by so increasing the ordinance power of the government that it may ratify and execute, without legislative concurrence, any treaty that it chooses*» (148 s.). Sull'affermazione della prassi di concludere accordi in forma semplificata, cfr. O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1932, 404 s.

CAPITOLO IV

Parlamenti e *treaty-making power*

nell'esperienza costituzionale contemporanea: alcune considerazioni preliminari

1. La ripresa della democratizzazione del potere estero e le nuove dinamiche delle relazioni internazionali

L'analisi dell'evoluzione costituzionale dell'Ottocento e dei primi decenni del Novecento permette di descrivere il rafforzamento della competenza delle Assemblee rappresentative negli affari esteri – d'accordo con l'insigne giurista Mirkine-Guetzévitch – come «*une tendance générale de l'époque moderne*»¹. Come osservato, tale tendenza si è inscritta all'interno del più generale processo di democratizzazione degli ordinamenti e delle sue imponenti ricadute sulla struttura sociale, sulle finalità e sugli assetti organizzativi della forma statale di configurazione del potere politico. Inevitabilmente, ne ha seguito anche le alterne sorti.

A partire dagli anni Venti, nei Paesi europeo-continentali caratterizzati da strutture sociali e assetti istituzionali particolarmente fragili, la maturazione di risposte antidemocratiche e illiberali alla crisi di partecipazione ha travolto, insieme alle istituzioni rappresentative, anche i rilevanti progressi realizzati dal costituzionalismo del primo dopoguerra nella democratizzazione del potere estero.

Al crollo degli Stati democratici europei, culminato nella catastrofe del secondo conflitto mondiale, dalla seconda metà degli anni Quaranta è succeduta una fase di ricostruzione democratica che ha *ipso facto* determinato – insieme a una potente riaffermazione, con la nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), dell'antica aspirazione a una *civitas maxima omnium gentium* – una rinnovata risposta istituzionale all'esigenza di una sempre maggiore conformità delle decisioni cruciali di politica estera (quali sono quelle

¹ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel international*, Paris, Sirey, 1933, 31 s.

relative al *war power* e il *treaty-making power*) alla volontà popolare, così come espressa nelle restaurate forme della democrazia rappresentativa².

Lo stretto rapporto tra il dispiegamento non lineare del processo di democratizzazione e la dimensione del ruolo dei Parlamenti nell'esercizio del potere estero – e in specie nella formazione dei trattati – può essere efficacemente descritto attraverso le lenti interpretative della teoria dello sviluppo democratico formulata da Samuel Huntington³. Incrociando la celebre ricostruzione del politologo statunitense con le risultanze di una recente indagine empirica sull'allocazione del *treaty-making power* e del *treaty withdrawal power* condotta su scala globale (101 Paesi) e con riferimento a un lungo arco temporale (1815-2013)⁴, si rileva anzitutto che in corrispondenza della prima «ondata» di democratizzazione (1828-1926), la percentuale degli ordinamenti che ha previsto una qualche modalità di approvazione parlamentare dei trattati si è mantenuta quasi ininterrottamente al di sopra del settanta per cento del totale. A seguito di una significativa discesa al di sotto di tale soglia, nel periodo di affermazione dei regimi autoritari e totalitari che ha segnato la prima ondata di «reflusso» (1922-1942), il dispiegarsi della seconda (1943-1962) e della terza ondata di democratizzazione (iniziata nel 1974) ha alimentato un forte incremento in termini assoluti della quota degli ordinamenti contemplanti forme di approvazione legislativa dei trattati, sebbene l'incidenza relativa di quest'ultima sul totale dei Paesi considerati abbia fatto registrare un periodo di vistoso declino a causa del manifestarsi – in buona parte in connessione col processo di decolonizzazione – di una seconda ondata di reflusso democratico (1958-1975)⁵.

Ai fini di un'indagine sul ruolo dei Parlamenti contemporanei nell'esercizio del *treaty-making power*, muovendo da questo prospetto generale della dinamica ondivaga dei processi di democratizzazione, appare cruciale soffermarsi, nel quadro della «seconda ondata

² Cfr. G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, Giuffrè, 1964, 12.

³ Cfr. S.P. HUNTINGTON, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1995, 38 ss.

⁴ Cfr. P.-H. VERDIER, M. VERSTEEG, *International Law in National Legal Systems: An Empirical Investigation*, in *American Journal of International Law*, 109, 2015, 514 ss., nonché ID., *Separation of Powers, Treaty-making, and Treaty Withdrawal. A Global Survey*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 135 ss.

⁵ Sulla situazione attuale, cfr. J.S. MARTINEZ, *The Constitutional Allocation of Executive and Legislative Power over Foreign Relations. A survey*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook*, op. cit., 104, la quale rileva che «[c]urrently, at least 149 out of the 192 constitutions examined require legislative participation in the ratification of at least some treaties».

di democratizzazione»⁶, sull'attività costituente che ha dato forma al ciclo delle costituzioni democratico-sociali, e segnatamente sulla soluzione offerta dai testi fondamentali francesi (1946; 1958), italiano (1947) e tedesco-occidentale (1949) all'antico dilemma della ripartizione del potere di stipulare i trattati tra i supremi organi costituzionali. A riguardo, in via preliminare, preme segnalare come l'opera di ricostruzione delle istituzioni politiche secondo il paradigma dello Stato di democrazia pluralista abbia potuto giovare, quanto all'assetto del potere estero, del fecondo patrimonio di normative, prassi costituzionali ed elaborazioni dottrinali accumulato nel periodo precedente alla fase autoritaria, prontamente reimmesso – preve le operazioni di adeguamento e di ammodernamento ritenute più opportune – nella cornice dei nuovi sistemi razionalizzati di governo parlamentare.

Al tempo stesso, una simile indagine non può di certo prescindere dalla considerazione dell'evoluzione delle dinamiche istituzionali relative all'esercizio del *treaty-making power* registratasi negli altri ordinamenti liberaldemocratici fin qui considerati: quello britannico e quello statunitense, caratterizzati, diversamente da quelli europeo-continentali risorti dalle ceneri della guerra, da una ininterrotta continuità – o meglio, da una maggiore istituzionalizzazione⁷ – dei rispettivi assetti costituzionali.

Infine, uno studio della partecipazione dei Parlamenti contemporanei alla conclusione dei trattati non potrebbe non muovere dalla considerazione dei mutamenti epocali che hanno investito le modalità di svolgimento delle relazioni internazionali a partire dalla metà del XX secolo, in ragione dell'enorme impatto che hanno esercitato sulle scelte compiute dai costituenti e dagli organi costituzionali nel dare forma ai principi e alle regole che presidiano la ripartizione del *treaty-making power*. Il riferimento è alla straordinaria trasformazione che ha interessato l'attività di *treaty-making* su due piani distinti ma profondamente interconnessi.

In primo luogo, a livello *quantitativo*: il numero degli accordi conclusi nella cornice della comunità internazionale post-westfaliana (che nel corso dell'Ottocento aveva già conosciuto un incremento di quasi sette volte rispetto al periodo precedente, dai venti-trenta trattati annuali del tardo Settecento a centoquaranta-centocinquanta), durante il

⁶ Sul processo di ricostruzione della democrazia nel secondo dopoguerra, cfr. ampiamente F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, 117 ss.

⁷ Sul concetto di istituzionalizzazione, v. M. HAURIOU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, trad. it. a cura di W. CESARINI SFORZA, Milano, Giuffrè, 1967.

Novecento – in diretto rapporto con la strutturazione di interdipendenze sempre più strette su scala globale – ha fatto registrare un gargantuesco *exploit*, passando dai circa duecento accordi stipulati ogni anno fino allo scoppio della Grande Guerra agli oltre mille della fine del secolo⁸.

In secondo luogo, la metamorfosi ha riguardato anche la dimensione *qualitativa* dell'attività creativa di diritto pattizio. Se ancora fino all'inizio del secolo scorso il *treaty-making* concerneva prevalentemente gli oggetti tradizionali della diplomazia classica (pace, alleanza, commercio e questioni territoriali), sotto la pressione delle interdipendenze appena richiamate in seguito esso è giunto progressivamente a coprire tutti gli ambiti materiali dell'attività tipicamente interna degli Stati⁹ (compresa quella rientrante nel dominio dell'amministrazione)¹⁰, anch'essa enormemente accresciuta per effetto della moltiplicazione dei compiti affidati alle organizzazioni statuali moderne.

Il mutamento qualitativo ha altresì riguardato la dimensione soggettiva della formazione dei trattati, come dimostrano la proliferazione degli accordi multilaterali e la frequente preordinazione di questi ultimi all'istituzione di organizzazioni internazionali di differenti ampiezza e natura, talvolta autorizzate ad adottare decisioni vincolanti per le parti contraenti o a produrre norme aventi come destinatari non solo gli Stati membri, ma anche gli individui (come esemplificato dalla configurazione sovranazionale del processo di integrazione europea)¹¹. Questi cambiamenti, unitamente alle dinamiche *depoliticizzate* e *deformalizzate* che contraddistinguono l'operatività della «*international governance*», oltre a sfidare l'assunto, fino a qualche decennio fa incontestabile, per cui «*the treaty is the main instrument for progressive development of international law*»¹², hanno determinato

⁸ Cfr. E. KEENE, *The Treaty-Making Revolution of the Nineteenth Century*, in *The International History Review*, 34, 2012, 475 ss.; M. MENDEZ, *Constitutional review of treaties: Lessons for comparative constitutional design and practice*, in *International Journal of Constitutional Law*, 15, 2017, 86.

⁹ Così L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel und Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, 13.

¹⁰ In proposito, cfr. J.H.H. WEILER, *The Geology of International Law - Governance, Democracy and Legitimacy*, in *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 64, 2004, 559, il quale ha evidenziato una «*increasingly international regulation of subject matter which hitherto was not only within the domain of States but within the domain of the administration within the State*».

¹¹ Sull'esercizio di poteri sovrani da parte delle organizzazioni internazionali, con particolare riferimento alle Nazioni Unite, all'Organizzazione Mondiale del Commercio e all'Unione europea, cfr. D. SAROOSHI, *International organizations and their exercise of sovereign powers*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

¹² L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 13. Sui limiti del controllo parlamentare sulla politica estera derivanti dal trasferimento del *decision-making process* nelle sedi multilaterali, cfr. G. GARAVOGLIA, *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 635, il quale evidenzia come quest'ultimo «consent[ia] all'Esecutivo di giustificare le proprie scelte con la necessità di favorire un compromesso tra posizioni negoziali diverse e pone il Parlamento nell'imbarazzante situazione di

un sempre più visibile ridimensionamento dei profili interni ed esterni della sovranità statale, come anche un tendenziale arretramento della posizione costituzionale dei Parlamenti nazionali, alla luce della connotazione prevalentemente intergovernativa dei processi decisionali internazionali¹³.

A fronte di questo radicale cambiamento di paradigma dei rapporti internazionali occorre rilevare che, fatte salve alcune eccezioni (riguardanti principalmente, ma non solo, i processi di integrazione sovranazionale), in generale le carte costituzionali – sia quelle del secondo dopoguerra sia quelle più longeve – non hanno accolto congegni formali specificatamente rivolti a rapportarsi con il mutato contesto¹⁴, evidenziando al contrario, anche laddove abbiano rafforzato il ruolo parlamentare, una significativa continuità con gli assetti organizzativi del passato.

La necessità di sciogliere le questioni interpretative lasciate aperte dalle diverse discipline costituzionali, rivelatesi spesso, nel confronto con la nuova realtà internazionale, lacunose e finanche desuete, si è posta pertanto a carico dell'evoluzione sostanziale dei rapporti tra gli organi costituzionali, assestatisi, a seconda dei casi, in forma di prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali o disposizioni di livello subcostituzionale (a partire dai regolamenti parlamentari). Cosicché, in ultima analisi, per avere un'effettiva cognizione del ruolo dei Parlamenti nella conclusione dei trattati appare imprescindibile esaminare anche le modalità attraverso cui questi formanti, sviluppandosi lungo i binari dei differenti sistemi di governo, concorrono a integrare – alcune volte con esiti problematici – il dato costituzionale formale.

Il riferimento alle dinamiche delle forme di governo e in special modo alla concreta configurazione dei rapporti Legislativo-Esecutivo riveste un'importanza decisiva ai fini della valutazione dell'efficacia dell'intervento parlamentare. In proposito, è doveroso richiamare quella dottrina¹⁵ che – prendendo implicitamente le mosse dalla fondamentale

presentarsi come il responsabile della rottura di un consenso faticosamente raggiunto, contraddicendo oltretutto il proprio Governo, qualora intenda imporre un indirizzo contrario».

¹³ V. Cap. I, § 3.2.

¹⁴ In tal senso, già all'inizio degli anni Settanta, L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 14, il quale osserva che «*basically, most of the changes which have occurred with respect to the treaty-making power in the formal and written texts of the 20th century constitutions have not been radical, except perhaps for the amendments to the Dutch Constitution of 1953-1956*».

¹⁵ Cfr. G. GARAVOGLIA, *Parlamento*, op. cit., 639; V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, 537 s.; F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Bologna, Il Mulino, 2011, 301 ss.

lezione di Leopoldo Elia sulle forme di governo¹⁶ – ha posto l’accento sull’influenza della variabile partitica sull’incisività del controllo parlamentare sull’attività statale di politica estera (di cui il *treaty-making* costituisce indubbiamente una delle manifestazioni più qualificanti), intendendo, con “incisività”, la capacità del Parlamento di effettuare interventi in grado di tradursi in integrazioni, correzioni, modifiche o anche nel rigetto dell’indirizzo governativo di settore. Si è quindi di fronte a un punto cruciale dell’intersezione e dell’interazione tra la variabile giuridico-formale dell’allocazione del potere tra gli organi costituzionali e il fattore extragiuridico rappresentato dal sistema dei partiti, assurti al ruolo di indefettibili elementi costitutivi dello Stato di democrazia pluralista (non casualmente definito «*Parteienstaat*» sulla base della premessa che esso si strutturi su un rapporto di carattere identitario tra il popolo e gli organi statuali di direzione politica razionalizzato proprio dall’influenza dei partiti su tutte le fasi del processo politico¹⁷).

Secondo tale impostazione, negli assetti organizzativi nei quali il Governo dispone normalmente di una maggioranza solida e omogenea il controllo parlamentare in materia estera tende a tradursi in interventi di tipo «sostanzialmente ratificatorio»¹⁸ (è il caso, ad esempio, del modello *Westminster*, del semipresidenzialismo francese e del sistema parlamentare tedesco).

Diversamente, in via di principio, il controllo esercitato dall’istanza rappresentativa è incline a essere più profondo e incisivo sia nei sistemi parlamentari nei quali il Governo è di minoranza o è sostenuto da coalizioni frammentate e instabili (è questo, ad esempio, il caso della Francia della Quarta Repubblica, dell’Italia, dell’Olanda, del Belgio e di alcuni ordinamenti nordeuropei), sia nei sistemi a separazione rigida dei poteri come quello degli Stati Uniti, nei quali l’Esecutivo, quand’anche non si verifichi la situazione di «*divided government*», non dispone in senso proprio di una *sua* maggioranza, in ragione delle peculiarità dell’architettura istituzionale, ma anche della scarsa coesione dei partiti¹⁹. Nel primo caso, il ruolo non meramente ratificatorio dell’istituzione parlamentare, con

¹⁶ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss. Critica l’integrazione del fattore partitico nella configurazione delle forme di governo, a sostegno del mantenimento di una loro definizione giuridico-formale, cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2009, 538 ss.

¹⁷ Cfr. G. LEIBHOLZ, *Strukturprobleme der modernen Demokratie (Vorträge und Aufsätze)*, Karlsruhe, Müller, 1958, 71 ss., 78 ss.

¹⁸ V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 538.

¹⁹ Cfr. F. LONGO, *Parlamento*, op. cit., 301, il quale, a riguardo, parla di «*situazioni coabitative in senso lato*», da intendere «come condizioni potenzialmente in grado di indebolire l’unitarietà dell’indirizzo politico governativo».

differenti gradazioni di intensità a seconda del contesto, appare consequenziale alla fragilità degli equilibri politici di maggioranza, che incentiva il Governo a consultare intenzionalmente e in modo continuativo il Parlamento per tentare di assicurarsene anticipatamente il sostegno (anche nel merito di scelte rientranti nella sua sfera di competenza esclusiva, come ad esempio, rispetto al *treaty-making power*, l'iniziativa e la conduzione dei negoziati internazionali)²⁰, offrendogli in tal modo spazi di manovra per influenzare gli indirizzi della politica estera governativa. Nella seconda ipotesi, invece, il Congresso si trova in condizione di esprimere in modo unitario un indirizzo di politica estera autonomo e al limite anche contrastante rispetto a quello presidenziale, configurandosi dunque come un centro di potere almeno teoricamente capace di assumere un ruolo attivo e concorrente di codirezione della politica estera nazionale.

Lo schema appena illustrato, pur fornendo coordinate e indicazioni generali utili ai fini di un primo inquadramento sistematico della questione, a nostro avviso non sembra tuttavia esaurire lo spettro delle possibilità empiricamente osservabili nella realtà degli ordinamenti contemporanei. In effetti, come si avrà modo di verificare con riferimento alle singole esperienze costituzionali, anche in forme di governo riconducibili al primo modello, che potremmo definire di *controllo-ratifica* (in opposizione al secondo, che parrebbe invece evidenziare una forma di *controllo-partecipazione*), è possibile registrare, nel comparto estero al pari che in altri ambiti specifici, una declinazione della funzione parlamentare di controllo²¹ che tende «a fuoriuscire dai soli binari del controllo politico e del

²⁰ Per il caso emblematico della Quarta Repubblica francese, v. Cap. V, § 6.

²¹ In generale, sulla funzione parlamentare di controllo nella dottrina italiana, cfr. *ex pluribus* N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 15 maggio 2009; A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in AIC, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 213 ss.; M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996; S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, IV, Torino, Utet, 1989, 94 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974; G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968; A. MANZELLA, *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1968; S. GALEOTTI, *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, in AA.VV., *Studi in memoria di G. Zanobini*, Milano, Giuffrè, 1965, 317 ss.; ID., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963; ID., *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 319 ss. Tra i principali e più recenti contributi in tema di controllo parlamentare in Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti, cfr., rispettivamente, P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, 2011; H. BERGER, *Dimensionen parlamentarischer Kontrolle. Eine Einführung in Theorie und Empirie*, Stuttgart, Ibidem, 2014; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito: un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012; J. CHAFETZ, *Congress's Constitution: Legislative Authority and the Separation of Powers*, New Haven-London, Yale University Press, 2017. Ancora sulla funzione parlamentare di controllo, in chiave comparata, cfr. *inter alia* E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives Tools and Procedures in Europe*, Oxford-New York, Hart Publishing, 2020; P. PICCIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, 133 ss.; ID., *Parlamenti e*

“controllo sanzione” per incanalarsi in percorsi in cui le Camere possono diventare interlocutori privilegiati nella definizione di indirizzi [...] ben al di là delle stesse dinamiche degli indirizzi delle maggioranze»²², coinvolgendo anche, in un superamento del classico *cleavage* partitico, forze parlamentari collocate all’opposizione. Invero, nell’area della politica estera questa tendenza – che va indubbiamente nella direzione di un’attenuazione della distanza tra le esperienze *prima facie* riconducibili, rispettivamente, al *controllo-ratifica* e al *controllo-partecipazione* – sembra trovare un terreno persino più fertile che in altri settori di *policy*, posto che in numerosi ordinamenti, tradizionalmente, i principali partiti, in nome di un’asserita unicità dell’“interesse nazionale” (talora consequenziale all’intangibilità *de facto* di quelle che sono state denominate «scelte di “posizionamento” internazionale di lunghissimo periodo»²³), manifestano una sostanziale convergenza intorno alle direttrici fondamentali della politica estera statale²⁴.

Come accennato, le trasformazioni qualitative e quantitative che hanno accresciuto la complessità dell’attività di *treaty-making*, unitamente ad altri fattori che hanno concorso a ridefinire i contenuti del *federative power* nella sua unità (come la necessità di gestire i portati del progresso tecnologico nel settore militare, a partire dalla forza di deterrenza nucleare), non hanno avuto un impatto neutro sugli equilibri istituzionali, ma hanno anzi reso ancora più essenziale che in passato, per il perseguimento del fine della cura della

costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo, Napoli, Jovene, 2017; W. MCKAY, C.W. JOHNSON, *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2014; AA.VV., *El control del gobierno en democracia: XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013; R. PELIZZO, F. STAPENHURST, *Government Accountability and Legislative Oversight*, London, Routledge, 2013; J.L. PRADO MAILLARD (ed.), *El control político en el Derecho comparado*, Granada, Comares, 2010; R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009; H. YAMAMOTO, *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Ginevra, Interparliamentary Union, 2007.

²² P. PICIACCHIA, *Parlamenti*, op. cit., 52. Cfr. anche ID., *La funzione di controllo*, op. cit., 133 ss.

²³ F. LONGO, *Parlamento*, op. cit., 20 s., il quale prende realisticamente atto del fatto che «[l]’inserimento in un determinato sistema di alleanze sul piano sovranazionale è evidentemente legato alla storia del singolo paese, alla marchiatura ideologica storicamente prevalente, ai meccanismi di alleanza resi (dal tempo, dalla paura, dalla necessità o dal desiderio di pace) indiscutibili o definiti tali, all’adesione a un particolare sistema economico, a tutti quei fattori che – in definitiva – finiscono per rendere la revisione di quell’opzione semplicemente indisponibile».

²⁴ Si pensi, con riferimento a numerosi ordinamenti europei, al sostanziale accordo dei partiti politici pro-sistema sulle linee di fondo della politica estera nazionale, individuate tradizionalmente nell’appartenenza all’Unione europea e all’Alleanza atlantica. Significativo, a riguardo, è il caso dell’Italia della prima fase politico-istituzionale repubblicana, durante la quale l’opposizione comunista, dopo un aver assunto a lungo un ruolo antagonistico sulle questioni di politica estera, riflettente il *cleavage* prodotto nel sistema partitico dalla Guerra Fredda, ha compiuto una radicale inversione di rotta a partire dal 1977, allorché fu approvata una mozione, firmata anche dal PCI, nella quale veniva manifestato «apprezzamento positivo per l’opera del governo italiano [...] nel quadro dell’alleanza atlantica».

sicurezza dello Stato nelle relazioni internazionali, quel ruolo centrale degli Esecutivi che si è dimostrato essere un principio necessario dell'organizzazione costituzionale del potere estero.

D'altro canto, si è altresì ricordato come negli ordinamenti democratici quest'accresciuta esigenza organizzativa di assicurare agli Esecutivi un ruolo preminente nella gestione degli affari esteri necessita di essere adeguatamente bilanciata con altri interessi altrettanto pregnanti, i quali depongono in favore dell'attribuzione di sostanziali poteri di indirizzo e di controllo agli organi costituzionali deputati alla rappresentanza del pluralismo politico: *in primis*, la salvaguardia della funzione garantistica del principio di separazione dei poteri, che nella cornice dello Stato democratico trova espressione, oltre che nella protezione del monopolio legislativo del Parlamento, nella tutela delle minoranze parlamentari di opposizione (nei sistemi parlamentari) ovvero nella garanzia di un controllo nei confronti dell'Esecutivo svolto in genere dall'istituzione parlamentare nella sua interezza (nei sistemi presidenziali)²⁵; in secondo luogo, l'inveramento del principio di democrazia rappresentativa, il quale impone di rendere e mantenere gli Esecutivi *democratically accountable* attraverso una parlamentarizzazione dei processi decisionali funzionale a conferire loro legittimazione democratica implementandovi nella più ampia misura possibile pubblicità, trasparenza e partecipazione pluralistica (nel presupposto che il vertice del potere esecutivo, quand'anche sia dotato di una propria legittimazione democratica, resti pur sempre vulnerabile alla tentazione di sottrarre gli affari esteri, in virtù della loro natura, alle garanzie procedurali e sostanziali approntate dal costituzionalismo liberaldemocratico)²⁶.

In definitiva, nell'esperienza costituzionale contemporanea si ripropone in termini nuovi e con rinnovata urgenza il medesimo dilemma col quale si erano misurate per prime le costituenti rivoluzionarie di fine XVIII secolo: quello del *quantum* di *treaty-making power* da assegnare alla competenza dell'Esecutivo e a quella della rappresentanza parlamentare; e dunque, dell'individuazione di un punto di equilibrio tra, rispettivamente, il conseguimento dei requisiti di unità, rapidità, efficienza e riservatezza che natura e ritmi della vita internazionale impongono all'attività pattizia statale, e la riconduzione di

²⁵ V. Cap. I, § 3.1.

²⁶ V. Cap. III, § 1.

questa fondamentale estrinsecazione del potere estero all'interno delle maglie del garantismo costituzionale liberaldemocratico.

Tenendo presenti le considerazioni preliminari fin qui svolte, si prenderanno ora in esame le modalità attraverso le quali, nel variegato panorama comparatistico contemporaneo, le Assemblee parlamentari intervengono nel procedimento preordinato alla conclusione dei trattati. Coerentemente con queste premesse, l'indagine permetterà di rilevare sia caratteristiche di fondo comuni alla generalità degli ordinamenti considerati, sia elementi di differenziazione, relativamente alla natura e alla forma giuridica degli atti nei quali si sostanzia la partecipazione parlamentare, delle relative procedure di adozione, della portata e dell'incisività del controllo *lato sensu* esercitato, nonché dei margini di esercizio di potere autonomo e discrezionale residuanti nelle disponibilità del potere esecutivo.

2. La partecipazione dei Parlamenti alla formazione dei trattati internazionali

2.1. Continuità e discontinuità nei sistemi costituzionali di ripartizione del *treaty-making power*

Limitando consapevolmente la nostra osservazione al dato costituzionale formale, negli ordinamenti contemporanei di tradizione liberaldemocratica appare possibile individuare tre diversi sistemi di ripartizione del *treaty-making power*.

In primo luogo, si devono annoverare le carte costituzionali che richiedono, in via di principio, l'approvazione parlamentare di tutti i trattati. Oltre a quella statunitense – capostipite di un sistema successivamente perfezionato nella soluzione elaborata dal costituzionalismo rivoluzionario francese – vale la pena menzionare, tra le altre, la Costituzione belga come modificata dalla riforma istituzionale del 1993 (art. 167, paragrafo 2), che ha apportato «*les changements les plus fondamentaux en matière de relations internationales depuis 1831*»²⁷, sganciando tale ordinamento dal modello di allocazione del *treaty-making* che porta il suo nome.

²⁷ L. LE HARDY DE BEAULIEU, *Fédéralisme et relations internationales en Belgique: la réforme 1993-1994*, in *Revue internationale de droit comparé*, 3, 1994, 826. La revisione costituzionale del 1993 ha portato a compimento un processo di ampliamento delle prerogative in materia estera delle Comunità e delle Regioni iniziato nel 1980: in virtù dell'art. 167, § 3, «*[l]es Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de*

In secondo luogo, si constata come la gran parte delle costituzioni abbia recepito il modello di ripartizione del potere di concludere i trattati inaugurato dalla Costituzione belga del 1831, prevedendo spesso, in continuità con le costituzioni democratiche razionalizzate del primo dopoguerra, un ampliamento delle categorie di trattati da sottoporre all'assenso parlamentare. Questo è ad esempio il caso, oltre che il longevo testo costituzionale austriaco (art. 50, comma 1)²⁸, delle costituzioni francesi del 1946 (art. 27) e del 1958 (art. 53), della Costituzione giapponese del 1946 (artt. 73, comma 3, e 61), di quella italiana del 1947 (art. 80), della *Grundgesetz* tedesca del 1949 (art. 59, comma 2), della Costituzione della Svezia del 1974 (cap. 10, art. 3), della Costituzione greca del 1975 (art. 36, comma 2) e di quella spagnola del 1978 (art. 94)²⁹.

Appare possibile ricondurre al modello belga anche l'originale soluzione accolta dal testo costituzionale olandese con le revisioni del 1953 e del 1956: quest'ultima, anziché enumerare le categorie di trattati da sottoporre all'approvazione parlamentare, elencava infatti le tipologie di accordi che potevano essere conclusi in forma semplificata (art. 62)³⁰, al contempo prevedendo, per tutti gli altri, un'approvazione da parte degli *Staten-Generaal* concessa tacitamente (secondo uno schema ispirato alla *Ponsonby Rule*) qualora entro trenta giorni dalla trasmissione di un trattato non ne fosse stata richiesta l'approvazione esplicita, tramite legge, da una Camera o da un quinto dei suoi componenti (artt. 60, comma 2, e art. 61)³¹. La successiva Costituzione del 1983, pur tenendo fermi i caratteri

la compétence de leur Parlement. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement»; inoltre, il § 4 stabilisce che «[u]ne loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête les modalités de conclusion des traités visés au § 3 [v. art. 81 della loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980] et des traités ne portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence des communautés ou des régions par ou en vertu de la Constitution [v. l'accordo di cooperazione firmato l'8 marzo 1994 tra il Governo federale e gli esecutivi delle entità federali]». A riguardo, cfr. ivi, 827 ss.

²⁸ V. *supra*, Cap. III, § 3.

²⁹ Per un elenco non esaustivo degli ordinamenti che prevedono l'approvazione parlamentare di alcune categorie di trattati, comprensivo anche di quelli non democratici, cfr. M. MENDEZ, *Constitutional review*, op. cit., 91, nota 46.

³⁰ Si trattava degli accordi la cui conclusione è stata autorizzata con legge, degli accordi attuativi di precedenti trattati, di quelli minori di durata inferiore a un anno e di quelli conclusi in circostanze eccezionali.

³¹ Cfr., *ex pluribus*, L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 90 ss.; R. BAUER, *Die niederländische Verfassungsänderung von 1956 betreffend die auswärtige Gewalt*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 18, 1957, 137 ss.; A. VAN KLEFFENS, *Die niederländische Verfassung als Beitrag zur einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts*, in *Festschrift Riese*, 1964, 45 ss.; J.H.F. VAN PANHUYNS, *La révision récente des dispositions constitutionnelles relatives aux relations internationales*, in *Revue de Droit Public*, 1955, 330 ss.; ID., *The Netherlands Constitution and II. A Decade of Experience*, in *American Journal of International Law*, 58, 1964, 88 ss., il quale ha rilevato che nella prassi la procedura di approvazione tacita è di gran lunga più utilizzata. In tal senso, cfr. altresì G. GARAVOGLIA, *Parlamento*, op. cit., 612.

di fondo di questo sistema, ha tuttavia decostituzionalizzato, mediante rinvii a un'apposita legge, sia l'enumerazione dei casi nei quali non è richiesto l'assenso parlamentare, sia la disciplina del *modus* di approvazione degli accordi internazionali, rimettendo interamente al legislatore ordinario anche la facoltà di prevederne un'approvazione tacita (art. 91, commi 1-2)³².

Sembra almeno in parte assimilabile al modello belga "rovesciato" anche la soluzione accolta dalla Costituzione federale della Confederazione svizzera del 1999, nella quale l'assenso parlamentare ai trattati, escluso in due casi tassativi (art. 166, comma 2)³³, presenta la peculiarità – come visto, risalente a una revisione costituzionale del 1921 – di essere accompagnato dalla previsione di un *referendum* di approvazione proponibile in via facoltativa rispetto a un'ampia parte di essi (art. 141, comma 1, lett. d)³⁴.

Infine, occorre fare riferimento ad alcuni ordinamenti di *common law* che formalmente non prevedono un intervento diretto del Parlamento nella formazione dei trattati, ispirandosi al principio dualista secondo cui, come limpidamente affermato dal giudice Lord Atkin nel 1937, «*the making of a treaty is an executive act, while the performance of its obligations, if they entail alteration of the existing domestic law, requires legislative action*»³⁵. A riguardo, si deve tuttavia anticipare che il Regno Unito, patria di quest'ultimo modello, esportato negli ex *dominion* dell'Impero britannico (tra i quali Canada, Australia e Nuova Zelanda), nel corso del tempo se ne è limitatamente discostato, grazie prima al

³² Sulla revisione costituzionale, cfr. J. KLABBERS, *The New Dutch Law on the Approval of Treaties*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 44, 1995, 629 ss. La legge attuativa (*Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen*, Staatsblad, 1994, n. 542) ha confermato la procedura di approvazione tacita prima disciplinata a livello costituzionale (art. 5) e ha aggiunto all'elenco degli accordi non richiedenti l'assenso degli Stati Generali quelli riguardanti il rinnovo di un trattato in scadenza e quelli concernenti modifiche a un allegato di un trattato approvato il cui contenuto sia di natura esecutiva rispetto alle disposizioni del trattato stesso. V. le linee guida adottate dalla *Eerste Kamer* (*Criteria voor de beoordeling van verdragen*, 01/LD, 23 luglio 2009). Sul modello olandese, cfr. C.A.J.M. KORTMANN, *Constitutioneel recht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2016, 167 s.

³³ Sono esclusi dall'approvazione dell'Assemblea federale i trattati la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. Sul ruolo dell'Assemblea federale in materia di trattati, cfr. G. MÜLLER, *Rechtssetzung und Staatsverträge*, in D. THÜRER, J.-F. AUBERT, J.P. MÜLLER, O. DIGGELMANN (hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse*, Zürich, Schulthess Verlag, 2001, 1101 ss.

³⁴ In particolare, si prevede la possibilità, su richiesta di 50.000 aventi diritto al voto o di otto Cantoni, di sottoporre a *referendum* i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, quelli prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale e infine quelli comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (art. 141, c. 1, lett. d).

³⁵ *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario and Others*, in *The American Journal of International Law*, 31, 2, 1937, 353.

consolidamento della *Ponsonby Rule* e poi alla sua parziale codificazione nel *Constitutional Reform and Governance Act (CRAG Act)* del 2010.

2.2. (Segue) la loro riconducibilità a un unico sistema di carattere misto

La classificazione fin qui illustrata, per quanto utile ai fini di un primo inquadramento generale delle differenze tra i sistemi costituzionali di ripartizione del *treaty-making power*, appare tuttavia inadeguata a descrivere con esattezza la forma e la sostanza dell'intervento parlamentare nell'esercizio di tale potere. In effetti, come già meritoriamente evidenziato da autorevole dottrina oltre cinquant'anni fa³⁶, una simile tassonomia non tiene debitamente conto di due fondamentali circostanze.

Da un lato, la prassi dimostra che gli accordi internazionali non sono tutti soggetti ad approvazione parlamentare nemmeno negli ordinamenti in cui il dettato costituzionale sembra inequivocabilmente deporre in senso contrario, e per tale motivo collocati nella prima categoria menzionata: come del resto si è già avuto modo di osservare con specifico riferimento al caso statunitense, infatti, in questi ultimi il requisito dell'approvazione parlamentare dei trattati è suscettibile di essere aggirato attraverso il ricorso, sempre più diffuso nella prassi internazionale, agli accordi in forma semplificata, ossia conclusi con la sola sottoscrizione del testo da parte dei plenipotenziari.

Dall'altro lato, come si avrà modo di evidenziare, il sistema britannico della *royal prerogative* in materia di trattati, ove opportunamente calato nel contesto delle dinamiche della forma di governo parlamentare e osservato nella sua più recente evoluzione, appare meno diverso dagli altri modelli di quanto possa a prima vista sembrare: in effetti, la prassi di far approvare la legislazione di attuazione dei trattati prima della loro ratifica (assurta a «*normal procedure*»³⁷), quella di consultare preventivamente il Parlamento sui trattati di maggiore peso politico, nonché, infine, il controllo parlamentare *ex ante* reso possibile prima dall'applicazione della *Ponsonby Rule* e poi, dal 2010, dalla procedura delineata nella seconda parte del *CRAG Act* (la quale, come si vedrà, attribuisce alla Camera bassa un vero e proprio potere di veto preventivo sui trattati), restituiscono un quadro d'insieme che, almeno in via di principio, rende difficile negare la sussistenza di una

³⁶ Cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 72 ss.

³⁷ H. LAUTERPACHT, *Is International Law a Part of the Law of England?*, in *Transactions of the Grotius Society*, 25, 1939, 75.

qualche partecipazione del Parlamento, in collaborazione con il Governo, all'attività di *treaty-making*.

Il richiamo al concreto atteggiarsi del sistema britannico fa inoltre venire in rilievo ulteriori considerazioni di carattere generale. In primo luogo, sembrerebbe potervisi trarre una valida indicazione nel senso di non sovrastimare l'incidenza, rispetto al ruolo assunto dagli organi parlamentari nel *treaty-making process*, della distinzione – già di per sé tutt'altro che netta e pacifica³⁸ – tra i sistemi “monisti” e quelli “dualisti”: similmente a quel che accade nei primi, nei quali la diretta efficacia dei trattati nell'ordinamento interno impone, per impedire all'Esecutivo di legiferare unilateralmente attraverso la loro conclusione, una preliminare sottoposizione degli stessi all'assenso parlamentare, anche nei secondi i condizionamenti derivanti dal funzionamento del governo parlamentare e l'evoluzione politico-istituzionale hanno finito per dare forma a meccanismi di controllo legislativo *ex ante*.

Quest'ultimo rilievo si collega strettamente a una seconda considerazione, con la quale si intende sottolineare la dirimente importanza del *timing* dell'intervento parlamentare: affinché possa assumere il valore di un'effettiva compartecipazione alla formazione di un trattato, quale condizione essenziale per la sua conclusione che sia insieme espressione di una scelta genuinamente *politica* (come tale sciolta da vincoli predefiniti e cogenti), questo intervento deve necessariamente collocarsi – e in genere, nelle democrazie odierne, si colloca – nel momento intercorrente tra la sottoscrizione e l'adozione dell'atto con cui lo Stato sancisce il suo consenso a vincolarsi allo stesso³⁹; qualora invece si situasse in una fase successiva alla manifestazione di tale consenso, il Parlamento, messo di fronte al *fait accompli* di un accordo già vincolante sul piano internazionale, sarebbe giocoforza condizionato nella sua libertà di decisione, in quanto costretto ad associarsi all'indirizzo governativo pena l'esposizione dello Stato a responsabilità internazionale per inadempimento e, nei sistemi parlamentari, una probabile messa in causa del rapporto fiduciario.

³⁸ Cfr. J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 50.

³⁹ Tale atto, al quale ci siamo generalmente riferiti utilizzando in senso lato il termine «ratifica», nella realtà contemporanea delle relazioni internazionali – imperniata sul multilateralismo e sulle organizzazioni internazionali – può in realtà assumere, a seconda dei casi, le equivalenti forme della «ratifica» (*stricto sensu*), dell'«accettazione», dell'«approvazione» o dell'«adesione» (art. 2, c. 1, lett. b della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969).

In ultima analisi, al di là delle differenze riscontrabili tra i diversi sistemi costituzionali di organizzazione del potere di stipulare i trattati, alla luce della loro evoluzione sostanziale si ritiene possibile ipotizzarne una convergenza verso un *unico sistema di carattere misto* comune a tutti gli ordinamenti di democrazia pluralista: in base a esso, gli accordi internazionali riconducibili ad alcune tipologie (come vedremo, più o meno variabili e indeterminate, ma tendenzialmente comprensive quantomeno dei trattati comportanti modifiche legislative, importanti oneri finanziari, o comunque dotati di rilevante peso politico) sono conclusi dagli Esecutivi previo un intervento autorizzatorio del Parlamento, mentre la conclusione di tutti gli altri è rimessa interamente ed esclusivamente al dominio esecutivo⁴⁰.

Come si avrà modo di verificare puntualmente attraverso l'analisi comparatistica di diversi ordinamenti, questo schema si presenta come *misto* sotto due distinti profili: innanzitutto, per la previsione di questa sorta di doppio binario procedurale per giungere alla formazione degli accordi internazionali; in secondo luogo, per l'incorporazione, ai fini della stipulazione di una parte rilevante di essi, di un principio generale di partecipazione congiunta Legislativo-Esecutivo. Volgendo lo sguardo al *treaty-making process* nella sua interezza, tale sistema evidenzia, accanto all'eventuale intervento del Parlamento in sede di autorizzazione alla conclusione dei trattati, la sussistenza di una competenza esclusiva dell'Esecutivo – in quanto titolare, a seconda dei casi solo sostanziale o formale-sostanziale, di un potere di rappresentanza dello Stato all'esterno – in ordine alla scelta di avviare negoziati, alla formulazione del testo di un accordo tramite la loro conduzione, alla decisione finale idonea a vincolare lo Stato, nonché a quella di scioglierlo da tale vincolo. Malgrado quest'ultima riserva di competenza, tale schema consente comunque al Parlamento, nei diversi margini di manovra concessi dalla dinamica propria di ciascun assetto di governo, di ritagliarsi spazi di influenza ulteriori rispetto alla sola decisione di autorizzazione, elevandosi al ruolo di interlocutore dell'Esecutivo anche nella definizione dei contenuti delle pattuizioni internazionali (nelle fasi di avvio e di conduzione dei negoziati, ma anche successivamente alla loro sottoscrizione).

La ricostruzione in chiave comparata delle soluzioni operanti nei diversi ordinamenti permetterà di evidenziare come nelle pieghe della complessa uniformità di questo idealtipico

⁴⁰ In tal senso, cfr. G. GARAVOGLIA, *Parlamento*, op. cit., 608 s.; L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 244.

schema comune di allocazione del *treaty-making power* si innestino differenze molteplici e talvolta anche profonde; e ciò, ovviamente, in ragione dell'ampio spettro delle possibili interazioni tra gli organi di indirizzo riconducibili al modello generale, nonché della forza condizionante che su di esse esercitano continuamente numerosi fattori giuridici (si pensi, tra gli altri, alla forma di governo, o al ruolo delle corti di giustizia) ed extragiuridici (il sistema partitico, ma anche altre variabili di carattere storico, sociale, culturale, ecc.).

CAPITOLO V

Parlamenti e negoziati internazionali

1. I negoziati internazionali nell'esperienza costituzionale contemporanea tra prerogativa esecutiva e influenze parlamentari

Negli ordinamenti democratici, l'iniziativa di intraprendere negoziati internazionali e la loro conduzione (solitamente implicante la nomina dei negoziatori e l'impartizione agli stessi delle istruzioni necessarie, nonché, eventualmente, dell'autorizzazione alla sottoscrizione di un accordo) sono rimaste saldamente una prerogativa dell'Esecutivo, emanazione diretta e immediata della sua universalmente riconosciuta titolarità sostanziale (nelle forme di governo parlamentari e semipresidenziali "parlamentarizzate", nelle quali il Capo dello Stato è titolare di attribuzioni meramente formali in campo estero) o formale-sostanziale (nelle forme di governo presidenziali, semipresidenziali "presidenzializzate" e direttoriali) del potere di rappresentanza dell'unità e della continuità dello Stato nei rapporti internazionali.

Rispetto alla fase iniziale del *treaty-making process*, cruciale in quanto costitutiva del testo di un trattato, i tradizionali argomenti addotti dalla dottrina filosofico-politica e giuridica a sostegno della concentrazione del potere estero in capo agli organi detentori del potere esecutivo (e dunque, specularmente, a favore dell'estromissione dei Parlamenti) sembrano aver conservato quasi intatta la propria validità, giustificando la permanenza di un limite invalicabile a una più profonda penetrazione delle istanze di democratizzazione. È questo, infatti, uno degli ambiti di esercizio del potere estero nei quali conserva una pressoché immutata forza persuasiva il rilievo secondo cui le Assemblee, per composizione numerosa e per *modus operandi* basato sul metodo dialettico e sul principio di pubblicità, non sono strutturalmente attrezzate per la gestione degli affari esteri. Del resto, è proprio in relazione ai negoziati che trova una delle sue massime espressioni la prevalente configurazione della politica estera quale reazione alle azioni e all'imprevedibile mutare di intenzioni e interessi delle altre potenze che già Locke aveva indicato a supporto

dell'attribuzione all'Esecutivo dell'esercizio del potere federativo¹. È indubbio che solo gli apparati dell'Esecutivo sono strutturalmente in possesso dei requisiti necessari a una gestione efficace dei negoziati, vale a dire «*constant presence and alertness, centralization, unity, energy, cohesion, promptness, resolute and consistent leadership in crisis situations, secrecy, special information and expertness, interest in international affairs, efficiency and flexibility, responsibility to the whole nation, symbolic representation of the collective entity state*»². È questo, in sostanza, il motivo per cui la gestione delle relazioni diplomatiche, comprensiva dell'interlocuzione con gli altri soggetti di diritto internazionale in sede di formazione dei trattati, è rimasta indiscutibilmente una prerogativa esecutiva: un irriducibile residuo dell'antica unitarietà soggettiva dello *jus foederationis* sopravvissuto al processo di parlamentarizzazione e di democratizzazione dell'indirizzo di politica estera.

La parlamentarizzazione del potere di negoziare i trattati sembra trovare un limite insuperabile nella sua generale incompatibilità con l'esigenza di segretezza che tradizionalmente informa – spesso utilmente – le trattative negoziali internazionali. A riguardo, se è vero che i processi negoziali che conducono alla conclusione di trattati multilaterali aperti all'adesione di tutti gli Stati soddisfano spesso requisiti di trasparenza e di partecipazione pubblica, nel solco dell'auspicio wilsoniano di «*open covenants of peace openly arrived at*»³, nondimeno gli accordi bilaterali e plurilaterali a partecipazione ristretta continuano a essere negoziati in via confidenziale (tra di essi, tipicamente, si annoverano gli accordi commerciali)⁴.

Ciononostante, in numerosi ordinamenti si registrano, sul piano informale più spesso che su quello formale, procedure e prassi attraverso le quali i Parlamenti, con intensità e frequenza variabili, possono esercitare le loro funzioni di controllo e di indirizzo anche rispetto all'attività negoziale dei rispettivi Esecutivi. Dalla loro eventuale attivazione può

¹ J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, a cura di B. CASALINI, Pisa, Pisa University Press, 2007, § 147, 277.

² L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel und Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, 68 s., il quale, traendo ispirazione da una massima attribuita a Napoleone Bonaparte, ha lapidariamente affermato: «*Agreements have been negotiated by good diplomats; agreements have been negotiated by bad diplomats; but no state ever yet negotiated agreements while represented by a debating society*» (ivi, 69).

³ Cfr. il discorso tenuto da Woodrow Wilson di fronte al Congresso degli Stati Uniti l'8 gennaio 1918, in THE AVALON PROJECT, *President Woodrow Wilson's Fourteen Points*, in avalon.law.yale.edu.

⁴ C. MCLACHLAN, *Foreign Relations Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 159. Si pensi, da ultimo, ai negoziati relativi alla *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, alla *Trans-Pacific Partnership (TPP)* e al *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*.

discendere un vantaggio reciproco per entrambi gli organi di indirizzo politico: da una parte, l'Esecutivo potrebbe essere incentivato a informare il Parlamento sui negoziati in corso o ancora da intraprendere, sia per condividere fin da subito con esso la responsabilità politica di un accordo, sia per sondare le reazioni dei parlamentari e, se del caso, attivarsi per assicurarsene un assenso anticipato utile a prevenire una successiva decisione di rigetto e anche a rafforzare la sua posizione nelle trattative; dall'altra, ovviamente, il Parlamento potrebbe acquisire informazioni alle quali non avrebbe altrimenti accesso e utilizzarle per cercare di influenzare dall'esterno il processo negoziale⁵.

È evidente che, soprattutto dove l'interazione tra i poteri si sviluppa in via informale, la decisione governativa di coinvolgere il Parlamento può risultare condizionata da valutazioni tattiche o strategiche radicate nella duplice dimensione, intergovernativa e interna, propria dell'attività di *treaty-making*⁶. È altrettanto evidente, alla luce di quest'ultima considerazione, che la capacità dei Parlamenti di esercitare una qualche forma di controllo sui negoziati, data la riservatezza che normalmente ne connota lo svolgimento, viene a dipendere prevalentemente dall'*an*, dal *quid* e dal *quomodo* del flusso informativo proveniente dai rispettivi Esecutivi: una situazione che ha fatto acquisire un rilievo sempre maggiore alle pratiche della diplomazia parlamentare e della cooperazione interparlamentare, in grado di fornire ai Parlamenti nazionali – attraverso occasionali incontri bilaterali o multilaterali, o relazioni inquadrare nell'ambito delle *International Parliamentary Institutions (IPIs)*⁷ – canali informativi privilegiati e soprattutto autonomi, potenzialmente strumentali al rafforzamento della loro capacità di controllo sulla politica estera intergovernativa⁸.

⁵ Cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, 544; L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 69 s.

⁶ Così E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight of the Executives Tools and Procedures in Europe*, Oxford-New York, Hart Publishing, 2020, 165.

⁷ Il riferimento è alla partecipazione di delegazioni dei Parlamenti nazionali a una pluralità di organismi internazionali o regionali tra i quali, ad esempio: l'Unione Interparlamentare, le Assemblee parlamentari della NATO, dell'OCSE, del Consiglio d'Europa, dell'Unione per il Mediterraneo-AP-UpM e della Cooperazione economica del Mar Nero, quella franco-tedesca, quella della francofonia, la Conferenza parlamentare del Mar Baltico, il Consiglio nordico, la Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari, la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, la Conferenza interparlamentare per la Politica estera e di sicurezza comune e la Politica di sicurezza e difesa comune e la Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea.

⁸ E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight*, op. cit., 166 ss. Non è questa la sede per approfondire il tema della diplomazia parlamentare e della cooperazione interparlamentare. Su di esso, in generale, cfr. S. STAVRIDIS, D. JANČIĆ (eds.), *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*, Leiden, Nijhoff, 2017; C. DECARO, N. LUPO (a cura di), *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, LUISS University Press, 2009.

2. Stati Uniti d'America: Senato e Camera dei Rappresentanti nella *working partnership* con l'Esecutivo federale

L'esigenza di un coinvolgimento dell'istanza parlamentare fin dalle prime fasi del *treaty-making process* è massimamente avvertita negli Stati Uniti, dove discende dall'adozione di un sistema di governo che, in virtù della rigida separazione dei poteri e delle peculiarità dell'assetto partitico, è caratterizzato da un Legislativo forte e indipendente.

Certamente, l'indiscusso ruolo del Presidente statunitense quale «*sole organ of the nation in its external relations, and its sole representative with foreign nations*»⁹, si sostanzia *inter alia* nel suo potere esclusivo di intraprendere, condurre e concludere la negoziazione dei trattati e degli accordi internazionali, che esercita nominando i negoziatori, istruendoli e autorizzandoli alla sottoscrizione¹⁰. Si è ricordato come l'esclusività di tale attribuzione si sia affermata e consolidata per effetto del discostamento dell'«*advice*» dal significato originariamente attribuitogli dai *framer* e deducibile dalla stessa lettera del testo costituzionale, ossia quello di un potere consultivo e ausiliario che il Senato avrebbe dovuto esercitare nei confronti del Presidente fin dal momento di avvio del *treaty-making process*¹¹. Tale riserva di competenza è stata confermata anche dalla Corte Suprema, la quale,

⁹ Così John Marshall in *Annals of Congress*, 6th Congress, 1800, 613.

¹⁰ Nella prassi, i trattati e gli altri accordi sono negoziati a nome dell'Esecutivo, previa autorizzazione scritta del Segretario di Stato, da ambasciatori e altri funzionari designati e, «*by and with the advice and consent*» del Senato, nominati dal Presidente (art. II, sez. 2, cl. 2 Cost.): sul punto, cfr. R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1983, 332 s., il quale evidenzia che la conferma senatoriale delle nomine ha mostrato spesso «di poter costituire uno strumento di controllo della politica estera presidenziale e di riaffermazione del ruolo di codeterminazione della stessa da parte del Senato, ed ha pertanto corrispondentemente seguito, di tali atteggiamenti sostanziali, il medesimo andamento ciclico». In alcuni casi, i negoziatori sono nominati dal Presidente senza l'assenso preventivo del Senato: è il caso dell'*Assistant to the President for National Security Affairs*, e delle persone alle quali il Presidente conferisce il «*personal rank*» di ambasciatori (a riguardo, cfr. *ivi*, 337 s., secondo il quale «tale facoltà presidenziale è di fonte extra-costituzionale e pertanto, quale potere di mero fatto riconducibile al fenomeno della convenzione costituzionale, è suscettibile di disciplina legislativa. Ed infatti [...] il Senato ed il Congresso hanno posto in essere ripetute iniziative miranti [...] ad una disciplina del potere di nomina dei rappresentanti speciali da parte del Presidente, sia limitando la loro fungibilità funzionale rispetto a quelli ordinari, sia specificando il livello diplomatico da accreditare presso i Paesi con i quali gli Stati Uniti intrattenevano relazioni ufficiali, sia, più recentemente, [...] prescrivendo il carattere di specialità, e quindi limiti quanto al contenuto ed alla durata del mandato e l'obbligo della notifica preliminare alla Commissione senatoriale per le relazioni estere»). Il Segretario di Stato è responsabile in nome del Presidente della piena conformità dei trattati e gli accordi internazionali proposti «*with United States foreign policy objectives*», ragione per cui «*no agency of the U.S. Government may conclude an international agreement [...] without prior consultation with the Secretary of State or his designee*» (22 Code of Federal Regulations (CFR), § 181.4(a)); inoltre, prima che il testo di un trattato o di un accordo possa essere sottoscritto, deve essere trasmesso al Segretario di Stato in tempo utile per permetterne una revisione (11 Foreign Affairs Manual (FAM) 724.7).

¹¹ V. Cap. II, § 2.3.

in *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation* (1936), ha perentoriamente affermato che «*[the President] alone negotiates. Into the field of negotiation the Senate cannot intrude, and Congress itself is powerless to invade it*»¹².

Ciononostante, la competenza costituzionale del Senato ad autorizzare la ratifica dei trattati e quella dell'intero Congresso a intervenire nella formazione dei *congressional-executive agreement* hanno costantemente suggerito l'opportunità di interazioni *informali* tra l'Esecutivo (nelle vesti del Presidente, del Segretario di Stato, di consiglieri presidenziali o di funzionari ed esperti del Dipartimento di Stato) e le Camere prima e durante i negoziati internazionali.

Abbiamo già menzionato il reciprocamente fruttuoso rapporto di «*working partnership*» coltivato in modo sistematico dal *Department of State* e dal *Committee on Foreign Relations* del Senato (in particolare, dei suoi membri più influenti), ma che si estende anche al *Committee on Foreign Affairs* della Camera e a tutte le altre commissioni congressuali la cui competenza sia investita dalla negoziazione di un certo accordo. In proposito, occorre segnalare che il Dipartimento di Stato, nella parte del suo *Foreign Affairs Manual* denominata «*Circular 175 Procedure*»¹³, prescrive ai funzionari responsabili per i negoziati che i *leader* e le commissioni del Congresso «*are advised of the intention to negotiate significant new international agreements, consulted concerning such agreements, and kept informed of developments affecting them, including especially whether any legislation is considered necessary or desirable for the implementation of the new treaty or agreement*»¹⁴.

Il Senato, oltre a poter esercitare la propria influenza attraverso i contatti continuamente intrattenuti con i rappresentanti dell'Esecutivo in sedi formali (*meeting* e audizioni in commissione) e informali (discussioni e corrispondenza con i singoli senatori – Presidenti di commissione, *leader* di partito o membri comunque influenti – e i rispettivi staff)¹⁵, può altresì approvare risoluzioni per suggerire l'inserimento o l'eliminazione di determinate clausole o per esprimere generale disapprovazione. In aggiunta, esso può incaricare alcuni suoi membri di monitorare negoziati e di riferire sul loro andamento, e può chiedere

¹² U.S. Supreme Court, *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304 (1936), 319.

¹³ In quanto, in sostanza, codifica la *Circular No. 175* del 13 dicembre 1955, come successivamente emendata.

¹⁴ 11 FAM 725.1(5).

¹⁵ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, Washington, U.S. Government Printing Office, 2001, 107.

all'Esecutivo la predisposizione di relazioni sull'applicazione e sull'implementazione di un determinato testo. Similmente, anche la Camera può adottare risoluzioni per rendere manifesti i suoi orientamenti, chiedere la produzione di *report* e svolgere le audizioni che ritiene utili¹⁶. Costituiscono esempi di risoluzioni mediante le quali le Camere hanno espresso critiche rispetto a negoziati in corso o appena conclusi la *joint resolution* con cui nel 1988 Camera e Senato hanno criticato la *Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities* e sollecitato la negoziazione di quello che è in seguito divenuto il *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty* (1991), e anche la risoluzione con cui nel 1997 il Senato ha posto alcune condizioni (non soddisfatte) all'approvazione del Protocollo di Kyoto¹⁷. In altri casi, il Senato o entrambe le Camere sono stati invitati dall'Esecutivo ad adottare risoluzioni dirette a esprimere in via preventiva sostegno alla negoziazione di alcuni rilevanti trattati (come nei già citati esempi delle *Fulbright-Connally Resolutions* del 1943 e della *Vandenberg Resolution* del 1948).

In definitiva, si è davanti a un meccanismo rodato di consultazione che, benché informale e non giuridicamente obbligatorio, a giudizio di autorevole dottrina si è rivelato «ben idoneo a realizzare, almeno a livello politico, quel collegamento continuo e quel costante interscambio interistituzionale che i Costituenti avevano inteso formalizzare nell'unitarietà del procedimento di stipulazione dei trattati»¹⁸. Al contempo, tuttavia, la stessa dottrina evidenzia opportunamente come tali contatti debbano essere tenuti distinti dal momento costituzionale dell'*advice*, dal momento che essi coinvolgono anche i membri della Camera dei Rappresentanti e sono promossi dall'Esecutivo non necessariamente in connessione con la conclusione dei trattati, ma in generale allo scopo di sondare il sostegno delle forze politiche congressuali al suo indirizzo di politica estera¹⁹.

Un altro espediente tramite il quale l'Esecutivo può favorire l'instaurazione di un rapporto cooperativo con il Congresso consiste nella già menzionata prassi di nominare i membri più autorevoli e influenti del Senato o di entrambe le Camere (*in primis*, i *ranking member*

¹⁶ 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, Nijhoff, 2005, 778.

¹⁷ Cfr. A.M. WINSTON, *Ratification of international treaties, a comparative law perspective. United States of America*, PE 652.013, Brussels, 2020, 21.

¹⁸ R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 352.

¹⁹ Cfr. *ibidem*: «per quanto da valutarsi positivamente sul piano politico, non si può correttamente accettare l'insieme di tali contatti informali come una sostituzione sostanzialmente equipollente degli atti tipici della funzione di codeterminazione dell'indirizzo politico assegnata dalla Costituzione al Senato in tema di trattati internazionali».

delle commissioni competenti per gli affari esteri) quali componenti delle delegazioni incaricate di negoziare i trattati più importanti, o di invitarli a partecipare ai negoziati in qualità di consiglieri o di semplici osservatori²⁰.

In alcuni casi, infine, il Congresso ha approvato leggi che ne hanno previsto l'informazione o la consultazione in merito alla negoziazione di determinate categorie di accordi internazionali²¹. È questo il caso, per esempio, dell'*International Financial Institutions Act* (1977) il quale impone, con riguardo alla negoziazione di futuri contributi finanziari a favore di banche multilaterali di sviluppo, che i Presidenti e i *ranking minority member* di alcune commissioni e sottocommissioni competenti siano consultati («*for the purpose of discussing the position of the executive branch and the views of the Congress*») prima dei negoziati, durante il loro svolgimento e prima di ogni sessione negoziale nella quale si potrebbe acconsentire a tali contributi²². Un altro esempio è rappresentato dalla legislazione diretta a conferire al Presidente una «*fast track authority*» per negoziare accordi commerciali da sottoporre all'approvazione preventiva, senza emendamenti, delle Camere²³, la quale prescrive all'Esecutivo, rispetto ai negoziati, di adempiere a una serie di obblighi informativi e di consultazione nei confronti delle commissioni competenti *ratione materiae*²⁴.

3. Il Regno Unito tra prerogative power e nuove spinte in favore di un controllo parlamentare sui processi negoziali

La prassi di consultazioni tra Esecutivo e Legislativo durante i negoziati e talvolta prima del loro avvio si riscontra anche in diversi sistemi parlamentari.

Nel Regno Unito, il Governo continua a essere il *dominus* indiscusso di tutte le fasi del *treaty-making process*, spettando esclusivamente a esso, in virtù del suo esercizio della prerogativa regia nel campo delle relazioni estere, la negoziazione, la sottoscrizione e la

²⁰ Cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, op. cit., 110. Secondo L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 70, tale prassi, a partire soprattutto dagli anni Quaranta del secolo scorso, avrebbe contribuito a determinare «*a marked decrease in rejected treaties*».

²¹ Cfr. A.M. WINSTON, *Ratification*, op. cit., 10. V

²² *International Financial Institutions Act*, 22 U.S. Code § 262g-3

²³ V. Cap. VI, § 2.6.

²⁴ Così, ad esempio, il *Trade Act* del 1974, 19 U.S. Code § 2112(b)(4)(A).

ratifica degli accordi internazionali²⁵. Il predominio dell'Esecutivo, come è noto, trova tuttavia diversi contraltari: il principio della responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento nell'esercizio della *prerogative*²⁶; la configurazione dualistica dei rapporti tra l'ordinamento interno e quello internazionale, dalla quale discende – a salvaguardia del monopolio legislativo del Parlamento – che i trattati conclusi dal Governo non possano avere efficacia nel primo se non a seguito dell'approvazione della legislazione di implementazione; il potere della Camera dei Comuni, in base a quanto disposto dal *Constitutional Reform and Governance Act (CRAG Act)* del 2010, di opporsi alla ratifica dei trattati (sul quale torneremo diffusamente in seguito).

In ragione questa peculiare struttura dei rapporti interpotere rispetto all'attività di *treaty-making*, l'Esecutivo potrebbe essere incentivato, fin dalla formazione del testo di un trattato, ad adottare gli accorgimenti che ritenga utili per assicurarsi che il Parlamento, in seguito, non si discosti dall'indirizzo governativo di politica estera impedendone la ratifica o rifiutandone l'implementazione²⁷. Ad ogni modo, il Governo resta padrone dell'*an*, del *quando* e del *quomodo* della trasmissione delle informazioni concernenti i negoziati, potendo eventualmente contare sull'acquiescenza della sua maggioranza rispetto alla circostanza di essere messa davanti al *fait accompli* di un testo definitivamente formato.

Talvolta si è assistito a dibattiti parlamentari aventi specificatamente a oggetto negoziati *in itinere*. Si pensi, ad esempio, al dibattito sui negoziati del *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)* promosso dal *Backbench Business Committee* nel luglio 2013 (subito dopo l'inizio delle trattative tra la Commissione europea e i negoziatori statunitensi)²⁸, il quale ha avuto come rilevante esito l'acquisizione di informazioni inedite

²⁵ Il *treaty-making power* è di fatto esercitato, in *tandem* con il Primo ministro, dal *Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, il quale può anche avvalersi dell'apporto consultivo degli altri ministri la cui competenza sia investita dall'oggetto di un trattato.

²⁶ Cfr., ad esempio, *Hansard*, HC, 3, Written Answers, col. 257, 16 April 1981: «*The conduct of foreign relations inevitably requires that certain discretionary powers be vested in Ministers, for example, in relation to the negotiation and conclusion of treaties. Ministers are, of course, generally responsible to Parliament for the manner in which they exercise powers under the Royal Prerogative [...]. The frequency of statements and debates in Parliament on foreign relations is illustrative of the extent to which parliamentary control is in fact exercised in this field*».

²⁷ In proposito, cfr. G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, Giuffrè, 1964, 44, il quale evidenzia che, pur in assenza di un suo coinvolgimento formale, «[i]l Parlamento britannico viene *gradualmente* [...] investito dalla problematica di politica internazionale nel quotidiano contatto che il Premier, il leader della Camera dei comuni, il Ministro degli affari esteri hanno con la maggioranza ed eventualmente con l'Opposizione, con l'accorto uso delle *questions*, con le dichiarazioni che il Governo rende alle Camere, alle strette con il dibattito e il voto di fiducia».

²⁸ *Hansard*, HC, Debate, 18 July 2013, c1342 ss.

e la prosecuzione del monitoraggio dei negoziati da parte dell'*House of Commons European Scrutiny Committee* e dell'*House of Lords EU Committee*²⁹.

Solitamente, per garantirsi l'appoggio degli *stakeholders* e dell'opinione pubblica rispetto a un testo in fase di negoziazione, e quindi, indirettamente, il sostegno dei parlamentari che li rappresentano, l'Esecutivo ritiene utile consultare le parti economiche e sociali interessate, far circolare bozze e pubblicare *memoranda*³⁰. A riguardo, si registra anche un caso di coinvolgimento dei membri del Parlamento in forma extraparlamentare, nell'ambito di una consultazione pubblica³¹ indetta dal Governo tra aprile e settembre 2002 allo scopo di definire la posizione da assumere nei negoziati in corso per la modifica della *Biological and Toxin Weapons Convention* del 1972³².

Sul fronte del controllo parlamentare sui negoziati (e in generale, sull'intero processo di *treaty-making*) si sono registrati importanti sviluppi nel periodo post-*Brexit*, durante il quale il Regno Unito si è trovato di fronte alla necessità – e nel pieno potere – di negoziare i suoi rapporti commerciali non soltanto con l'Unione europea (UE), ma anche con decine di altri Paesi le relazioni con i quali, in tale ambito, erano state per decenni una competenza esclusiva dell'Unione stessa³³. In questo contesto, la questione del ruolo del Parlamento ha ricevuto notevole attenzione, in primo luogo in ragione dall'imponente portata politica assunta da una tale operazione di revisione complessiva della politica commerciale nazionale, anche alla luce del fatto che gli accordi commerciali tendono sempre più a incidere sulle politiche sociali e sulla normativa interna di molteplici settori (ad esempio, la tutela dell'ambiente, il benessere degli animali, la sicurezza alimentare, la protezione della proprietà intellettuale, ecc.), e possono importare un'obbligazione *pro futuro*

²⁹ Cfr. A. LANG, *Parliament's role in ratifying treaties*, House of Commons Library, briefing paper number 5855, 17 February 2017, 21. Il *Backbench Business Committee*, istituito nel 2010, si è confermato anche in questa occasione come una sede idonea a incentivare «una maggiore collaborazione trasversale tra parlamentari sganciandoli dalle rigide direttive di partito e contribuendo così ad un rafforzamento del Parlamento» (P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017, 64).

³⁰ Cfr. S. TEMPLEMAN, *Treaty-Making and the British Parliament*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 2, 1991, 471.

³¹ FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, *Strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention: Countering the Threat from Biological Weapons*, Cm 5484, 2002.

³² Cfr. A. LANG, *Parliament's role*, op. cit., 21 s.; E. GRIGLIO, *Parliamentary Oversight*, op. cit., 170.

³³ Con molti di questi Paesi si è posta l'esigenza di negoziare e concludere *continuity* o *rollover agreement*, ossia accordi intesi a replicare in ampia parte gli effetti degli accordi conclusi con essi dall'Unione europea, non più applicabili al Regno Unito a partire dal 1° gennaio 2021.

a non modificare il quadro legislativo e regolamentare vigente³⁴. In secondo luogo, l'esigenza di incrementare la capacità di controllo delle Camere sui processi negoziali è diventata una questione saliente anche per le conseguenze dell'uscita dall'UE, che per il Regno Unito ha significato privarsi di due importanti sedi di controllo sui negoziati degli accordi commerciali: quella *esterna* offerta dal Parlamento europeo, titolare del diritto di essere informato «immediatamente e pienamente» in tutte le fasi del *treaty-making process* (art. 218, comma 10, TFUE)³⁵; quella *interna* rappresentata dall'*House of Commons European Scrutiny Committee* e dall'*House of Lords EU Committee*, incaricati di esaminare le bozze delle decisioni del Consiglio dell'UE (tra cui quelle di autorizzazione dell'avvio dei negoziati e di adozione delle direttive di negoziato) depositate dal Governo in Parlamento.

Protagonista nel perorare un rafforzamento del controllo parlamentare sull'attività governativa di *treaty-making*, anche (ma non solo) con riferimento alla fase negoziale, è stata la *House of Lords*, confermando la sua tendenza – inaugurata dalla riforma del 1999 – a dotarsi di una sempre maggiore capacità di analisi e di approfondimento³⁶. Il 28 gennaio 2021 (dopo alcuni mesi di proficua operatività dell'*International Agreements Sub-Committee*, istituito nell'aprile 2020 nell'ambito dello *UE Committee* con l'incarico di esaminare i trattati depositati in Parlamento in base al *CRAF Act*) la Camera alta ha istituito un *International Agreements Committee (IAC)* con lo status di *Select Committee*, affidandogli, tra vari compiti, quello di prendere in esame «*matters relating to the negotiation [...] of international agreements*»: si è trattato della prima volta in cui una commissione parlamentare è stata espressamente investita del compito di far valere la responsabilità

³⁴ In favore di un rafforzamento del controllo sugli accordi di libero scambio, cfr. E. JONES, A. SANDS, *Ripe for reform: UK scrutiny of international trade agreements*, GEG Working Paper 144, September 2020, a giudizio delle quali «*Effective scrutiny would improve the quality of decision-making, provide leverage in negotiations, and reassure negotiating partners any treaty they negotiate with the UK will be ratified and implemented*» (ivi, 1).

³⁵ Questo diritto comprende l'accesso alla definizione delle direttive negoziali, la possibilità per i parlamentari di essere inclusi nelle delegazioni negoziali con lo status di osservatori e, spesso, anche l'accesso a informazioni confidenziali sui negoziati: v. *Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission*, OJ L304/47, 2010, III(ii). Grazie alle informazioni acquisite, il Parlamento europeo può influenzare l'andamento dei negoziati, posto che ai sensi dell'art. 218 TFUE è richiesta la sua approvazione per la conclusione di alcune tipologie di trattato.

³⁶ Cfr. P. PICCIACCHIA, *Parlamenti*, op. cit., 59 s., nonché G. CARVALE, *La Costituzione in trasformazione. Recenti sviluppi della forma di governo britannica*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, 193, secondo la quale la propensione dell'*House of Lords* al controllo è gradualmente cresciuta a partire dalla riforma del 1999 per una «sorta di maggiore legittimazione [...] legata alla riduzione dei Pari ereditari e al ritrovato equilibrio tra i partiti presenti nell'Assemblea».

politica dell'Esecutivo nella sua condotta dei negoziati internazionali³⁷. Inoltre, tra il 2019 e il 2020 il *Constitution Committee* e lo *EU Committee* hanno prodotto in totale tre *report* dedicati al controllo sul *treaty-making*³⁸, dibattuti in plenaria il 7 settembre 2020³⁹. A proposito dei negoziati, entrambe le commissioni hanno raccomandato che durante il loro svolgimento il Parlamento fosse regolarmente aggiornato e si realizzasse un principio generale di trasparenza, quantomeno con riguardo ai trattati più significativi o controversi⁴⁰.

Non sono mancate iniziative anche presso la Camera dei Comuni⁴¹. Lo dimostra, da ultimo, la pubblicazione, il 26 marzo 2021, di una *call for evidence* per un'indagine sul controllo dei trattati nel post-*Brexit* promossa dal *Public Administration and Constitutional Affairs Committee (PACAC)*⁴². Nel luglio 2020, durante l'esame del *Trade Bill*, un

³⁷ Cfr. UK PARLIAMENT, *How scrutiny of treaties and treaty-making works*, in <https://committees.parliament.uk/committee/448/international-agreements-committee/content/116439/how-scrutiny-of-treaties-and-treatymaking-works>; D. GRACIA, A. HORNE, *Treaty Scrutiny: A New Challenge for Parliament*, in *UK In a Changing Europe blog*, 20 April 2020. Prima dell'istituzione dell'*International Agreements Sub-Committee*, il controllo sui trattati depositati ai sensi del *CRAAG Act* era svolto dal *Secondary Legislation Scrutiny Committee (SLSC)*.

³⁸ V. HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HL Paper 345 of session 2017-19, 30 April 2019; HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Scrutiny of International Agreements: Lessons Learned*, HL Paper 387 of session 2017-19, 27 June 2019; HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Treaty Scrutiny: Working Practices*, HL Paper 97 of session 2019-21, 10 July 2020.

³⁹ V. *Hansard*, HL, Debate, 7 September 2020, c104GC ss. Su tale dibattito, cfr. A. LANG, *How Parliament treats treaties*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 9247, 1 June 2021, 31.

⁴⁰ Cfr. HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Parliamentary*, cit., 3: «We recommend that there should be a general principle, rather than a legal requirement, in favour of transparency throughout the treaty process. While it should remain the Government's responsibility to decide what information should be shared with Parliament, and there will be circumstances where the national interest requires a measure of secrecy, we recommend that disclosure should be the norm rather than the exception. The treaty committee should be informed when negotiations begin and be told which parties are involved and the subject areas that are expected to be discussed». Cfr. HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Scrutiny*, cit., 2: «In respect of more significant treaties, particularly trade agreements and other large-scale agreements, a clear negotiating mandate should be published in draft [...]. During negotiations, parliamentary committees should be kept informed of major developments, at regular intervals, in an agreed manner. There should be a general presumption in favour of transparency during treaty negotiations [...]. When negotiations have concluded, the earlier committees can have sight of a treaty the better».

⁴¹ La Camera dei Comuni, diversamente da quella dei Lord, non ha istituito una commissione specificatamente investita del controllo sui trattati, preferendo fare affidamento su più organi a seconda dell'ambito materiale investito: tra di essi, l'*International Trade Committee* (per gli accordi commerciali) e il *Committee on Exiting the European Union*, poi divenuto *Committee on the Future Relationship with the European Union* (per le relazioni con l'Unione europea nel percorso per l'uscita) e infine sciolto nel gennaio 2021.

⁴² V. PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Inquiry into post-Brexit scrutiny of international treaties*, in <https://committees.parliament.uk/committee/327/public-administration-and-constitutional-affairs-committee/news/153516/inquiry-into-postbrexit-scrutiny-of-international-treaties>, 26 March 2021. Cfr. A. HORNE, *Treaty Scrutiny in the House of Lords*, in *UK In a Changing Europe*, 15 April 2021, secondo il quale la maggiore sfida che l'indagine PACAC deve affrontare è quella di determinare «how the Commons might build upon, rather than duplicate, the work of the Lords»; in particolare, l'ex consigliere giuridico dell'IAC suggerisce ai «departmental select committees in the Commons to

parlamentare conservatore aveva presentato un emendamento in base al quale, prima di negoziare accordi commerciali, il Governo avrebbe dovuto sottoporre i suoi obiettivi negoziali all'approvazione delle Camere e produrre un'analisi del loro impatto su sicurezza alimentare, salute, ambiente e benessere degli animali; prima di procedere alla sottoscrizione, inoltre, l'Esecutivo avrebbe dovuto far approvare dal Parlamento le bozze degli accordi⁴³. L'emendamento è stato sconfitto dopo che il *Minister of State* per la politica commerciale si è espresso contro la sua approvazione, nel presupposto che avrebbe permesso al Parlamento di interferire nell'esercizio di un *prerogative power* del Governo⁴⁴. Significativo, in tempi recenti, è stato anche il ruolo svolto dal *Joint Committee on Human Rights (JCHR)*⁴⁵. Nell'ottica di potenziare il proprio controllo dei trattati sui diritti umani o con implicazioni in tale ambito, nel marzo 2019 tale organo ha proposto all'Esecutivo, fra le altre cose, di indicare, rispetto agli accordi che intende negoziare, le questioni concernenti i diritti umani che possano essere rilevanti per il negoziato, di inserire in ogni testo clausole di salvaguardia degli stessi e di trasmettere *memoranda* in materia riferiti alle bozze degli accordi⁴⁶.

Il Governo, da parte sua, ha assunto alcuni impegni rilevanti. In un *Command Paper* pubblicato dal *Department for International Trade (DIT)* nel febbraio 2019, intitolato *Processes for making free trade agreements after the United Kingdom has left the European Union*⁴⁷, esso ha promesso che all'avvio dei negoziati avrebbe pubblicato un *Outline Approach* comprensivo degli obiettivi negoziali, con in allegato una valutazione dell'impatto economico di ciascun accordo, e ha assicurato che il Parlamento avrebbe avuto un

*mainstream and utilise [IAC] reports to ensure that treaty scrutiny is conducted in a complementary fashion between the two Houses», e che «[i]t is also important to link the work of the IAC with the scrutiny of the legislation used to implement agreements so that parliamentarians get the full picture». L'iniziativa ha fatto seguito a una precedente indagine della Commissione competente per il commercio internazionale: v. HOUSE OF COMMONS INTERNATIONAL TRADE COMMITTEE, *UK trade policy transparency and scrutiny*, HC 1043, Sixth Report of Session 2017-19, 19 December 2018, la quale, fra le altre cose, ha raccomandato al Governo di operare con una «*presumption of transparency*», acconsentendo a un voto parlamentare prima che siano definiti gli obiettivi negoziali, a fornire aggiornamenti durante i negoziati e a condividere tutti i documenti negoziali con le commissioni competenti (ivi, 41 ss.).*

⁴³ V. *Hansard*, HC, Debate, 20 July 2020, c1917. L'emendamento era simile a quello apportato dalla Camera dei Lord alla versione del *Trade Bill* esaminata durante la sessione parlamentare precedente (2017-2019), decaduta a causa delle elezioni generali (v. all'indirizzo <https://bills.parliament.uk/bills/2172>).

⁴⁴ V. *Hansard*, HC, Debate, 20 July 2020, c1891.

⁴⁵ Sull'attività di controllo svolta dal *Joint Committee on Human Rights*, cfr. P. PICIACCHIA, *Parlamenti*, op. cit., 277 ss.

⁴⁶ V. JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Human Rights Protections in International Agreements*, HC Paper 1833, HL Paper 310, 17th Report of Session 2017-19, 6 March 2019.

⁴⁷ DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL TRADE, *Processes for making free trade agreements after the United Kingdom has left the European Union*, CP 63, February 2019.

ruolo nell'esame di tali documenti⁴⁸; inoltre, ha proposto di condividere con uno specifico *Select Committee* per ciascuna Camera, in via confidenziale, le informazioni sensibili e i *private briefings* dei team negoziali, per consentirgli «*to follow negotiations closely, provide views throughout the process and take a comprehensive and informed position on the final agreement*», e infine «*to produce a detailed report on the agreement that had been reached*»⁴⁹. Tuttavia, nel luglio 2019, in risposta alle raccomandazioni formulate dal *Lords Constitution Committee* in aprile, il Governo, se da un lato ha confermato la propria volontà di collaborare in modo costruttivo con le commissioni investite del controllo sui trattati internazionali, dall'altro ha espressamente negato di poter operare secondo un principio di presunzione di trasparenza rispetto a tutti i negoziati, essendo di volta in volta necessario bilanciare, a proprio avviso, «*the need for transparency and openness against a range of other factors including the risk of undermining the UK's negotiating position*»⁵⁰. Dopo aver inizialmente circoscritto gli impegni assunti a una ristretta cernita di negoziati⁵¹, l'Esecutivo ha manifestato l'intenzione di rispettarli in modo generalizzato. Nel febbraio 2021, durante un dibattito sul *Trade Bill*⁵² alla Camera dei Lord, si è impegnato a pubblicare gli obiettivi negoziali dei futuri accordi di libero scambio, a esaminare le relazioni in proposito eventualmente redatte dall'*International Agreements Committee*, nonché, se richiesto, ad agevolare un dibattito. L'impegno è parte di quella che è stato denominata «*Grimstone Rule*», dal cognome del *Trade Minister* che lo ha enunciato⁵³. Tiene conto degli sviluppi più recenti, da ultimo, un *report* dell'*IAC* pubblicato il 17 settembre 2021⁵⁴. Rispetto agli impegni assunti dal Governo, la Commissione, segnalando come siano stati ripetutamente modificati ed enunciati informalmente mediante una serie di lettere, *consultation papers* e promesse in aula, ne ha raccomandato il consolidamento in un concordato formale da negoziare tra l'Esecutivo e le commissioni per il commercio

⁴⁸ Ivi, 6.

⁴⁹ Ivi, 7.

⁵⁰ UK GOVERNMENT, *Government Response to the Constitution Committee Report: Parliamentary Scrutiny of Treaties*, July 2019, 8.

⁵¹ Si tratta dei negoziati di nuovi accordi commerciali con Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda e di quelli per l'accessione alla *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTTP)*: v. HOUSE OF COMMONS, *Transparency and Scrutiny Arrangements for New Free Trade Agreements*, Written ministerial statement, UIN HCWS623, 7 December 2020.

⁵² Il *Trade Act 2021* ha ricevuto il *royal assent* il 29 aprile 2021.

⁵³ *Hansard*, HL, Debate, 23 February 2021, c724.

⁵⁴ INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Working practices: one year on*, HL Paper 75, 7th Report of Session 2021-22, 17 September 2021. Per un primo bilancio sull'attività dell'*IAC*, cfr. anche A. HORNE, *Treaty Scrutiny*, op. cit.

internazionale delle Camere⁵⁵. Inoltre, tra le riforme legislative ritenute prioritarie in materia di controllo sui trattati, ne ha annoverate due specificatamente rivolte a rafforzare il ruolo del Parlamento nella fase iniziale del *treaty-making process*: per i trattati commerciali, il riconoscimento al Parlamento di un ruolo formale nell'influenzare in modo trasparente la determinazione degli obiettivi negoziali; con riferimento a tutti gli altri accordi, il cui controllo ha fatto registrare progressi molto più limitati⁵⁶, la trasmissione alle Camere della bozza finale del testo in anticipo rispetto alla sua sottoscrizione, in modo tale da consentirgli di formulare rilievi in merito prima che lo stesso sia fissato in maniera definitiva⁵⁷.

Ancor prima che in materia commerciale, la questione del coinvolgimento del Parlamento nella fase iniziale del *treaty-making process* si era posta in termini problematici in occasione dei negoziati per il *Brexit Withdrawal Agreement* (firmato il 24 gennaio 2020 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2020). In merito, occorre constatare come la forte rivendicazione da parte di entrambe le Camere di un ruolo di primo piano nel controllo e nell'indirizzo della posizione governativa nel processo negoziale – testimoniata dalla produzione di una copiosa quantità di *report* per opera delle loro commissioni⁵⁸ – si sia scontrata con la tenace resistenza opposta dal Governo, basata sul presupposto che la divulgazione di informazioni avrebbe potuto danneggiare la sua posizione negoziale, e che i membri del Parlamento non avrebbero dovuto svolgere un “*micromanagement*” dell'uscita dall'UE⁵⁹. L'Esecutivo non è andato oltre l'assunzione della blanda promessa

⁵⁵ INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Working practices*, cit., 2.

⁵⁶ Come riferito dal Presidente dell'IAC, «[p]rogress on scrutiny of non-trade agreements has been more limited and many of the agreements we have scrutinised were not notified to us until they were formally laid in Parliament. This reduced the ability to seek expert input and report within the 21-day scrutiny window set by CRAG. [...] Parliamentary scrutiny should not be an afterthought, but should be made an integral part of the overall treaty-making process» (P. GOLDSMITH, *Parliamentary scrutiny of trade agreements must no longer be an afterthought*, in *Politicshome.com*, 17 September 2021). Cfr. anche A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 14, la quale rileva che «With some recent exceptions for Free Trade Agreements, the Government rarely publishes any information about treaty negotiations, such as: which negotiations it is considering; what its negotiating objectives are; when it starts negotiations; progress with negotiations».

⁵⁷ A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 24 s.

⁵⁸ Cfr., *ex pluribus*, HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *The invoking of Article 50*, HL Paper 44, 4th Report of Session 2016-17, September 2016; HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Brexit: parliamentary scrutiny*, HL Paper 50, 4th Report of Session 2016-17, 20 October 2016; HOUSE OF COMMONS, *Exiting the European Union Committee. The process for exiting the European Union and the Government's negotiating objectives*, HC 815, 1st Report of Session 2016-17, 14 January 2017. Sul ruolo giocato dai *Select Committee* in questa fase, cfr. P. LYNCH, R. WHITAKER, *Select Committees and Brexit: Parliamentary Influence in a Divisive Policy Area*, in *Parliamentary Affairs*, 72, 4, October 2019, 923 ss.

⁵⁹ Cfr. A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 43.

di mantenere i parlamentari «*well informed*» sull'andamento dei negoziati⁶⁰. Quanto poi ai negoziati concernenti le future relazioni con l'UE – culminati nella firma, il 30 dicembre 2020, del *Trade and Cooperation Agreement (TCA)* – si nota innanzitutto come nella seconda versione dello *UE (Withdrawal Agreement) Bill* presentata all'indomani delle elezioni del dicembre 2019 il Governo abbia ommesso la clausola, contenuta invece in quella precedente, in virtù della quale il Parlamento avrebbe dovuto approvare gli obiettivi negoziali ed essere regolarmente informato sui progressi delle trattative⁶¹. Paradossalmente, l'unico dibattito svolto presso la Camera dei Comuni in merito ai negoziati del *TCA* è scaturito dall'obbligo, previsto dallo stesso *Withdrawal Agreement Act*⁶², di tenere un dibattito su qualunque misura adottata dall'UE che a parere dello *European Scrutiny Committee* sollevasse «*a matter of vital national interest*»: il dibattito, innescato da una relazione⁶³ di tale commissione sul mandato negoziale dell'UE (stabilito con una decisione del Consiglio del 25 febbraio 2020)⁶⁴, è risultato nell'unico pronunciamento della Camera bassa sulla questione, volto a richiedere al Governo di condurre i negoziati con la maggiore trasparenza possibile e di predisporre regolarmente *progress report* sul loro andamento⁶⁵.

4. Germania: le potenzialità del controllo sui negoziati internazionali da parte di un *Arbeitsparlament*

Nel quadro del *Grundgesetz* del 1949, il Governo federale – benché non sia nemmeno menzionato dalle disposizioni concernenti le relazioni internazionali (con l'eccezione della disciplina dei rapporti con l'UE, stabilita dall'art. 23 *GG*) – è sostanzialmente l'organo costituzionale responsabile in via esclusiva della «gestione delle relazioni con gli

⁶⁰ Cfr., ad esempio, l'intervento del *Secretary of State for Exiting the EU*, David Davis, in *Hansard*, HC, Debate, 24 January 2017, c167: «*I gave the Brexit Committee an undertaking that we will give at least as much information as will go to the European Parliament – indeed more, I think. We will continue to keep the House informed throughout the entire process, which is not going to be over in a few weeks – it will last two years – and the House will be as well informed as it has been on any matter of such importance*».

⁶¹ Cfr. A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 44.

⁶² *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, Part 4, Sec. 29,

⁶³ EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *The EU's mandate for negotiating a new partnership with the UK: outcome of Select Committee consultation*, HC 333, 5th Report of Session 2019-21, 6 May 2020..

⁶⁴ V. Council Decision (EU, Euratom) 2020/266, 25 February 2020, *authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement*.

⁶⁵ V. *Hansard*, HC, Debate, 4 June 2020, c1102. Cfr. B. FOWLER, *Parliament's role in scrutinising the UK-EU Trade and Cooperation Agreement is a farce*, in *Hansard Society Blog*, 29 December 2020.

Stati esteri» (art. 32, comma 1 GG), comprensiva dell'iniziativa e della conduzione dei negoziati, nonché, soprattutto, della decisione finale in ordine alla conclusione dei trattati, previa autorizzazione, in alcuni casi, dalle Camere (art. 59, comma 2 GG)⁶⁶. Depone in tal senso una risalente e consolidata giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, il quale ha inequivocabilmente affermato che «è il Governo federale, d'intesa con il Presidente federale, a essere responsabile dell'esercizio del potere estero, ed esso soltanto, a meno che non sia scelto il mezzo di trattati conclusi in nome del Governo federale che soddisfino i requisiti di cui all'articolo 59, comma 2 GG. Soltanto in quest'ultimo caso il *Bundestag* e il *Bundesrat* hanno il diritto di partecipare alla formazione della volontà di porre in essere un atto di potere estero»⁶⁷.

Formalmente, il sistema giuridico tedesco non contempla un coinvolgimento parlamentare obbligatorio nella fase della negoziazione degli accordi internazionali, e pertanto il

⁶⁶ Il potere di stipulare i trattati, formalmente spettante al Presidente federale, il quale «rappresenta la Federazione» (art. 59, c. 1), è sostanzialmente un potere governativo in virtù dell'art. 58 GG, ai sensi del quale «[l]e ordinanze e le disposizioni del Presidente federale esigono, per essere valide, la controfirma del Cancelliere federale o dei ministri federali competenti». Per quanto riguarda la ripartizione endogovernativa delle attribuzioni afferenti al *treaty-making*, tra cui quella a negoziare, dalla lettura del regolamento interno del Governo federale – il *Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg)* – emerge un complesso bilanciamento tra i differenti principi su cui si fonda la struttura dell'Esecutivo federale: il *Kabinettsprinzip* («[s]ulle divergenze di opinione fra i ministri federali decide il Governo federale», art. 65 GG), in virtù del quale le decisioni di politica estera di carattere generale necessitano di una consultazione e di una decisione collegiale del Governo (§ 15.1 *GOBReg*); il *Ressortprinzip* (nei limiti delle direttive impartite dal Cancelliere «ogni ministro federale dirige autonomamente e sotto la propria responsabilità gli affari di sua competenza», art. 65 GG), in ossequio al quale il Ministro federale degli affari esteri occupa un ruolo di primaria importanza («[i] negoziati con i paesi stranieri o all'estero possono essere effettuati soltanto con il consenso del Ministero degli affari esteri federali o, su sua richiesta, con il suo concorso», § 11.2 *GOBReg*), ma non affatto esclusivo, dal momento che anche gli altri ministri sono competenti, ciascuno per il suo ambito, per le relazioni internazionali (possono partecipare alla negoziazione di accordi che investono affari di loro competenza, previo il consenso del Ministero degli affari esteri, e inoltre il Ministro federale della giustizia e quello degli interni svolgono un controllo sulla costituzionalità dei futuri accordi: v. sezz. 72-73 *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien GGO*); la *Richtlinienkompetenz* («Il Cancelliere federale fissa le direttive politiche generali e ne assume la responsabilità», art. 65 GG), per la quale il Cancelliere federale «determina le direttive della politica [...] estera [...] vincolanti per i ministri federali» (§ 1.1 *GOBReg*). Benché quest'ultima competenza, nella prassi, non sia formalmente esercitata, il Cancelliere costituisce di fatto il centro propulsore dell'indirizzo della politica estera in virtù del *Kanzlerprinzip*: il suo protagonismo in tale settore costituisce, del resto, uno degli elementi costitutivi della cosiddetta *Kanzlerdemokratie* (cfr. M. CACIAGLI, *Germania: una «democrazia del cancelliere»?*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, 80, 86). Sulla distribuzione endogovernativa del *treaty-making power*, cfr., *ex pluribus*, S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé: Allemagne, Service de recherche du Parlement européen*, PE 689.340, Bruxelles, 2021, 25 ss.; H. BEEMELMANS, H.D. TREVIRANUS, *National Treaty Law and Practice: Germany*, in D. HOLLIS, M.R. BLAKESLEE, L.B. EDERINGTON (eds.), *National Treaty*, op. cit., 319 ss. In generale, sulla struttura del Governo federale tedesco, v. A. ZEL, *L'organizzazione del Governo in Germania*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009, 173 ss.

⁶⁷ BVerfGE 2, 347 (1953), 379 (traduzione e corsivo nostri).

Governo federale non può in alcun modo essere destinatario di istruzioni vincolanti da parte del *Bundestag*⁶⁸. Ciononostante, se si tengono presenti i lineamenti della forma di governo⁶⁹, imperniata su quella stretta cooperazione tra *Bundesregierung* e *Bundestag* da cui promana il principio cardine per il quale la Camera bassa ha il diritto di «poter disporre di tutte le informazioni necessarie per esercitare il controllo sull'Esecutivo in modo efficace e penetrante»⁷⁰, si spiega la ragione per cui nella prassi il Governo tiene costantemente informato l'organo federale di rappresentanza popolare sul suo operato in politica estera, inclusivo, *ça va sans dire*, dell'attività preordinata alla conclusione dei trattati. Alla luce della discendenza del controllo parlamentare dal principio democratico enunciato dall'art. 20, commi 1-2 *GG*, si può affermare che la trasmissione al *Bundestag* delle informazioni relative all'attività governativa di *treaty-making* costituisce un indispensabile requisito di democraticità dell'ordinamento⁷¹.

Principalmente, in relazione a ogni negoziato già avviato o in procinto di iniziare⁷², il Governo federale provvede il prima possibile a informare regolarmente la Commissione

⁶⁸ Cfr. H. BEEMELMANS, H.D. TREVIRANUS, *National Treaty*, op. cit., 323: «Strictly speaking, there is no parliamentary control of the treaty-making process prior to ratification».

⁶⁹ Sulla forma di governo parlamentare razionalizzata tedesca, cfr. *ex pluribus* cfr. S. MARSHALL, *Parlamentarismus. Eine Einführung*, Baden-Baden, Nomos, 2018; K. VON BEYME, *Das Politische System des Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010; J.J. HESSE, T. ELLWEIN, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, I, Berlin, Walter de Gruyter, 2004; J. HARTMANN, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004; O.W. GABRIEL, E. HOLTSMANN, *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München, Oldenbourg, 2004.

⁷⁰ P. PICCIACCHIA, *Parlamenti*, op. cit., 65, la quale evidenzia che tale principio «ha costituito più volte la base delle argomentazioni della giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* che nelle sue numerose pronunce [...] ha ribadito i diritti di informazione del Bundestag ricollegandoli al diritto del singolo parlamentare (quindi non al plenum o alle commissioni) all'accesso alle informazioni» (art. 38, c. 1 *GG*). Il riferimento è in particolare al filone giurisprudenziale relativo al Meccanismo europeo di Stabilità (MES) e al *Fiscal Compact* (inaugurato da BVerfGE 131, 152 (2012) e da BVerfGE 132, 195 (2012), sul quale, *ex pluribus*, cfr. P. RIDOLA, «Karlsruhe locuta causa finita?». *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi.it*, 18, 2012), nel quale il Tribunale costituzionale non soltanto ha stabilito, a salvaguardia della centralità del principio della democrazia parlamentare, che il *Bundestag* è titolare di diritti di ricevere informazioni (*Informationsrechte*) dal Governo che gli permettano di influenzare il processo decisionale nel modo più efficace e tempestivo possibile, ma ha anche specificato che, in caso di processi negoziali prolungati, non è sufficiente che il Governo informi in *Bundestag* solo sull'esito dei medesimi: il primo è infatti obbligato a trasmettere informazioni sui risultati intermedi o parziali nei negoziati, al fine di consentire al secondo di esercitare il proprio diritto a una partecipazione effettiva al *decision-making process*.

⁷¹ Così S. KADELBACH, *International Treaties and the German Constitution*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 179.

⁷² Cfr. DEUTSCHER BUNDESTAG. WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, *Parliament's Role in International Treaties*, WD 2-3000-038/17C, 2017, 4, il quale riporta che la decisione di informare la Commissione per gli Affari esteri prima dell'avvio dei negoziati è discrezionale e dipende da diverse considerazioni, quali ad esempio «on whether or not the negotiating mandate reveals tactics or positions which might weaken the bargaining power of the Government».

per Affari esteri del *Bundestag* (*Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten*), la quale, prevista dall'art. 45a della Legge Fondamentale, appartiene al ristretto novero delle commissioni parlamentari la cui istituzione è costituzionalmente necessaria in ogni legislatura⁷³. La scelta di costituzionalizzare questa Commissione (risalente al 1956) è in continuità con quella – già richiamata – compiuta dagli estensori della Costituzione weimariana (art. 35 della *Verfassung*), e attesta una perdurante attenzione del legislatore costituzionale tedesco nei confronti della necessità di predisporre la sede di un controllo permanente ed efficace sul potere estero governativo – plausibilmente in reazione alla catastrofica esperienza del suo tradizionale accentramento di matrice prussiano-imperiale e nazionalsocialista⁷⁴. A fare di tale organo endocamerale il destinatario privilegiato di un flusso costante di informazioni sui negoziati internazionali concorre, insieme alla sua competenza primaria in materia di trattati, la circostanza per cui, sia di regola che per prassi consolidata, le sue sedute (e quelle delle diverse sottocommissioni nelle quali usa articolarsi) si svolgono in regime di non pubblicità⁷⁵. Riunendosi a porte chiuse, i membri della Commissione (solitamente composta da personale di elevata caratura politica⁷⁶ e, come le altre, in modo da riflettere proporzionalmente il peso dei gruppi parlamentari⁷⁷) sono messi nella condizione di dibattere liberamente, al riparo da ogni possibile ripercussione interna o internazionale, sulla posizione negoziale dell'Esecutivo e sulle altre informazioni sui negoziati, di interrogare i rappresentanti governativi e infine, generalmente,

⁷³ Esse sono, oltre alla Commissione per gli Affari esteri, la Commissione per gli Affari dell'Unione europea (art. 45 GG), la Commissione per la Difesa (art. 45a GG) e la Commissione per le petizioni (art. 45c GG).

⁷⁴ Sulla Commissione per gli Affari esteri del *Bundestag*, cfr., *ex pluribus*, F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Bologna, Il Mulino, 2011, 155 ss.; V. PILZ, *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008; E. MÜNZING, V. PILZ, *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4, 1998, 575 ss.; E. MAJONICA, *Bundestag und Außenpolitik*, in H.P. SCHWARZ (ed.), *Handbuch der Außenpolitik*, München, R. Piper, 1975, 117 ss.

⁷⁵ La non pubblicità delle sedute è stabilita in via di principio dal Regolamento del *Bundestag* per tutte le sue commissioni: v. § 69 del *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* (GOBT).

⁷⁶ Cfr. E. MÜNZING, V. PILZ, *Der Auswärtige*, op. cit., 575

⁷⁷ V. § 12 GOBT. La mancanza di pubblicità dei lavori della Commissione è rafforzata dall'applicazione di restrizioni alla partecipazione alle sue sedute di parlamentari non appartenenti ad essa, in qualità di uditori senza diritto di voto (§ 69.2 GOBT). Per questo motivo, la Commissione per gli Affari esteri, insieme alle commissioni per la Difesa, il Bilancio e gli Interni, fa parte dei cosiddetti «geschlossenen Ausschüsse» (ossia le «Commissioni chiuse»): cfr. S. LINN, F. SOBOLEWSKI, *So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*, Rheinbreitbach, NDV, 2014, 50. Per una critica alla mancanza di pubblicità dei lavori delle commissioni del *Bundestag*, ritenuta «[a] major defect of control procedure handled by committees», cfr. C. TOMUSCHAT, *Parliamentary control over foreign policy in the Federal Republic of Germany*, in A. CASSESE (ed.), *Parliamentary Control over Foreign Policy: Legal Essays*, Aphen ann den Rijn, Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1980, 36 s.

di manifestare i loro orientamenti approvando *raccomandazioni*. Benché giuridicamente non vincolanti, normalmente simili raccomandazioni, a meno che non siano giudicate incompatibili con i suoi obiettivi politici fondamentali, sono tenute in debita considerazione dal Governo federale, interessato ad assicurarsi con congruo anticipo, quando sia necessario, il consenso parlamentare sull'accordo⁷⁸. Un altro strumento a disposizione della Commissione per tentare di esercitare la sua influenza sul processo negoziale è rappresentato dalla facoltà – alla quale, invero, si fa ricorso assai di rado – di inviare al Governo una lettera intesa a esporgli il proprio punto di vista politico e giuridico su determinate questioni da quello sollevate⁷⁹.

Per quanto sia ancora il principale interlocutore del *Bundesregierung* in materia di trattati e, in generale, di affari esteri, l'*Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten* condivide spesso il controllo sui negoziati con altre commissioni⁸⁰, le quali, destinatarie delle informazioni relative al loro ambito di competenza, ricorrono ai medesimi strumenti di controllo e di indirizzo⁸¹ di cui si avvale il primo: si tratta della Commissione per la cooperazione e lo sviluppo economico (*Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*), della Commissione per i diritti umani e gli aiuti umanitari (*Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe*) e della Commissione per gli affari giuridici (ora *Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz*)⁸².

Come in altri ordinamenti, anche in Germania, nel quadro del controllo parlamentare sul *treaty-making power*, non è inusuale che alcuni deputati, su invito del Governo federale, entrino a far parte delle delegazioni incaricate di condurre importanti negoziati⁸³. In alcuni casi, inoltre, il *Bundestag* ha inviato sue delegazioni alle conferenze internazionali con il mandato di indagare sui principali ostacoli del processo negoziale⁸⁴.

⁷⁸ Cfr. DEUTSCHER BUNDESTAG, *Parliament's Role*, op. cit., 4; C. TOMUSCHAT, *Parliamentary control*, op. cit., 30.

⁷⁹ DEUTSCHER BUNDESTAG, *Parliament's Role*, op. cit., 5.

⁸⁰ A riguardo, è interessante l'osservazione in C. TOMUSCHAT, *Parliamentary control*, op. cit., 35, secondo cui «[j]ust as the Foreign Affairs Department today shares its responsibilities with other ministries [...] serving more as a bureaucratic clearing- and coordination centre than as the pivotal decision-making agency, so does the Foreign Affairs Committee which is closely geared to the Foreign Department».

⁸¹ Incardinati sull'art. 43, c. 1 GG («Il *Bundestag* e le sue commissioni possono richiedere la presenza di qualsiasi membro del Governo federale»), essi sono disciplinati dal Regolamento del *Bundestag*.

⁸² I primi due organi, a differenza della Commissione per gli Affari esteri, talvolta informano l'opinione pubblica dei propri lavori tramite dichiarazioni o comunicati stampa (cfr. DEUTSCHER BUNDESTAG, *Parliament's Role*, op. cit., 4).

⁸³ Cfr. H. BEEMELMANS, H.D. TREVIRANUS, *National Treaty*, op. cit., 323.

⁸⁴ Cfr. C. TOMUSCHAT, *Parliamentary control*, op. cit., 38.

Il primo dato che emerge dalla disamina del controllo sui negoziati svolto per il tramite delle commissioni parlamentari è la conferma della perdurante caratterizzazione del *Bundestag* come *Arbeitsparlament* (o *working-parliament*)⁸⁵, ossia un organo rappresentativo che trova il suo tratto distintivo, piuttosto che nel dibattito politico generale in seno al *Plenum*, assai raro in materia estera⁸⁶ (sebbene non siano mancate iniziative intraprese dai gruppi parlamentari in relazione a questioni contingenti di fondamentale importanza politica)⁸⁷, nell'attività altamente specializzata e ad elevato *expertise* tecnico svolta dalle commissioni permanenti competenti per materia.

Il secondo dato che viene in rilievo è la riconducibilità del controllo sull'attività negoziale dell'Esecutivo esercitato in via pressoché esclusiva nelle ristrette sedi delle commissioni ai cosiddetti «*mitwerkende Kontrolle*» («controlli di partecipazione»), i quali si manifestano attraverso una *cooperazione* trasversale tra gruppi di maggioranza e di opposizione nella definizione degli indirizzi. Una simile cooperazione *bipartisan*, oltre a evidenziare «la strutturazione di un sistema di negoziazioni (*Verhandlungssysteme*) in grado di connotare la stessa forma della democrazia parlamentare»⁸⁸, riflette massimamente la già identificata connotazione della politica estera quale un settore in cui gli antagonismi tra le diverse forze politiche, come pure i conflitti Governo-Parlamento, tendono a svanire in favore di una convergenza di massima intorno ad alcune fondamentali direttrici politiche di lungo o lunghissimo periodo comunemente percepite come “interesse nazionale”.

⁸⁵ W. STEFFANI, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen, Springer, 1979, 77 s.

⁸⁶ Cfr. E. GRIGLIO, *Parliamentary*, op. cit., 166, nota 76, la quale cita un'emblematica dichiarazione resa dal Ministro degli Esteri il 26 gennaio 2017, nella quale questi ricorda che «*almost exactly three years have passed since we first discussed the grand coalition's foreign policy guidelines here in German Bundestag*».

⁸⁷ Cfr. J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation of Parliament in the Treaty Process in the Federal Republic of Germany*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 1991, 378 ss., e C. TOMUSCHAT, *Parliamentary control*, op. cit., 34 s., i quali pongono in evidenza come diverse volte il *Bundestag* abbia manifestato la propria posizione in merito ad alcune fondamentali questioni di politica estera mediante risoluzioni adottate all'unanimità o ad ampia maggioranza, concepite al fine di rafforzare la posizione negoziale del Governo *vis-à-vis* con le controparti estere: sono state approvate risoluzioni, ad esempio, sulla necessità della riunificazione, sullo *status* della Saar, sull'integrazione europea, sull'interpretazione dei trattati sulla normalizzazione delle relazioni con la Polonia e l'Unione sovietica (parte dell'*Ostpolitik*) e sulla garanzia, all'indomani della caduta del muro di Berlino, della frontiera occidentale della Polonia. In rari casi, il *Bundestag* ha adottato risoluzioni dirette a sollecitare l'avvio di negoziati internazionali: ad esempio, i negoziati che hanno portato alla firma del trattato sul confine tedesco-polacco del 14 novembre 1990 sono stati sollecitati da una risoluzione del *Bundestag* sottoscritta da tutti i gruppi parlamentari, la cui formulazione, oltretutto, è stata ripresa quasi alla lettera dal testo del trattato (cfr. J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation*, op. cit., 380).

⁸⁸ V. BALDINI, *Gli atti non legislativi di indirizzo e controllo parlamentare nell'esperienza della forma di governo tedesca*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative. Studio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009, 21. Cfr. anche P. PICCIACCHIA, *Parlamenti*, op. cit., 66.

Si vuole infine segnalare, insieme a un'attenta dottrina⁸⁹, l'esistenza di una problematica asimmetria, emersa con riferimento ai negoziati di *mixed agreement* come il *TTIP* e il *CETA* (accordi negoziati dalla Commissione europea che richiedono di essere conclusi congiuntamente dell'UE e degli Stati membri), tra i diritti di informazione del *Bundestag* sui negoziati riguardanti la parte di tali accordi di competenza dell'UE, definiti in modo ampio dall'art. 23, comma 2 *GG*⁹⁰, e gli *Informationsrechte* dello stesso sui negoziati della loro parte di competenza statale, identici, nella loro forma non codificata e dunque indefinita, a quelli esercitabili sui negoziati condotti in proprio dalla Repubblica federale.

5. Il caso italiano tra regola (la prerogativa governativa) ed eccezione (l'informazione del Parlamento)

La Costituzione della Repubblica italiana non reca una disciplina articolata ed esaustiva del procedimento di formazione dei trattati internazionali. Piuttosto, essa si limita a individuare alcune categorie di trattati di cui le Camere debbono autorizzare la ratifica con legge (art. 80 Cost.) e a stabilire che il Presidente della Repubblica «ratifica i trattati internazionali» previa, quando occorra, l'anzidetta autorizzazione (art. 87, ottavo comma Cost.). Tra le pieghe di questo scarno quadro normativo è tuttavia possibile rinvenire una competenza del Governo nel *treaty-making* la quale, benché di carattere residuale rispetto a quella delle Camere e del Capo dello Stato, codificata in funzione limitativa, nondimeno risulta «tendenzialmente onnicomprensiva»⁹¹: sicché è pacifico che esso, oltre a essere padrone dell'*an* e del *quando* della ratifica, emanata dal Presidente della Repubblica ma sostanzialmente governativa (*ex art. 89, primo comma Cost.*), detiene anche «la titolarità dell'iniziativa di intraprendere negoziati con la controparte, così come ha ogni potere

⁸⁹ Cfr. S. KADELBACH, *International Treaties*, op. cit., 179 s.

⁹⁰ Cfr. W. WEIß, *Informations- und Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestags bei gemischten Abkommen wie TTIP*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 69, 2016, 661 ss., il quale sottolinea come l'art. 23.2 *GG* garantisce al *Bundestag*, rispetto ai negoziati condotti dalla Commissione europea, diritti di informazione concernenti istruzioni, materie, linee guida e iniziative, nonché, probabilmente, bozze e posizioni negoziali. Sulla partecipazione del *Bundestag* agli affari europei, cfr. F. BRUNO, *Il Bundestag tedesco e l'Unione europea*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, Carucci, 2012, 1561 ss.; P. PICCIACCHIA, *Parlamenti*, op. cit., 93 ss.

⁹¹ L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013, 1002.

nella loro conduzione e nel valutare l'opportunità di giungere alla sottoscrizione»⁹². Quella negoziale costituisce pertanto una delle fasi del *treaty-making process* in cui si manifesta nella sua massima estensione quel predominio governativo in materia di relazioni estere che, consolidatosi nella prassi, ha indotto parte della dottrina ad affermare la sussistenza, in tale ambito, di una riserva governativa di potere estero⁹³, o persino di una «funzione autonoma di governo»⁹⁴ in patente contrasto con il dogma della separazione dei poteri ed espressione di un potere in larga misura «*parlamento solutus*»⁹⁵.

In effetti, giuridicamente, il Governo non è tenuto a informare e a consultare il Parlamento in merito all'iniziativa e alla conduzione dei negoziati, posto che ai sensi dell'art. 80 Cost. alle Camere è conferito solo il potere intervenire, limitatamente ad alcune tipologie di trattati, successivamente alla sottoscrizione, in sede di autorizzazione alla ratifica. Ciononostante, nel quadro dei procedimenti attraverso i quali ordinariamente si sviluppa il rapporto fiduciario⁹⁶, l'attivazione di un controllo politico parlamentare sui negoziati, teoricamente, è sempre possibile: su impulso del Governo, il quale potrebbe ritenere conveniente richiedere alle Camere di pronunciarsi in merito a un determinato negoziato, oppure su iniziativa delle Camere stesse, le quali potrebbero voler esprimere la loro posizione ricorrendo ai loro classici procedimenti conoscitivo-ispettivi e di indirizzo⁹⁷.

Nella prassi, tuttavia, le Camere sono state coinvolte nella processo negoziale in poche occasioni, soprattutto attraverso dibattiti in Aula seguiti dalla votazione di atti di indirizzo politico. Significativamente, queste *eccezioni* alla regolare assenza di qualsivoglia

⁹² V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, Maggioli, 1989, 18. Sono abilitati a condurre i negoziati e a sottoscrivere i progetti di trattati i rappresentanti dello Stato cui siano stati conferiti i pieni poteri (con atto formalmente presidenziale e sostanzialmente governativo, ex art. 87, c. VIII Cost.), nonché, senza dover presentare i pieni poteri, il Presidente del Consiglio, il Ministro degli Affari Esteri e, limitatamente al loro mandato, i capi di missione diplomatica e i rappresentanti accreditati presso conferenze internazionali, organizzazioni internazionali o loro organi (art. 7, c. 2 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati). Nella prassi, in continuità con la tradizione statutaria, è centrale il ruolo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), il quale costituisce l'organo del Governo primariamente competente in ordine alla valutazione dell'opportunità di avviare un negoziato, alla sua conduzione, all'eventuale coordinamento con gli altri Ministeri interessati al negoziato e alla decisione di sottoscrivere l'accordo (prima che il Servizio Giuridico del MAECI esprima parere favorevole alla firma, sul progetto di trattato sono prodotte diverse relazioni: illustrativa, tecnico-normativa, tecnico-finanziaria e di impatto sulla regolamentazione). Cfr. S. CAFARO, *La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato: Italia*, PE 625.128, Bruxelles, 2018, 25 s.

⁹³ C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, 216 ss.

⁹⁴ W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2-3, 1960, 344.

⁹⁵ Ivi, 386.

⁹⁶ Sui procedimenti di indirizzo, ampiamente, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, 228 ss.

⁹⁷ Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 20.

consultazione preventiva del Parlamento hanno riguardato trattati di primaria importanza politica: un sintomo, questo, del fatto che «il margine per un intervento parlamentare esiste (a condizione ovviamente che della trattativa si abbia in qualche modo notizia), ma che è in sostanza lo stesso parlamento ad accettare e ad adeguarsi di regola allo schema dell'art. 80 per il quale il suo vaglio si esercita a trattato già sottoscritto»⁹⁸.

In proposito, si possono menzionare alcuni rilevanti esempi: gli infuocati dibattiti svoltisi nel marzo 1949 in merito alla negoziazione del Patto atlantico (infine sottoscritto il 4 aprile 1949) e culminati nell'approvazione di ordini del giorno di approvazione dell'operato del Governo; i numerosi dibattiti provocati dalla presentazione di mozioni o da comunicazioni rese dal Governo alla Camera e al Senato, e conclusi con la votazione di risoluzioni, che a più riprese, a partire dall'ottobre 1967, hanno preceduto e poi accompagnato le lunghe trattative intraprese con la Santa Sede per il raggiungimento di un accordo sulla revisione del Concordato del 1929 (firmato il 18 febbraio 1984)⁹⁹; i dibattiti di inizio ottobre 1975 scaturiti dalle comunicazioni rese dal Governo alle Camere per enunciare i motivi politici e i contenuti del trattato di Osimo sulla sistemazione definitiva delle frontiere con la Jugoslavia (sottoscritto il successivo 10 novembre); le discussioni avvenute il 24 agosto 1984, stavolta in seno alle Commissioni affari esteri e difesa di Camera e Senato, a seguito di comunicazioni rese dal Governo sull'imminente sottoscrizione di un accordo con l'Egitto sulla partecipazione italiana allo sminamento del Canale di Suez¹⁰⁰.

Preme inoltre ricordare l'«attenzione particolare»¹⁰¹ con la quale le Camere hanno seguito i lavori delle conferenze intergovernative convocate per la discussione e l'approvazione delle modifiche ai trattati dell'UE, nonché, infine, il penetrante controllo che le medesime hanno finora esercitato, anche sulla base delle informazioni fornite dal Governo *ex art. 4, comma 2, della legge n. 234 del 2012 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione*

⁹⁸ V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 544.

⁹⁹ Cfr. P. FOIS, *Il Parlamento espropriato*, in *Democrazia e diritto*, 2, 1986, 75, il quale giudica positivamente la procedura di consultazione seguita, al punto da auspicarne una generalizzazione.

¹⁰⁰ Per una disamina ampia e dettagliata di questi precedenti, cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 20 ss., nota 17.

¹⁰¹ V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 544.

europa)¹⁰², sui negoziati – condotti dalla Commissione europea sulla base del mandato conferitole dal Consiglio dell’UE – di *mixed agreement* come il *TTIP* e il *CETA*¹⁰³.

6. Il Parlamento francese e i negoziati internazionali tra Quarta e Quinta Repubblica

Così come nella Terza Repubblica, anche sotto la vigenza della Costituzione francese del 1946 in materia di affari esteri si è registrata la compresenza di due diversi elementi: da un lato, il principio del primato dell’Esecutivo nelle relazioni internazionali, lascito dell’antica tradizione monarchica¹⁰⁴, il quale ha continuato a trovare espressione nel riconoscimento – anche giurisprudenziale¹⁰⁵ – dell’esistenza di una prerogativa del Governo comprensiva dell’avvio e della conduzione delle negoziazioni, e della ratifica dei trattati (art. 31)¹⁰⁶; dall’altro, l’«*influence décisive*»¹⁰⁷ o «*véritable*»¹⁰⁸ acquisita nel settore dal

¹⁰² «Il Governo informa tempestivamente i competenti organi parlamentari su iniziative o su questioni relative alla politica estera e di difesa comune presentate al Consiglio dell’Unione europea o in corso di esame da parte dello stesso, dando specifico rilievo a quelle aventi implicazioni in materia di difesa». In generale, sulla l. n. 234/2012, cfr. V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, 2, 2017; G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2014, 205 ss.; A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulle partecipazioni dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione Europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2, 2013.

¹⁰³ A proposito del *TTIP*, ad esempio, cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, *Visita d’informazione presso la Commissione europea. Bruxelles, 6-7 giugno 2015*, Senato della Repubblica-Dossier europei n. 3, Camera dei deputati-Documentazione per le Commissioni n. 21, XVII legislatura, 2 luglio 2015, nel quale si ricorda che in merito ai negoziati «sono state presentate diverse mozioni, che sono state esaminate e votate nelle sedute della Camera del 20 ottobre e del 17 novembre 2014. Nelle mozioni approvate si è impegnato il Governo: a riferire in Parlamento sugli esiti delle trattative; ad intervenire in sede europea affinché i beni e servizi fondamentali siano esclusi dalla trattativa e si svolgano adeguate consultazioni pubbliche; a vigilare su un approccio equilibrato al meccanismo arbitrale *Investor State dispute settlement* (Isds); a ribadire la necessità per il settore alimentare del riconoscimento delle indicazioni geografiche (IIGG) e del contrasto dell’«*Italian sounding*»; a monitorare l’impatto dell’accordo sul sistema delle piccole e medie imprese».

¹⁰⁴ Cfr. M.R. DE LEO, *Forme di governo e politica estera. Itinerari comparati*, Torino, Giappichelli, 2003, 120.

¹⁰⁵ Nella sua giurisprudenza, il Consiglio di Stato ha costantemente considerato i negoziati e la firma degli accordi internazionali come «*actes de gouvernement*» insindacabili: v. Conseil D’Etat, décision du 5 mars 1926, Recueil Sirey, II, N° 96, 245; Conseil D’Etat, décision du 7 novembre 1945, Recueil des décisions du Conseil d’Etat, 189.

¹⁰⁶ Ai sensi dell’art. 31 della Costituzione del 1946 «[i]l Presidente della Repubblica è tenuto al corrente dei negoziati internazionali. Firma e ratifica i trattati». Cfr. P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Paris, LGDJ, 2014, 307, i quali sottolineano come nella tradizione costituzionale francese l’Esecutivo abbia sempre avuto il dominio e la responsabilità della condotta delle relazioni internazionali.

¹⁰⁷ A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel française et comparé*, Paris, Sirey, 1909, 681.

¹⁰⁸ J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, 829.

Parlamento, in particolare attraverso il penetrante controllo politico sull'operato governativo messo in atto dalle sue *Commission des Affaires étrangères*, favorito dalla perdurante tendenza assembleare del sistema di governo parlamentare¹⁰⁹.

Si è già ricordato che durante la Terza Repubblica il Parlamento ha talvolta rivendicato, sulla base di un'interpretazione estensiva (non pacifica in dottrina) dell'art. 8 della legge costituzionale del 16 luglio 1875, la titolarità di un potere di codirezione dei negoziati relativi a trattati necessitanti la sua approvazione successiva, con ciò innescando conflitti politico-istituzionali culminati nelle dimissioni dei gabinetti di turno. Il Parlamento ha spinto per un suo coinvolgimento nei processi negoziali anche nel corso della cosiddetta Quarta Repubblica. Cedendo alle pressioni parlamentari, il Governo ha infatti provveduto a informare le Camere dei suoi intendimenti prima della firma di alcuni importanti trattati, permettendo loro di indirizzare la sua politica negoziale: ciò è avvenuto, ad esempio, in occasione dei negoziati del patto fondativo della Comunità Europea di Difesa (CED), nonché dei trattati istitutivi della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), della Comunità Economica Europea (CEE) e dell'Euratom¹¹⁰. Si menziona inoltre il caso dell'aggiunta alla legge di autorizzazione alla ratifica del trattato sulla CECA, di un articolo diretto a impegnare il Governo, tra le altre cose, a intraprendere negoziati a proposito della canalizzazione della Mosella¹¹¹.

La concezione degli affari esteri come prerogativa dell'Esecutivo ha trionfato nel quadro della forma di governo scaturita dalla Costituzione del 1958¹¹², orientata a ridimensionare fortemente i poteri del Parlamento nella prospettiva di invertire le tendenze assemblearistiche che avevano connotato le precedenti esperienze costituzionali¹¹³. Da un lato, quello

¹⁰⁹ Sul ruolo delle Commissioni parlamentari permanenti competenti per gli affari esteri durante la Quarta Repubblica, ampiamente, cfr. J.L. DE CORAIL, *Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure*, in *Revue de droit public*, 1956, 817 ss.; M. SCHUMANN, *La commission des affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieure en régime parlementaire*, in AA.VV., *Les Affaires étrangères*, Paris, PUF, 1959, 21 ss.; P. PACTET, *Les commissions parlementaires*, in *Revue de droit public*, 1954, 167. Sulla forma di governo della Quarta Repubblica, cfr. M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France: De 1789 à nos jours*, Paris, LGDJ, 2020, 385 ss.

¹¹⁰ Cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 39.

¹¹¹ Cfr. *ivi*, 41.

¹¹² Sulla forma di governo della Quinta Repubblica, cfr. *ex pluribus* P. PACTET, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2021; P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2021; L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, O. PFERSMANN, H. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2020; E. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2020; M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle*, op. cit., 431 ss.

¹¹³ Sulla debolezza del Parlamento nella Quinta Repubblica francese, cfr. *ex pluribus* A. DI GIOVINE, *Il Parlamento della Quinta Repubblica: l'approdo*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 9, 2005, 207 ss.

degli affari esteri è risultato uno dei settori maggiormente colpiti dal declino del Parlamento e in particolare dalla menomazione della sua funzione di controllo, conseguita in larga parte per mezzo di un radicale depotenziamento del sistema delle commissioni permanenti¹¹⁴. Dall'altro, al rafforzamento speculare dell'Esecutivo e, al suo interno, della testa presidenziale (a seguito dell'introduzione della sua elezione popolare diretta e del verificarsi del "fait majoritaire"), ha corrisposto una potente riaffermazione della configurazione degli affari esteri quale «*domaine réservé*»¹¹⁵ del Capo dello Stato (insieme alla politica di difesa)¹¹⁶. Identificata come causa prima della regressione del ruolo del Parlamento in tale ambito¹¹⁷, questa concezione – risalente alla tradizione monarchica ma, come accennato, manifestatasi come un rilevante residuo di dualismo anche durante la Terza e la Quarta Repubblica – si è imposta nella prassi quinto-repubblicana come uno dei più significativi lasciti della Presidenza di Charles De Gaulle, il quale ha sempre

¹¹⁴ In tal senso, cfr. F. LUCHAIRE, *The Participation of Parliament in the Elaboration and Application of Treaties*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 2, 1991, 341; J.-P. COT, *Parliament and Foreign Policy in France*, in A. CASSESE (ed.), *Parliamentary control*, op. cit., 11 ss. Il ragguardevole peso politico assunto dalle commissioni parlamentari durante la Terza e la Quarta Repubblica le ha rese «uno dei bersagli presi più spesso di mira dai riformatori e dagli studiosi, preoccupati di rafforzare il vacillante esecutivo» (L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, Giuffrè, 908). La marginalizzazione delle commissioni voluta dal costituente aveva trovato espressione nell'indicazione delle commissioni speciali come la regola e di quelle permanenti come l'eccezione (invero superata da una prassi di segno opposto), nella limitazione a sei del numero massimo di quest'ultime in ciascuna assemblea e nella previsione in base alla quale «[l]a discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte du Gouvernement» (art. 42, c. 1 Cost.). Sulla rivalutazione del ruolo del Parlamento e delle sue commissioni a partire dalla riforma costituzionale del 2008, cfr. P. PICCIACCHIA, *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 23 luglio 2008*, in *(La) cittadinanza europea*, 1, 2013, 135 ss.; ID., *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione*, op. cit., 48 ss.; J.-M. LARRALDE, *La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement?*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 10, 2012, 107 ss.; P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, 2011; A. LEVADE, *Les nouveaux équilibres de la Ve République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2010, 236 ss.; O. DORD, *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1, 2009, 99 ss.; V. BARBÉ, *La loi constitutionnelle de modernisation des institutions et le Parlement*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution Française, Atti del Convegno biennale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo (Bari, 22-23 maggio 2008)*, II, Torino, Giappichelli, 2009, 60 ss.; J. GICQUEL, *La reparamentarisazione: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, 3, 2008, 47 ss.; X. VANDENDRIESSCHE, *Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, 1, 2008, 174 ss. Sulle commissioni parlamentari nella Quinta Repubblica, cfr. P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2005; P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit Parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2004, 97 ss.; P. CAHOUA, *Les commissions, lieu du travail législatif*, in *Pouvoirs*, 34, 1985; P. LOQUET, *Les commissions parlementaires permanentes de la Ve République*, Paris, PUF, 1982.

¹¹⁵ L'espressione è stata coniata il 15 novembre 1959 dall'allora Presidente dell'Assemblea nazionale Jacques Chaban-Delmas in occasione del congresso dell'*Union Nationale pour la République (UNR)*.

¹¹⁶ Sul dominio riservato del Presidente nel settore della difesa, cfr. R. CASELLA, *Il Capo dello Stato Chef des armées. La Quinta Repubblica francese e la preminenza presidenziale nel settore della difesa*, in *Federalismi.it*, 21, 2018.

¹¹⁷ J.-P. COT, *Parliament*, op. cit., 14.

considerato la politica estera come un *affaire privée* del Presidente, inidoneo a costituire oggetto di dibattito politico¹¹⁸. Per quanto si possa dubitare della conformità del *domaine réservé* al testo della Costituzione (in ragione del fatto che gli atti presidenziali di politica estera non sono annoverati all'art. 19 Cost. tra quelli sottratti alla controfirma ministeriale), nondimeno la sua sussistenza non è mai stata messa veramente in questione¹¹⁹, e nella prassi costituzionale il Presidente si è affermato – anche nelle fasi di *cohabitation*¹²⁰ – come l'attore centrale della politica estera, assumendo, in quanto tale, il ruolo di principale rappresentante della Francia sulla scena internazionale¹²¹.

Il tradizionale riconoscimento in capo al Presidente di un dominio riservato nella politica estera trova un fondamentale appiglio testuale – oltre che negli artt. 5, secondo comma¹²², e 11, primo comma¹²³, della Costituzione – nel primo comma del suo art. 52, ai sensi del quale «[l]e Président de la République négocie et ratifie les traités». Nel testo costituzionale del 1958 la negoziazione dei trattati non soltanto si conferma, in continuità con il passato, parte integrante del “nucleo duro” della prerogativa dell'Esecutivo negli affari esteri, ma evidenzia anche, rispetto alla formula contenuta nell'art. 31 della Costituzione previgente (in base alla quale il Presidente deve essere «tenuto informato» dei negoziati),

¹¹⁸ *Ibidem*. L'Autore riconduce questa concezione all'idea, coltivata da De Gaulle e da Maurice Couve de Murville, suo Ministro degli Esteri, «that there is only one foreign policy possible for France; that foreign policy should not be discussed; and that guided by national interest. Therefore there is no room for debate, truly and fundamentally, because there is no alternative solution» (ivi, 15).

¹¹⁹ Cfr. L. LAI, *Il controllo*, op. cit., 1040.

¹²⁰ Nei periodi di coabitazione (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002) la scelta dei titolari dei ministeri riconducibili al *domaine réservé* (Esteri e Difesa) è stata fortemente influenzata dal Presidente. Si è inoltre evidenziato che in essi il Presidente ha lasciato «maggiore spazio al governo sul piano della politica economica e della politica interna, tentando di far valere il proprio peso politico soprattutto in materia di difesa e di relazioni internazionali» (F. PASTORE, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari*, op. cit., 215). D'altra parte, si è però assistito alla contemporanea presenza di Presidente e Primo Ministro «in occasione dei vertici internazionali, a reciproca garanzia (qualcuno ha ipotizzato una sorta di “controfirma” implicita) e a testimonianza di una gestione delle relazioni internazionali bicefala, o “tricefala” quando ai due si affianca un ministro degli Esteri particolarmente vicino al presidente» (F. LONGO, *Parlamento*, op. cit., 113).

¹²¹ Cfr. R. GHEVONTIAN, *Droit des relations internationales*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1992, 69, il quale afferma che «[e]n France, la politique internationale, les relations internationales sont le domaine du Président de la République. Les autres autorités n'ont qu'un rôle d'accompagnement ou d'exécution».

¹²² Ai sensi del quale il Presidente «est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités».

¹²³ Ai sensi del quale il Presidente «sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi [...] tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions»: ciò è avvenuto per gli Accordi di Evian (1962), per il trattato di ammissione del Regno Unito nella CEE (1972), per il Trattato di Maastricht (1992) e per il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (2005).

un importante rafforzamento dei poteri del Capo dello Stato¹²⁴. Questi è titolare di «*toute l'action diplomatique préliminaire*»¹²⁵ preordinata alla sottoscrizione dei trattati, che esercita quasi sempre attraverso rappresentanti che agiscono in suo nome¹²⁶ (riservandosi tuttavia di intervenire personalmente ove sia necessario risolvere contrasti)¹²⁷ e, in ogni caso, con il consenso del Primo Ministro e del Ministro degli Affari esteri¹²⁸.

In aggiunta, ai sensi del secondo comma dell'art. 52, il Presidente deve essere anche informato di ogni negoziato tendente alla conclusione di un «*accord international non soumis à ratification*». Viene qui in rilievo la distinzione che la Costituzione opera tra i «*traités*», negoziati, firmati e solennemente conclusi dal Presidente della Repubblica o in suo nome, e gli «*accords internationaux*», negoziati dal Governo (in particolare, dal Ministro degli Affari esteri, il quale opera con l'accordo del Governo e del Primo Ministro)¹²⁹ e poi conclusi dal medesimo con un'"approvazione" successiva alla sua firma (ex art. 53, commi 1-2 Cost.). La distinzione riguarda unicamente l'autorità negoziante, firmante e concludente, posto che trattati e accordi internazionali possono avere a oggetto qualsiasi materia, sono sottoposti alle stesse condizioni (ex art. 53, comma 1 Cost.) e, una volta conclusi, sono parimenti efficaci¹³⁰. In mancanza di un criterio *ratione materiae* sulla base del quale ripartire la competenza a negoziare attribuita a entrambe le teste dell'Esecutivo bicefalo d'Oltralpe, nella prassi è invalsa la regola generale per cui il Presidente e il Governo negoziano ciascuno con i propri omologhi stranieri¹³¹. Ad ogni modo, le rilevanti conseguenze politiche che tale ripartizione potrebbe produrre in regime di

¹²⁴ In tal senso, cfr. M.-C. PONTTHOREAU, *La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé: France*, PE 637.963, Bruxelles, 2019, 30.

¹²⁵ N. QUOC DINH, *La Constitution de 1958 et le droit international*, in *Revue de Droit public*, 1959, 521.

¹²⁶ Si registra la sola eccezione dei negoziati per il trattato di cooperazione franco-tedesco del 1963, condotti in prima persona tra il Presidente De Gaulle e il Cancelliere Konrad Adenauer.

¹²⁷ Cfr. P.M. EISEMANN, R. RIVIER, *National Treaty Law and Practice: France*, in D. HOLLIS, M.R. BLAKESLEE, L.B. EDERINGTON (eds.), *National Treaty*, op. cit., 255.

¹²⁸ Cfr. M.-C. PONTTHOREAU, *La ratification*, op. cit., 30.

¹²⁹ Cfr. P.M. EISEMANN, R. RIVIER, *National Treaty*, op. cit., 257, i quali ricordano che in virtù del monopolio della gestione delle relazioni estere riconosciuto al Ministro degli Affari esteri fin dal Decreto del 25 dicembre 1810, in via di principio nessun altro membro del Governo può concludere direttamente accordi internazionali concernenti l'ambito di competenza del proprio Ministero. Sul punto, v. *Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux*, JORF n° 0125 du 31 mai 1997, II.

¹³⁰ Sulla distinzione, cfr. P.M. EISEMANN, R. RIVIER, *National Treaty*, op. cit., 254. Gli stessi Autori ricordano che i requisiti costituzionali della ratifica e dell'approvazione escludono dal diritto francese gli accordi in forma semplificata, conclusi mediante la sola sottoscrizione. Questi ultimi sono comunque compatibili con il quadro costituzionale, purché non riguardino le materie per le quali l'art. 53, c. 1 Cost. prescrive la preventiva autorizzazione parlamentare: v. *infra*, Cap. VI, § 1.1.

¹³¹ Così T. RENOUX, M. DE VILLIERS, X. MAGNON, *Code constitutionnel*, Paris, LexisNexis, 2018, 1112.

coabitazione si possono ritenere ormai neutralizzate dalle riforme istituzionali che, rendendo assai improbabile il verificarsi di nuove *cohabitations*¹³², hanno permanentemente garantito che «*derrière chaque acte du Gouvernement il y a en réalité, ou presque toujours, un acte du Président*»¹³³. Occorre oltretutto annotare come nella prassi l'accresciuta tecnicità della gran parte degli accordi abbia fatto pendere sempre più spesso la bilancia in favore di quella competenza negoziale specializzata che soltanto il Governo e i suoi organi amministrativi appaiono in grado di assicurare¹³⁴.

La competenza esclusiva dell'Esecutivo nell'elaborazione del testo degli accordi internazionali (*lato sensu*), sommandosi alla perdurante concezione della politica estera come *domaine réservé* del Capo dello Stato e alla complessiva *deminutio* della posizione costituzionale del Parlamento conseguita dal costituente, restituisce un quadro d'insieme nel quale non appare sorprendente rilevare, rispetto ai negoziati, una marginalizzazione del ruolo delle Camere, il cui intervento nel *treaty-making process* è stato rigidamente limitato, per alcune categorie trattati, alla successiva autorizzazione alla ratifica o all'approvazione (art. 53 Cost.).

In tale contesto, il controllo del Parlamento sull'operato dell'Esecutivo nel *treaty-making* assume una connotazione essenzialmente *ex post*, la quale non risulta essere scalfita nemmeno dalla consolidata prassi della *Commission des affaires étrangères* dell'Assemblea nazionale di tenere periodicamente (ogni cinque o sei settimane), in seduta pubblica, audizioni del Ministro degli Affari esteri¹³⁵. Non ha avuto seguito l'auspicio formulato nel 1998 dall'allora Presidente dell'Assemblea nazionale Laurent Fabius, favorevole all'instaurazione di «*une procédure plus systématique de consultation des Assemblées par le Gouvernement*», la quale, senza attentare ai poteri costituzionali dell'Esecutivo, contribuisse a «*à apaiser les légitimes inquiétudes des parlementaires [...] et éclairerait-on le*

¹³² Il riferimento è alla revisione costituzionale del 2000, diretta a ridurre a cinque anni la durata del mandato presidenziale, e all'inversione del calendario elettorale, introdotta nel 2001 con legge organica.

¹³³ M.-C. PONTHEAU, *La ratification*, op. cit., 30.

¹³⁴ Ivi, 31.

¹³⁵ Cfr. E. GRIGLIO, *Parliamentary*, op. cit., 157. Sulla debolezza del controllo sulla politica estera svolto dalla Commissione è emblematica la testimonianza di J.-P. COT, *Parliament*, op. cit., 13 s.: «*the Foreign Affairs Committee is a friendly club [...] which meets once a week to talk of this and that. The committee traditionally enjoys much prestige: it includes the most important French political figures who never attend – and a few young members of Parliament [...] who come because they know there is nothing to do. In reality, the committee dozes and, except for meeting with the minister of foreign affairs once each session, that is, twice a year, for the rest of the time it concerns itself with small texts and small, unimportant agreements [...]. Foreign affairs debates are expressly forbidden because it would be inconvenient to bring the functionaries or persons responsible for French foreign policy before the committee directly*».

*Gouvernement sur les choix de négociation, sur les enjeux et les conséquences de ses décisions»*¹³⁶. La trasmissione di informazioni sui negoziati da parte dell'Esecutivo è infatti ancora sporadica e affidata ai procedimenti conoscitivi ordinari. Tra questi si annovera soprattutto quello previsto in generale dall'art. 50-1 Cost., e disciplinato nel dettaglio dall'art. 132 del Regolamento dell'Assemblea nazionale (RAN), in base al quale il Governo, di sua iniziativa o su richiesta di un gruppo parlamentare, può rendere davanti al *Plenum*, su una determinata questione, una dichiarazione che dà luogo a un dibattito e che, se lo decide, può formare oggetto di un voto «*sans engager sa responsabilité*»¹³⁷: è questo lo strumento attraverso cui, solitamente, il Governo riferisce all'Assemblea sui fatti rilevanti politica estera, compresi talvolta negoziati *in itinere*¹³⁸.

Talvolta, i Primi Ministri hanno incluso nelle dichiarazioni politiche generali sulle quali hanno impegnato la responsabilità del Governo davanti all'Assemblea nazionale (art. 49, primo comma Cost.) la posizione della Francia rispetto ad alcuni negoziati: ciò è accaduto, ad esempio, il 3 luglio 2003, quando il Primo Ministro Raffarin ha incluso in una dichiarazione la posizione del Governo in merito al trattato sull'allargamento dell'UE¹³⁹. La *Commission des affaires étrangères* ha inciso raramente sui negoziati, e in ogni caso la sua influenza è stata assai indiretta: è accaduto infatti che a seguito della sua segnalazione dell'inopportunità di talune clausole (in campo finanziario, fiscale o sociale) di trattati di cui si è comunque autorizzata la ratifica, i negoziatori abbiano evitato, per quanto possibile, di reinserirle in accordi negoziati successivamente¹⁴⁰.

In aggiunta, si segnala l'attività di reperimento di informazioni su specifiche questioni di politica estera, incluse quelle relative a determinati negoziati, svolta dalle *missions*

¹³⁶ SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *L'Assemblée nationale et les relations internationales*, collection *Connaissance de l'Assemblée*, n. 11, septembre 1998.

¹³⁷ Prima dell'introduzione, con la revisione costituzionale del 2008 (*loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008*), del nuovo art. 50-1 Cost., l'art. 132 RAN prevedeva che il Governo potesse rendere dichiarazioni davanti all'Assemblea, con o senza dibattito, senza dar luogo a una votazione. La formulazione attuale è stata introdotta dalla *résolution n. 292 du 27 mai 2009*.

¹³⁸ Cfr. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *L'Assemblée*, op. cit., nel quale si riferisce che, vigente la formulazione dell'art. 132 RAN precedente alla revisione del 2009 (v. nota precedente), nella X legislatura (1993-1997) «*sur un total de trente, treize déclarations du Gouvernement faites en application de l'article 132 ont porté sur la politique étrangère: la plupart concernaient la politique européenne, l'une d'entre elles, au-delà du cadre européen, portait sur la politique méditerranéenne de la France et de l'Union européenne à la veille de la Conférence de Barcelone (21 novembre 1995); on peut noter aussi [...] une autre [déclaration] concernant les conclusions du cycle de l'Uruguay avant la réunion de Marrakech (6 avril 1994)*».

¹³⁹ Per ulteriori esempi, cfr. P.M. EISEMANN, R. RIVIER, *National Treaty*, op. cit., 259, nota 22.

¹⁴⁰ ASSEMBLÉE NATIONALE, *L'Assemblée National dans les institutions françaises. Fiches de synthés*, Connaître l'Assemblée, novembre 2009, 328.

d'information (art. 145 RAN) – istituite dalle commissioni permanenti, dalla Conferenza dei presidenti (su richiesta del Presidente d'Assemblea) o, una volta per sessione ordinaria, da ciascun presidente di un gruppo di opposizione o minoritario – attraverso audizioni e tavole rotonde pubbliche o senza la partecipazione della stampa¹⁴¹.

Si ricorda inoltre che, su invito del Governo, membri delle Camere partecipano regolarmente alle conferenze intergovernative (incluse quelle dell'Organizzazione Mondiale del Commercio) e alle principali missioni all'estero di Presidente, Primo Ministro o Ministro degli Affari esteri¹⁴².

Infine, si richiama il caso – rimasto isolato – dell'istituzione da parte delle Camere, il 29 ottobre 2008, di un *Groupe de travail sur la crise financière internationale* incaricato, fra le altre cose, di fornire un contributo parlamentare alla definizione della posizione della Francia nel quadro delle riunioni del G20¹⁴³.

¹⁴¹ Cfr., ad esempio, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Comptes rendus des auditions de la mission d'information sur le suivi des négociations liées au Brexit et l'avenir des relations de l'Union européenne et de la France avec le Royaume-Uni créée en application de l'article 145 du Règlement*, Quinzième législature, 20 novembre 2018.

¹⁴² Cfr. E. GRIGLIO, *Parliamentary*, op. cit., 158.

¹⁴³ Cfr. *ivi*, 159.

CAPITOLO VI

L'autorizzazione parlamentare alla conclusione dei trattati internazionali

1. L'ambito dell'autorizzazione parlamentare

Come precedentemente rilevato, all'interno degli ordinamenti contemporanei di democrazia pluralista sembra possibile rinvenire un sistema comune di ripartizione del *treaty-making power* tra gli Esecutivi e le Assemblee parlamentari, la cui natura *mista* si esprime innanzitutto nella distinzione – dai confini mutevoli e più o meno predefiniti e certi, a seconda del contesto – tra due tipologie di accordi internazionali: da un lato, quelli il cui procedimento di formazione non contempla alcuna partecipazione parlamentare, essendo interamente rimesso agli Esecutivi (solitamente, sono stipulati *in forma semplificata*, ossia mediante la sola sottoscrizione da parte dei plenipotenziari); dall'altro, quelli che sono conclusi dagli organi esecutivi previa una specifica autorizzazione parlamentare, la quale interviene in un momento che si colloca tra la firma, la cui apposizione chiude i negoziati e autentica il testo dell'accordo, e l'adozione dell'atto internazionale tramite il quale lo Stato esprime il proprio consenso a vincolarsi ad esso (si parla, in questo caso, di trattati conclusi *in forma solenne*).

Nei sistemi costituzionali che hanno accolto il modello belga di distribuzione del potere di concludere i trattati (tra i quali si annoverano, come vedremo, quelli di Francia, Italia e Germania)¹, questi ultimi accordi sono individuati per categorie che, per quanto non

¹ Secondo le risultanze dell'indagine condotta da P.-H. VERDIER, M. VERSTEEG, *International Law in National Legal Systems: An Empirical Investigation*, in *American Journal of International Law*, 109, 2015, 514 ss. (nonché IID., *Separation of powers, treaty-making, and treaty withdrawal. A global survey*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 135 ss.), il modello belga è il più diffuso su scala globale: su un totale di 101 ordinamenti considerati, il 70% contempla il requisito dell'approvazione parlamentare di alcune categorie di trattati. Sempre rispetto al totale degli ordinamenti esaminati, il 60% include la categoria dei trattati comportanti modifiche legislative, il 49% quella dei trattati militari, il 46% quella dei trattati concernenti l'adesione a organizzazioni internazionali, il 46% quella dei trattati territoriali, il 32% quella dei trattati importanti oneri finanziari, il 31% quella dei trattati commerciali, il 27% quella dei trattati che interessano i cittadini, il 20% quella dei trattati di alleanza o amicizia e il 14% quella dei trattati riguardanti i diritti umani (cfr. *ivi*, 140, tab. 1).

sempre coincidenti nel contenuto e variabili nella loro gamma complessiva, tendenzialmente comprendono, a salvaguardia del monopolio parlamentare del potere legislativo, un *nucleo irriducibile* storicamente costituito dai trattati comportanti modifiche legislative od oneri finanziari. Come si è già avuto modo di rilevare in occasione dell'esame dei mutamenti politico-istituzionali del primo dopoguerra, nel corso del tempo l'elenco dei trattati sottoposti al preventivo assenso dei Parlamenti si è tendenzialmente allungato, al punto che oggi, attorno a quel nucleo originario, è possibile individuare numerose altre tipologie di accordi. Tra queste, assume particolare rilievo quella dei cosiddetti *trattati politici*: contemplata per la prima volta – come osservato – dalla Costituzione austriaca del 1920 (art. 50, primo comma), generalmente essa è stata concepita allo scopo di fornire alle Assemblee parlamentari «una sorta di valvola di sicurezza attraverso cui esercitare un controllo diffuso su qualsiasi accordo ritenuto di grande rilevanza»².

Sotto il profilo dell'estensione dell'intervento autorizzatorio dei Parlamenti nel *treaty-making process*, i sistemi in uso nel Regno Unito e negli Stati Uniti, pur obbedendo alle medesime esigenze di garanzia del principio democratico-rappresentativo e di tutela della competenza legislativa e finanziaria delle istituzioni parlamentari, nondimeno presentano marcati profili di originalità rispetto a quelli ispirati al modello belga, egemoni nell'area europeo-continentale: di questi aspetti peculiari, in parte già segnalati, si darà conto in modo ampio e dettagliato nel prosieguo della trattazione, nei paragrafi specificatamente dedicati all'analisi delle modalità di partecipazione parlamentare contemplate nei due ordinamenti.

In via preliminare, preme evidenziare come negli ordinamenti liberaldemocratici, soprattutto a partire dal secondo dopoguerra, la descritta tendenza al rafforzamento della collaborazione parlamentare all'esercizio del *treaty-making power* sia stata accompagnata da un apparentemente contraddittorio *exploit* del ricorso agli accordi in forma semplificata, assurti a una pratica capillarmente diffusa nelle relazioni internazionali. Invero, in tali contesti, di per sé la prassi della loro stipulazione – affermatasi in via informale o codificata a livello costituzionale o legislativo – non dovrebbe ritenersi un ingombrante residuo di una tradizione pre-democratica di matrice monarchica³, bensì piuttosto una

² G. GARAVOGLIA, *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 609.

³ In tal senso, cfr. L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013, 1007.

«innovazione di ordine pratico che si innesta su una già realizzata istanza garantista»⁴. In effetti, il suo sviluppo va inquadrato come una risposta istituzionale al fenomeno dell'imponente crescita in estensione e profondità delle relazioni internazionali, il quale, comportando la necessità di concludere imponenti quantità di accordi di natura tecnico-amministrativa o di scarso rilievo, nonché quella di informare l'attività preordinata a tale scopo ad accresciute esigenze di celerità e specializzazione tecnica, ha suggerito l'opportunità di configurare un'alternativa alla modalità solenne di stipulazione (e con essa alla regola della preventiva approvazione parlamentare dei trattati). Come si avrà modo di verificare, in linea di principio gli accordi in forma semplificata sono compatibili con tutti i sistemi costituzionali esaminati, alla fondamentale condizione che la loro conclusione sia circoscritta da limiti precisi e non degeneri – come non di rado accade – in uno strumento per alterare il riparto ordinario delle competenze relative al *treaty-making power* a sfavore del ruolo del Parlamento e in direzione di un'ulteriore esaltazione della già riconosciuta centralità dell'Esecutivo in tale settore.

1.1. L'ambito dell'autorizzazione parlamentare in Francia: dall'art. 27 della Costituzione del 1946 all'art. 53 della Costituzione del 1958

La Costituzione della Repubblica francese del 1946, al primo comma dell'art. 27, subordinava all'approvazione con legge la conclusione dei seguenti trattati: «*[l]es traités relatifs à l'organisation internationale, les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'État, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ceux qui modifient les lois internes françaises, ainsi que ceux qui comportent cession, échange, adjonction de territoire*»⁵.

Rispetto all'elenco di cui all'art. 8 della legge costituzionale del 16 luglio 1958, l'unico elemento di reale novità era rappresentato dall'inserimento della categoria dei trattati relativi all'organizzazione internazionale, da ricondurre direttamente alla solenne enunciazione, nel *Préambule*, del principio di apertura internazionalista dell'ordinamento⁶;

⁴ A.M. CALAMIA, *Accordi in forma semplificata e accordi segreti: questioni scelte di diritto internazionale e di diritto interno*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 4.

⁵ Per la denuncia di questi trattati, con l'eccezione di quelli commerciali, l'art. 28 Cost. prescriveva una preventiva autorizzazione dell'Assemblea nazionale.

⁶ «*Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix*».

l'introduzione della categoria dei trattati comportanti modifiche legislative, infatti, non rappresentava che la costituzionalizzazione di una prassi consolidatasi durante la Terza Repubblica. Il costituente del 1946 non ha invece proceduto a codificare la prassi, affermatasi all'indomani della prima guerra mondiale, di richiedere l'assenso parlamentare per i grandi trattati politici e per quelli di alleanza. Ciononostante, in concreto, talvolta il Governo ha sottoposto al sindacato parlamentare sia trattati ritenuti politicamente importanti (con alcune rilevanti eccezioni, come l'accordo sulle relazioni CECA-Regno Unito del 1954), sia quelli di alleanza, in virtù della loro intersezione con la tipologia dei trattati «*relatifs à l'organisation internationale*», interpretata in senso restrittivo come concernente le sole pattuizioni dirette a istituire entità permanenti dotate di poteri decisionali o comportanti limitazioni alla sovranità statale: in tal modo, sono passati attraverso il vaglio del Parlamento accordi di considerevole portata come il Patto atlantico (1949), il Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (1952) e il Trattato di Bruxelles nella versione emendata ai fini della fondazione dell'Unione Europea Occidentale (1954)⁷; questo nesso, tuttavia, non è stato applicato, ad esempio, con riguardo alla versione originaria del Trattato di Bruxelles, istitutivo dell'Unione Occidentale (1948), e al Trattato istitutivo della *Southeast Asia Treaty Organization (SEATO)*. Ad ogni modo, l'estesa dimensione dell'intervento parlamentare si riconnetteva, oltre che al concreto funzionamento della forma di governo, anche alla scelta del costituente in favore della superiorità gerarchica dei trattati regolarmente ratificati e pubblicati rispetto alle leggi interne (art. 28 Cost.), e a quella di una concezione spiccatamente monista dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale (ai sensi dell'art. 26 Cost., i trattati ratificati e pubblicati avrebbero avuto forza di legge senza la necessità di altre disposizioni legislative di attuazione).

La Costituzione del 1958, dal punto di vista formale, ricalca pressoché interamente quanto disponeva il testo costituzionale precedente: ai sensi dell'art. 53, primo comma, infatti, devono essere ratificati o approvati in virtù di una legge «*[l]es traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative,*

⁷ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971, 355; L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel und Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971, 43; J.L. DE CORAIL, *Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure*, in *Revue de droit public*, 1956, 789 ss.

ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire»⁸.

Si è già detto della distinzione operata dal costituente tra i “*traités*”, negoziati, firmati e conclusi dal Presidente, e gli “*accords internationaux*”, negoziati dal Governo e conclusi dallo stesso con un’approvazione successiva alla sua firma. In tale sede si intende precisare come essa non sia stata introdotta soltanto per istituire una divisione funzionale tra le due teste dell’Esecutivo bicefalo: la figura degli accordi sottoposti ad approvazione, infatti, è stata concepita con l’intento (fallito) di mettere fine al ricorso agli accordi in forma semplificata (conclusi durante la Quarta Repubblica senza alcuna base costituzionale, anche nelle categorie *ex art. 27 Cost.*) attraverso la previsione di una forma meno solenne dei trattati ma che, intercambiabile con questi ultimi per ambito materiale, condizioni di conclusione ed efficacia, si differenziasse però dai primi per la sua soggezione all’autorizzazione parlamentare⁹. Per effetto della sua introduzione, il criterio sulla base del quale un atto pattizio deve essere o meno sottoposto al Parlamento prima della sua conclusione è soltanto materiale, e non più anche formale.

A ben guardare, uno scarto significativo rispetto al testo del 1946 sembra celarsi dietro all’apparentemente innocua sostituzione dell’espressione «*qui modifient les lois internes françaises*» con il riferimento ai trattati «*qui modifient des dispositions de nature législative*». Con essa il costituente ha inteso trasporre all’interno della disciplina sulla conclusione dei trattati uno degli assi principali del suo disegno istituzionale inteso a ridimensionare le prerogative parlamentari: quello, cioè, di archiviare la tradizionale concezione organico-formale della legge quale disposizione generale ed astratta approvata dal Parlamento ed espressione di un’onnipotente volontà generale (già sotto pressione nel corso

⁸ Inoltre, similmente all’art. 24 della Costituzione del 1946, l’art. 55 della Costituzione del 1958 stabilisce che «*[l]es traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l’autre partie*».

⁹ Cfr. E. DECAUX, P.M. EISEMANN, V. GOESEL-LE BIHAN, B. STERN, *France*, in P.M. EISEMANN (éd.), *L’intégration du droit international et communautaire dans l’ordre juridique national. Étude de la pratique en Europe*, The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1996, 247. Quanto ai criteri di scelta dell’una o dell’altra forma di stipulazione, v. le indicazioni contenute nella *Circulaire du 30 mai 1997 relative à l’élaboration et à la conclusion des accords internationaux*, JORF n° 0125 du 31 mai 1997, I: «*Le choix de la forme solennelle se fait en fonction des précédents, de la nécessité qu’a l’Etat étranger d’adopter cette forme en raison de son droit interne ou de considérations politiques qui conduisent à donner une plus grande solennité à l’engagement. L’article 53 de la Constitution commande la forme solennelle dans un certain nombre de cas: traités de paix et traités de commerce*».

della Quarta Repubblica)¹⁰, mediante l'introduzione della distinzione tra il dominio della legge parlamentare, definita in funzione di un certo numero di materie elencate all'art. 34 Cost., e il dominio del regolamento governativo, esteso in via residuale a tutte le materie diverse da quelle riservate alla legge (art. 37)¹¹. Nondimeno, la portata rivoluzionaria di questa innovazione sul piano generale e, di riflesso, su quello specifico dell'individuazione dei trattati da sottoporre all'esame del Parlamento, enfatizzata da alcuni osservatori¹², in realtà è stata ridimensionata dalla giurisprudenza amministrativa e da quella del *Conseil constitutionnel*, le quali hanno progressivamente allargato la sfera di attribuzione della legge sulla base di un'interpretazione elastica dell'art. 34 Cost.¹³ In aggiunta, nella sua decisione del 19 giugno 1970, fornendo un'interpretazione non letterale del termine «*modifiant*», il *Conseil* ha reso applicabile l'art. 53 Cost. non soltanto agli accordi modificativi di leggi preesistenti, ma in generale a tutti quelli che afferiscono al dominio della legge¹⁴, incluso anche il caso in cui la legislazione vigente soddisfi già tutte le obbligazioni risultanti da un determinato trattato o accordo¹⁵.

¹⁰ L'art. 6 della legge 17 agosto 1948 stabiliva che alcune materia avevano carattere regolamentare (nonostante l'art. 13 della Costituzione del 1946 recitasse «[l']Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit»).

¹¹ In argomento, cfr. M. CAPPELLETTI, *Loi et règlement en droit comparé: partage de compétence et contrôle de constitutionnalité*, in L. FAVOREU (éd.), *Le domaine de la loi et du règlement*, II, Paris-Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1982, 247 ss.

¹² Cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 44.

¹³ Cfr. soprattutto Conseil constitutionnel, Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982. Su tale pronuncia, nella quale il *Conseil* ha affermato il principio secondo cui «la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi» (cons. 11), cfr. *ex pluribus* L. PHILIP, L. FAVOREU, *Elargissement de la compétence législative*, in L. PHILIP, L. FAVOREU (dir.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2009, 410 ss.; L. HAMON, *Note sous décision n° 82-143 DC*, in *Recueil Dalloz*, 1984, 473 ss.; L. FAVOREU, *Note sous décision n° 82-143 DC*, in *Revue du droit public*, 2, 1983, 333 ss. Sulle ripercussioni della pronuncia sull'intervento parlamentare ex art. 53 Cost., cfr. F. LUCHAIRE, *The Participation of Parliament in the Elaboration and Application of Treaties*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 2, 1991, 347, il quale rileva come fintantoché una legge vertente su una materia di natura regolamentare non viene dichiarata obsoleta dal Consiglio costituzionale (ex art. 37, c. 2 Cost.), un trattato comportante una modifica della stessa non può essere concluso senza l'autorizzazione del Parlamento. Per un inquadramento della giurisprudenza che ha ampliato la sfera di attribuzione della legge nell'ambito degli interventi a favore di una «revalorisation» dell'istituzione parlamentare precedenti alla riforma costituzionale del 23 luglio 2008, cfr. P. PICCIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficacia ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, 48 ss.

¹⁴ Conseil constitutionnel, Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970. Sulla pronuncia, cfr. *ex pluribus* C. ROUSSEAU, *Note sous décision n° 70-39 DC*, in *Revue générale de droit international public*, 1971, 239 ss.; C. EMERI, J.-C. GAUTRON, *Note sous décision n° 70-39 DC*, in *Revue du droit public*, 1971, 171 ss. V. altresì Conseil d'État, Assemblée, 5 mars 2003, n° 242860.

¹⁵ V. *Circulaire du 30 mai 1997*, cit., V(1).

Più condizionante, nel senso di un ridimensionamento della partecipazione parlamentare all'esercizio del *treaty-making*, è stata la concreta configurazione della forma di governo della Quinta Repubblica, nella quale al rafforzamento dell'Esecutivo e alla preminenza, al suo interno, della testa presidenziale, ha corrisposto – come osservato – un'esaltazione dalla tradizionale concezione degli affari esteri come prerogativa esecutiva e, in particolare, come parte di un *domaine réservé* del Capo dello Stato.

A riguardo, un vero e proprio «*replacement of representative by plebiscitary elements*»¹⁶ è incarnato dall'art. 11 della Costituzione, in base al quale il Presidente, su proposta del Governo o su proposta congiunta delle Camere, può decidere (con un atto non necessitante la controfirma ministeriale) di sottoporre direttamente a *referendum*, scavalcando il Parlamento, ogni progetto di legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, potrebbe incidere sul funzionamento delle istituzioni¹⁷. Per molto tempo, la preminenza dell'Esecutivo nel *treaty-making* ha trovato una delle sue principali manifestazioni in un esercizio discrezionale del suo potere di qualificazione dei trattati sottoscritti come rientranti o meno nelle categorie *ex art. 53 Cost.*, nonché, soprattutto, ispirato a un'interpretazione particolarmente restrittiva di alcune di esse¹⁸.

Ad essere investita da un'interpretazione riduttiva è stata, oltre alla categoria degli accordi «*relatifs à l'organisation internationale*» (in continuità con la prassi maturata durante la Quarta Repubblica e con l'avallo del *Conseil constitutionnel*)¹⁹, specialmente quella dei trattati «*qui engagent les finances de l'État*». Già nel 1964 il Governo Pompidou II aveva richiesto alle Camere di implementare l'Accordo franco-cambogiano di cooperazione

¹⁶ L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 45.

¹⁷ La procedura è stata utilizzata soltanto tre volte: nel 1972, con riferimento al trattato sull'ammissione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca nella CEE; nel 1992, con riferimento al Trattato sull'UE; nel 2005, con riferimento al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (l'unico rigettato dal corpo elettorale). Cfr. le osservazioni di P.M. EISEMANN, R. RIVIER, *National Treaty Law and Practice: France*, in D. HOLLIS, M. BLAKESLEE, B. EDERINGTON (eds.), *National Treaty Law and Practice*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2005, 262, i quali evidenziano che «*[t]he scope of Article 11 may give rise to difficulties of interpretation. For example, it is questionable whether the 1972 Treaty fell within the scope of this Article, as it dealt only with the admission of certain countries to an existing institution, not with the creation or organization of a new institution. Because Article 11 may be used where a treaty would tend to deeply divide public opinion, it could be used for internal political reasons, i.e. to uphold the Executive's position*».

¹⁸ Tuttavia, si registra almeno un caso nel quale il Governo ha sottoposto al Parlamento un trattato estraneo alle categorie di cui all'art. 53 Cost.: quello del *traité d'amitié franco-allemand* (o *traité de l'Élysée*), firmato il 22 gennaio 1963.

¹⁹ V. Conseil constitutionnel, Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992; ID., Décision n° 98-408 DC du 22 janvier 1999. Si noti che il *Conseil*, riguardo agli accordi relativi all'organizzazione internazionale, ha affermato che gli atti adottati in applicazione di un impegno internazionale in vigore non costituiscono a loro volta un nuovo impegno internazionale necessitante di una nuova legge di autorizzazione: v. Conseil constitutionnel, Décision n° 78-93 DC du 29 avril 1978.

economica e finanziaria (1964) in sede di esame del *projet de loi de finances rectificative*, nel presupposto che l'assenso parlamentare allo stanziamento dei fondi necessari fosse da ritenere equivalente all'approvazione formale *ex art. 53 Cost.*; tuttavia, di fronte alla ferma opposizione del Senato a quello che appariva come un tentativo di eludere la disposizione costituzionale, il Governo aveva infine acconsentito alla presentazione del relativo progetto di legge di autorizzazione alla ratifica²⁰. Ben diverso è stato invece l'esito di un altro episodio, concernente gli accordi di consolidamento del debito cileno firmati nel 1972 e nel 1974²¹, cui è stata data esecuzione in sede di adozione delle successive leggi finanziarie (attraverso il finanziamento di un unico fondo speciale per la liquidazione dei debiti commerciali dei governi stranieri) senza un preventivo assenso formale con legge ai sensi dell'art. 53 Cost.²² In quest'ultimo caso, infatti, la condotta tenuta dal Governo è stata convalidata dal *Conseil constitutionnel*, il quale, con una pronuncia del 30 dicembre 1975²³, ha rigettato il ricorso promosso dai deputati socialisti per eccepire l'incostituzionalità della procedura seguita: facendo propria la cosiddetta "teoria dell'approvazione implicita" difesa dal Governo fin dall'istituzione, nel 1966, del fondo speciale per la liquidazione dei debiti²⁴, il giudice costituzionale ha stabilito che l'approvazione degli stanziamenti annuali a favore di tale fondo assume il significato di un'autorizzazione preventiva alla conclusione degli accordi tecnici di natura finanziaria come quelli del caso *de quo*²⁵. La decisione è stata oggetto di numerose critiche, in quanto è sembrata rimpiazzare il requisito costituzionale dell'autorizzazione parlamentare con una

²⁰ Il progetto è stato adottato in via definitiva dal Senato il 23 giugno 1964: cfr. SÉNAT, *Séance du Mercredi 23 Juin 1965*, JORF, Jeudi 24 Juin 1965, 781 ss.

²¹ Per una ricostruzione dettagliata dell'intera vicenda, cfr. J.-P. COT, *Parliament and Foreign Policy in France*, in A. CASSESE (ed.), *Parliamentary Control over Foreign Policy: Legal Essays*, Aphen ann den Rijn, Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1980, 18 ss.

²² Il procedimento seguito risulta anche in contrasto con l'art. 27, c. 1, della *Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances*, il quale prevedeva che «*Les comptes de règlement avec les gouvernements étrangers retracent des opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi*».

²³ Conseil constitutionnel, Décision n° 75-60 DC du 30 décembre 1975.

²⁴ Cfr. J.-P. COT, *Parliament*, op. cit., 21 s. Sull'autorizzazione implicita, cfr. anche T. RENOUX, M. DE VILLIERS, X. MAGNON, *Code constitutionnel*, Paris, LexisNexis, 2018, 1114 s.

²⁵ V. Conseil constitutionnel, Décision n° 75-60 DC, cit., cons. 4: «*ces deux votes annuels [sur les crédits annuels relatifs à l'ensemble des accords de ce type] ont pour sens et pour portée d'habiliter le Gouvernement à procéder, dans la limite des crédits fixés, aux diverses opérations que comporte la gestion d'un tel compte avec les pays intéressés, et d'autoriser, par voie de conséquence, les accords techniques qui peuvent intervenir à cet effet; [...] ces accords ne peuvent être prévus de manière précise au moment du vote, mais font l'objet de comptes rendus complets permettant de fixer la demande de découvert pour l'année suivante, mettant ainsi le Parlement en mesure d'exercer le contrôle qui lui appartient*».

problematica delega di potere in bianco²⁶, e altresì privare il Parlamento della sua capacità di esercitare un controllo preventivo sulla conclusione di accordi che, benché tecnici, possono assumere un importante peso politico²⁷ – era questo, appunto, il caso del secondo accordo con il Governo cileno, firmato all'indomani del *golpe* militare dell'11 settembre 1973²⁸. Invero, un'altra dottrina ha evidenziato come alla pronuncia dovrebbe essere preferenzialmente attribuito un significato diverso: lungi dall'ammettere una nuova procedura *contra constitutionem* di approvazione degli accordi internazionali, essa si limiterebbe semplicemente ad affermare che gli accordi di natura tecnica le cui implicazioni finanziarie non eccedono il quadro di bilancio annuale non impegnano le finanze dello Stato ai sensi dell'art. 53 Cost.²⁹ Si noti che successivamente, con l'approvazione della *Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*, il legislatore organico, nell'operare una sorta di «*réception cristallisation*» della precedente prassi governativa, ha avvertito l'esigenza «*de compenser l'absence d'intervention du Parlement, en particulier au titre de l'article 53, par le renforcement des contraintes budgétaires et d'information pesant sur l'Exécutif*» (art. 24, comma 5)³⁰.

Ad ogni modo, trascorse le presidenze di De Gaulle e Pompidou, l'interpretazione letterale e restrittiva delle categorie *ex art. 53 Cost.* è stata progressivamente abbandonata in favore di una lettura sistematica ed estensiva delle medesime, con la conseguenza di un sempre maggiore coinvolgimento del Parlamento nel *treaty-making*³¹. Recuperando, in ossequio al principio della separazione dei poteri, l'originaria *ratio* dell'intervento

²⁶ Cfr. J.-P. COT, *Parliament*, op. cit., 22 s., il quale critica la decisione del Consiglio anche sotto altri due profili: in primo luogo, in quanto ignora la distinzione fondamentale tra il procedimento legislativo (applicato all'autorizzazione alla ratifica dei trattati) e il procedimento di bilancio; in secondo luogo, in quanto – dispensando gli accordi di natura tecnica dall'applicazione dell'art. 53 Cost. – reintroduce in maniera surrettizia un criterio formale di individuazione degli accordi da sottoporre all'assenso del Parlamento.

²⁷ Cfr. F. LUCHAIRE, *The participation*, op. cit., 348.

²⁸ Per altri commenti dottrinali alla decisione del *Conseil*, cfr., *ex pluribus*, J.-P. COT, *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *Revue du droit public*, 1977, 5, 1005 ss.; L. PHILIP, *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *Revue du droit public*, 1976, 4, 998 ss.; L. HAMON, *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *Recueil Dalloz*, 1976, 461 ss.; P. PY, *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *Actualité juridique. Droit administratif*, 1976, 308 ss.; P. MONTGROUX, R. CHIROUX, *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *Annales de la Faculté de droit et de science politique de Clermont-Ferrand*, 1976, 13, 369 ss.; C. FRANCK, *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *La Gazette du Palais*, 1976, 388 ss.

²⁹ In tal senso, cfr. E. DECAUX, P.M. EISEMANN, V. GOESEL-LE BIHAN, B. STERN, *France*, op. cit., 251.

³⁰ V. GOESEL-LE BIHAN, *À propos d'une catégorie constitutionnelle obscure: les traités ou accords qui engagent les finances de l'État*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1, 2003, 69.

³¹ Cfr. *ivi*, 58, secondo il quale «*plus que la lettre de la Constitution, souvent peu claire ou mal rédigée, c'est le système constitutionnel qui doit prévaloir et imposer le recours à une méthode d'interprétation adéquate. On assurera ainsi l'efficacité cumulée des dispositions interne et internationale de la Constitution, tout écart en moins par rapport à la compétence interne du Parlement transformant l'article 53 en un véritable "cheval de Troie constitutionnel"*».

parlamentare, il Governo ha infatti adottato un approccio esegetico teso a salvaguardare sul piano internazionale gli stessi ambiti di competenza riconosciuti al Parlamento nell'ordine costituzionale interno: la competenza normativa, quella di bilancio e quella in materia di esercizio della sovranità nazionale³². Ricorrendo a una simile tecnica interpretativa, il Governo ha gradualmente sviluppato una prassi improntata a maggiori coerenza, stabilità e certezza, ponendo rimedio al disordine e all'aleatorietà che avevano a lungo caratterizzato il processo di selezione degli accordi da sottoporre al Parlamento – indicati dalla dottrina precedente come una delle principali cause del declino dell'istituto dell'autorizzazione parlamentare³³.

In tempi più recenti, ha inoltre contribuito a fare maggiore chiarezza sull'interpretazione delle categorie *ex art. 53 Cost.* la *Circulaire* in materia di *treaty-making* emanata dal Primo Ministro il 30 maggio 1997³⁴, la quale, fra le altre cose, ha disciplinato la procedura endogovernativa di selezione degli accordi da sottoporre all'autorizzazione con legge. In essa si stabilisce che il Ministro interessato, a seguito della sottoscrizione di un accordo, debba rivolgersi al Ministro degli affari esteri affinché (coadiuvato dalla *Direction des affaires juridiques* del Ministero) lo esamini per determinare, in funzione del suo contenuto, se rientri o meno nel campo di applicazione dell'art. 53 Cost. (ciò deve valere anche per gli accordi modificativi o integrativi di un accordo principale)³⁵. Nella Circolare, pur rilevandosi che – fatta eccezione per i trattati di pace e di commercio e per gli accordi relativi allo stato delle persone e a modifiche territoriali – non è possibile «*de définir a priori les accords dont l'objet les ferait entrer ou non dans les prévisions de l'article 53*»³⁶, nondimeno sono fornite alcune indicazioni basate sulla pregressa giurisprudenza costituzionale e amministrativa. In particolare si richiama, insieme alla già ricordata interpretazione giurisprudenziale della categoria dei trattati che investono la competenza legislativa del Parlamento, quella della tipologia dei trattati che impegnano le finanze statali: sul punto, la *Circulaire* stabilisce che devono considerarsi rientranti in questa categoria «*[l]es accords édictant une obligation financière directe et certaine*», come quei contributi finanziari di varia forma (ad esempio, la partecipazione a un sistema di

³² Cfr. E. DECAUX, P.M. EISEMANN, V. GOESEL-LE BIHAN, B. STERN, *France*, op. cit., 250.

³³ J.-P. COT, *Parliament*, op. cit., 16 s.

³⁴ *Circulaire du 30 mai 1997*, cit., V(1).

³⁵ La Circolare prevede anche che ove la qualificazione di un accordo sollevi delle difficoltà, il Ministro degli affari esteri deve consultare il *Secrétaire général du Gouvernement* (*ibidem*).

³⁶ *Ibidem*.

finanziamento, la fornitura di personale o beni, ecc.) che costituiscono per il Governo un obbligo il cui mancato adempimento potrebbe essere considerato dalle altre parti come una violazione degli impegni internazionali della Francia³⁷. Tale interpretazione deve essere letta in combinazione con la sopramenzionata prassi governativa che ricomprende nella suddetta categoria soltanto gli accordi le cui implicazioni finanziarie eccedono, nell'ammontare e nella durata, il quadro di bilancio annuale³⁸.

Da ultimo, la tendenza all'ampliamento dell'ambito dell'autorizzazione parlamentare ha conosciuto un ulteriore rafforzamento in esito a un mutamento giurisprudenziale che ha limitato considerevolmente la discrezionalità di cui il Governo tradizionalmente ha goduto nell'interpretazione delle categorie *ex art. 53 Cost.* Questa discrezionalità si fondava sul fatto che sue eventuali violazioni delle regole costituzionali disciplinanti l'intervento del Parlamento non avrebbero potuto ricevere che sanzioni di natura politica, confinate al circuito fiduciario: infatti, da un lato, per lungo tempo il *Conseil d'État* si è rifiutato di sindacare la regolarità della ratifica o dell'approvazione sulla base della loro qualificazione come «*actés du gouvernement*», limitandosi ad accertarne la mera esistenza³⁹ (tale indirizzo è stato seguito anche dal giudice ordinario)⁴⁰; dall'altro, le violazioni dell'art. 53 Cost. sfuggono anche al controllo preventivo di costituzionalità *ex art. 54 Cost.*, che abilita il *Conseil constitutionnel* a verificare la sola compatibilità *materiale* di un trattato o di un accordo con la Costituzione. Il punto di svolta si è registrato in occasione della decisione del 1998 con la quale il *Conseil d'État* ha affermato che i trattati o gli accordi conclusi senza la necessaria autorizzazione legislativa non sono «*régulièrement ratifiés ou approuvés*» ai sensi dell'art. 55 Cost., sicché i relativi atti di pubblicazione (da cui dipende l'acquisizione, da parte degli stessi, di un'efficacia superiore alle leggi) devono essere annullati⁴¹. Adottando un tale orientamento il *Conseil d'État* ha potuto elevarsi a custode delle prerogative parlamentari, il che gli ha permesso di dare un rilevante

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Cfr. E. DECAUX, P.M. EISEMANN, V. GOESEL-LE BIHAN, B. STERN, *France*, op. cit., 250 s.

³⁹ V. Conseil D'État, 5 février 1926, *Dame Caraco*, Rec. 125; ID., 3 mars 1961, *Sieur André et société des tissages Nicolas Gaimant*, Rec. 154; ID., 13 juillet 1965, *Société Navigator*, Rec. 423; ID., 16 mars 1966, *Cartel d'action morale et sociale et Union féminine civique et sociale*, Rec. 211.

⁴⁰ V. Cour de cassation, 1ère chambre civile, 25 janvier 1977, *Reyrol c. Office de la jeunesse de l'arrondissement d'Emmendingen*, Bull. civ., 32.

⁴¹ V. Conseil D'État, Ass., 18 décembre 1998, *SARL du parc d'activités de Blotzheim*, n° 181249. Da parte sua, anche il giudice ordinario ha accettato di verificare la regolarità del procedimento di ratifica: v. Cour de cassation, 1ère chambre civile, 29 mai 2001, *Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) c/ N'Doye*, Bull. Civ. I, n° 149.

contribuito alla definizione della categoria dei trattati «*qui engagent les finances de l'État*» e di quelli «*ceux qui modifient des dispositions de nature législative*». In particolare, la sua interpretazione della prima tipologia ha conosciuto una significativa evoluzione fin in tempi molto recenti: nel 2003, segnando un parziale passo indietro rispetto alla pronuncia da ultimo considerata, il supremo giudice amministrativo ha ritenuto che una legge di autorizzazione alla conclusione di un emendamento a un accordo internazionale possa implicitamente e retroattivamente autorizzare, in sanatoria, l'accordo originario⁴²; in seguito, dopo aver riaffermato che debbano essere sottoposti del Parlamento tutti gli accordi che creano «*une charge financière directe et immédiate*», quali che ne siano l'ammontare o la natura (in tal modo provocando un notevole incremento dei progetti di legge di autorizzazione presentati), nel 2017 il *Conseil d'État* ha corretto il tiro precisando che la conclusione di un accordo non necessita di essere autorizzata con legge se esso non implica «*aucun engagement excédant par leur montant limité et par leur nature les dépenses liées au fonctionnement courant incombant normalement aux administrations dans le cadre de leurs compétences habituelles*»⁴³.

Si nota infine che, a ulteriore salvaguardia della competenza originaria del Parlamento in materia di esercizio della sovranità nazionale, l'art. 88-7 Cost., aggiunto con la revisione costituzionale del 2008 al Titolo XV («*De l'Union Européen*»), ha fissato una *lex specialis* in virtù della quale il Parlamento, con una mozione adottata negli stessi termini dalle due Camere, può opporsi alla modifica delle regole di adozione di atti dell'UE nel quadro della procedura di revisione semplificata dei trattati europei (la cosiddetta «clausola passarella»). Parimenti, è stata concepita al fine di preservare il ruolo del Parlamento anche la contestuale aggiunta di un secondo comma all'art. 88-5⁴⁴, la cui prima parte stabilisce che i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'adesione di uno Stato all'UE devono essere sottoposti a *referendum* dal Capo dello Stato: in base ad esso, con il voto di una mozione adottata in termini identici da entrambe le Camere a maggioranza di tre quinti, il Parlamento può autorizzare l'adozione del disegno di legge secondo la procedura «*en Congrès*» prevista al terzo comma dell'art. 89 Cost. In chiusura, occorre ricordare che sfuggono all'intervento autorizzatorio del Parlamento gli accordi internazionali che il Governo stipula in forma semplificata. Si è evidenziato

⁴² V. Conseil D'État, Ass., 5 Mars 2003, n° 238039.

⁴³ V. Conseil d'État, 6ème-1ère chambres réunies, 12 Juillet 2017, n° 395313.

⁴⁴ Introdotta dalla *loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005*.

come la categoria degli accordi soggetti ad approvazione sia stata concepita con l'intenzione di costituzionalizzare una forma di stipulazione meno solenne del trattato ma al contempo soggetta alle sue medesime condizioni, che in quanto tale consentisse di mettere fine alla prassi di concludere accordi mediante la sola sottoscrizione, affermatasi nel corso della Quarta Repubblica anche nelle materie di cui all'art. 27 Cost. Tuttavia, non espressamente vietati dal testo costituzionale, tali accordi hanno continuato ad essere ampiamente utilizzati, seppure subordinatamente alla condizione per cui, per essere legittimamente conclusi, debbano essere estranei alle materie di cui all'art. 53 Cost.⁴⁵ Il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'«*approbation*» di tali accordi, dalla quale dipende la loro efficacia nell'ordinamento interno (art. 55 Cost.), sia da ritenersi implicita nella firma presidenziale del relativo decreto di pubblicazione⁴⁶. Ad ogni modo, alla luce dell'assenza di un generale obbligo di pubblicazione (salvo che per gli accordi che incidano sui diritti o sui doveri degli individui)⁴⁷, nonché, spesso, dell'inutilità o dell'inopportunità di conseguirla, numerosi accordi in forma semplificata non sono inseriti nel *Journal officiel*, sebbene molti di essi siano comunque oggetto di un'apposita pubblicazione a cura delle amministrazioni interessate⁴⁸. Si noti infine che, dal momento che nella tradizione francese del diritto internazionale ciascun impegno assunto in nome del Governo (inclusi gli «*arrangements administratifs*», conclusi da singoli ministri, nei limiti delle loro attribuzioni, per integrare o precisare un accordo esistente) acquista un valore giuridicamente vincolante, la Circolare del 30 maggio 1997 sconsiglia la conclusione dei «*memorandum of understanding*» di matrice anglosassone, nel presupposto che potrebbero non essere ritenuti parimenti produttivi di obblighi dalla controparte⁴⁹.

1.2. Le categorie di trattati di cui all'art. 80 della Costituzione italiana e le deviazioni registrate nella prassi

L'art. 80 della Costituzione italiana del 1947, voltando pagina rispetto alla portata ristretta dell'intervento parlamentare nel *treaty-making* contemplato dall'art. 5 dello Statuto

⁴⁵ Cfr. E. DECAUX, P.M. EISEMANN, V. GOESEL-LE BIHAN, B. STERN, *France*, op. cit., 247. Cfr. *Circulaire du 30 mai 1997*, cit., I, in cui la denominazione «*accords en forme simplifiée*» è utilizzata per indicare sia gli accordi conclusi con la sottoscrizione, sia quelli sottoposti ad approvazione.

⁴⁶ V. Conseil d'État, 1 / 4 SSR, du 6 juin 1980, n° 17769 18782 19571.

⁴⁷ V. art. 3 del *décret n° 53-192 du 14 mars 1953* (come modificato dal *décret n° 86-707 du 11 avril 1986*).

⁴⁸ E. DECAUX, P.M. EISEMANN, V. GOESEL-LE BIHAN, B. STERN, *France*, op. cit., 248.

⁴⁹ V. *Circulaire du 30 mai 1997*, cit., I.

albertino e alle incertezze interpretative alle quali questo aveva dato adito, esprime un deciso *favor* per una partecipazione sostanziale del Parlamento alla conclusione dei trattati più significativi. In base ad esso, «[l]e Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi»⁵⁰.

Per quanto l'autorizzazione parlamentare sia limitata, sullo schema ereditato dall'esperienza costituzionale precedente, a determinate tipologie di trattati, invero, come rilevato dalla dottrina, dal punto di vista sostanziale «la gamma delle materie soggette a questa prescrizione è talmente vaga ed ampia da farvi rientrare comodamente buona parte degli obblighi che la Repubblica assume con gli altri Stati e/o altri soggetti dell'ordinamento internazionale»⁵¹; in ogni caso, inoltre, le categorie elencate sono state scientemente disegnate per includere tutti gli accordi internazionali la cui stipulazione potesse avere «un'incidenza notevole su aspetti essenziali della [...] vita nazionale»⁵², e che dunque, accomunati da tale circostanza, giustificassero la partecipazione del Parlamento alla loro conclusione.

La dottrina giuspubblicistica si è a lungo dedicata alla definizione delle categorie di trattati elencate all'art. 80 Cost., muovendo da una comune definizione del termine «trattati» come riferito a qualsiasi accordo internazionale comportante l'assunzione di obblighi giuridici, indipendentemente da come esso sia stato formato e denominato⁵³.

La determinazione di alcune di esse non ha sollevato particolari difficoltà: è sicuramente il caso dei trattati che «prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari» per la soluzione di eventuali dispute internazionali e di quelli che «importano variazioni di territorio». L'esegesi della categoria dei trattati che importano «oneri alle finanze» è approdata a esiti simili

⁵⁰ In seno all'Assemblea costituente si è discusso a lungo sul ruolo da conferire al Parlamento nella stipulazione dei trattati internazionali. La soluzione adottata dalla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, che prevedeva un'autorizzazione parlamentare per la totalità dei trattati, è stata modificata per motivi sconosciuti nell'ambito del Comitato di redazione, il quale ha presentato all'Assemblea la formulazione che, con poche modifiche formali, è stata incorporata nell'art. 80 Cost. Sulla genesi della disposizione, cfr. A. CASSESE, *Art. 80*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. del foro italiano, 1979, 151 ss., il quale evidenzia come l'orientamento favorevole a un intervento selettivo del Parlamento (che definisce di «garantismo moderato») sia infine prevalso sulla tesi a sostegno di un suo intervento pieno e completo (che definisce di «garantismo integrale») e sulle posizioni intermedie.

⁵¹ Così S. SASSI, *Il puzzle costituzionale del treaty-making power in Italia*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, 11.

⁵² A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 161.

⁵³ Ivi, 160.

a quelli esaminati a proposito del caso francese: si tratta infatti di quei trattati che, per la loro esecuzione, impongono allo Stato la necessità di sostenere spese (o minori entrate) che eccedano quelle già autorizzate dalla legislazione vigente⁵⁴.

Solleva qualche difficoltà, invece, la categoria dei trattati che comportano «modificazioni di leggi», non tanto sul piano teorico – essendo pacifico che essa si riferisca a quelli la cui esecuzione richieda modifiche alla legislazione vigente o che, altrimenti, disciplinino una materia coperta da riserva di legge⁵⁵ – quanto piuttosto a livello di applicazione pratica, poiché, a causa della difficoltà di valutare l’impatto di un trattato sul diritto interno, non è facile determinare se esso rientri o meno in questa categoria⁵⁶. Con quest’ultima, comunque limitata, eccezione, si può affermare che tutte le tipologie finora richiamate, in quanto agevolmente identificabili sulla base di criteri oggettivi, sono idonee a sottrarre al Governo discrezionalità in ordine alla loro individuazione.

La categoria di più problematica definizione è quella dei trattati «di natura politica», per il fatto di recare in sé l’indefinitezza e la vaghezza di contorni che è connaturata al concetto stesso di “politicità”. Un punto fermo della sua ricostruzione dottrina è rappresentato dal riconoscimento che essa, ragionevolmente, non potrebbe comprendere la totalità dei trattati dotati di una pur minima implicazione politica: in effetti, dal momento che pressoché tutti i trattati hanno un qualche rilievo politico, assumere il contrario equivarrebbe a sostenere l’esistenza di una competenza onnicomprensiva del Parlamento che finirebbe per ostacolare un’efficace partecipazione dello Stato alle relazioni internazionali⁵⁷. Un’autorevole dottrina, tirando le fila dell’orientamento interpretativo prevalente,

⁵⁴ Cfr. B. CONFORTI, *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 1982, 59; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2005, 671. V. altresì Ministero degli affari esteri, *Procedure relative agli Accordi internazionali ed alle intese interministeriali o tecniche*, A/XII/4, 3 marzo 2008, 2, in cui si precisa che si tratta di «oneri finanziari “aggiuntivi” per il bilancio dello Stato».

⁵⁵ V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, Maggioli, 1989, 101.

⁵⁶ In tal senso, F. GHERA, *Art. 80*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1568, il quale inoltre, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001), che ha accresciuto le competenze legislative delle Regioni, pone la questione se l’autorizzazione parlamentare sia necessaria solo per la ratifica dei trattati modificativi di leggi statali, o anche per la ratifica di quelli incidenti sulla legislazione regionale: «[n]el primo senso depone il rilievo che, essendo stata l’esecuzione dei trattati affidata alle Regioni nelle materie di loro competenza (art. 117, 9° co. Cost.), si dovrebbe ritenere che la loro conclusione non coinvolga le attribuzioni del Parlamento. Ad opposta conclusione, però, può giungersi ove si ammetta che lo Stato abbia sempre titolo ad intervenire nell’esecuzione dei trattati internazionali» (*ibidem*).

⁵⁷ Cfr. A. GIANNINI, *Il controllo parlamentare della politica estera e dei trattati*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1950, 101; G. BOGNETTI, *The Role of Italian Parliament in the Treaty-making Process*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 2, 1991, 396 s. Tale argomentazione è simile a quella con cui Kelsen, con riferimento alla Costituzione austriaca del 1920 (la prima a richiedere l’assenso parlamentare sui trattati politici: v. art.

ha sostenuto che la categoria dei trattati di natura politica comprenda «qualunque trattato che abbia una *diretta e manifesta rilevanza* per tutta la comunità statale o per il funzionamento dello Stato-apparato, o che comunque comporti vincoli che incidono in maniera non trascurabile sulla politica estera della Repubblica»⁵⁸. I vari tentativi di chiarificazione della nozione di «natura politica» compiuti dagli studiosi, benché abbiano fornito criteri utili per l'individuazione trattati ai quali è riferita (durata dell'impegno, sua rilevanza per la vita statale e tipo di rapporto che esso instaura con le controparti)⁵⁹, e anche alcuni esempi concreti⁶⁰, non sono tuttavia riusciti a conchiuderla dentro una precisa definizione; né avrebbero potuto, secondo l'opinione di quella dottrina che, prendendo atto di trovarsi di fronte a una formula volutamente elastica e di irrisolvibile indefinitezza, ha opportunamente suggerito di ricorrere ai suddetti criteri per valutare «caso per caso in relazione agli elementi propri di ogni specifica fattispecie se un trattato è da considerarsi di natura politica o meno»⁶¹. Si tratterebbe, da una parte, di considerare il contenuto delle singole clausole pattizie, la controparte con cui si stipula il trattato e la contingenza politica in cui interviene la sua conclusione⁶²; dall'altra, di prediligere una definizione in negativo della

50), aveva giustificato la possibilità per il Governo di concludere accordi senza l'intervento parlamentare, purché limitata a quelli politicamente insignificanti o di natura meramente amministrativa (cfr. H. KELSEN, *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich*, V, Wien-Leipzig, Franz Deuticke, 1922, 134, 161 s.).

⁵⁸ A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 162. Cfr. anche R. MONACO, *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1949, 207 («trattati i quali pongono in gioco interessi vitali dello Stato oppure fissano le direttive a lunga scadenza della politica estera»); A. GIANNINI, *Il controllo*, op. cit., 102 (quelli che «comportano i vincoli all'azione dello Stato riguardo al suo atteggiamento politico verso un altro Stato»); M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1951, 56 («trattati di maggiore importanza per il destino e gli interessi dello Stato»); G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972, 282 («trattati che importino impegni duraturi per la politica estera della Repubblica»); A. BERNARDINI, *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara, Libreria dell'Università, 1973, 139 (quelli che «impegnano durevolmente la linea politica dello Stato»); C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, 683 (quelli che «impegnano durevolmente la politica estera dello Stato di fronte agli altri»). Per un tentativo di qualificare i trattati di natura politica come quelli espressivi delle attività di indirizzo politico costituzionale e di indirizzo politico di maggioranza o di Governo, cfr. M. BUQUICCHIO, *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, Napoli, Jovene, 1980, 85 ss. V. altresì Ministero degli affari esteri, *Procedure relative agli Accordi*, cit., 2, in cui i trattati di natura politica sono definiti «accordi che hanno “un grande rilievo politico”, comportando scelte fondamentali di politica estera».

⁵⁹ Così V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 102.

⁶⁰ Cfr. ad esempio A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 162 s., il quale, richiamando i lavori della I Sottocommissione della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato del Ministero per la costituente e della I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (v. *Atti dell'Assemblea costituente, Discussione*, VIII, 1314), menziona i «trattati di pace, di collaborazione politica (di organizzazione internazionale, di confederazione, di unione, di consultazione, ecc.), e di collaborazione militare (alleanze)».

⁶¹ V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 104.

⁶² *Ibidem*, il quale in proposito rileva che «si potrebbe considerare di “natura politica” un trattato in sé e per sé non di grande importanza, ma che viene concluso con uno Stato con il quale le relazioni precedenti non sono state buone, di modo che il trattato può segnare l'inizio di una nuova politica, oppure un trattato che tocca una materia oggetto di controversia nella politica interna». L'Autore riporta gli esempi,

categoria, nel corretto presupposto che sia più agevole stabilire quando un trattato non sia dotato di natura politica che quando invece l'abbia⁶³. In tal senso, si può ritenere che il costituente abbia inteso formulare una sorta di "clausola di chiusura" dell'art. 80 Cost., prescrivendo l'autorizzazione delle Camere per la ratifica di quei trattati che, pur non essendo riconducibili alle altre quattro categorie, definite in modo più preciso, rivestissero comunque un certo rilievo politico. Una lettura, quest'ultima, che ci induce ad aderire alla tesi secondo cui la categoria in esame rappresenta la specifica declinazione, nell'ambito del *treaty-making power*, del principio generale che informa il funzionamento del sistema parlamentare previsto dalla Costituzione italiana: quello della compartecipazione del Parlamento alla funzione di indirizzo politico⁶⁴.

Da tale ricostruzione discende che, qualora un trattato non ricada nelle altre categorie di cui all'art. 80 Cost., il Governo avrebbe a disposizione un certo margine di discrezionalità in ordine alla decisione se qualificarlo o meno come dotato di «natura politica». Secondo alcuni, in conformità con lo spirito garantista che anima il dettato costituzionale, ogniqualvolta sorgano dubbi a proposito della politicità di un trattato, l'Esecutivo dovrebbe optare in favore della sua trasmissione alle Camere⁶⁵.

Tuttavia, a fronte di una prassi che ha evidenziato un'applicazione generalmente corretta dell'art. 80 Cost., si registrano anche molti casi nei quali il potere del Governo di valutare in autonomia se i trattati da esso negoziati e sottoscritti rientrano o meno nelle categorie elencate è stato utilizzato per eludere un intervento parlamentare manifestamente necessario. L'Esecutivo, infatti, ha più volte concluso in forma semplificata⁶⁶ o eseguito provvisoriamente non solo accordi di natura inequivocabilmente politica (soprattutto in materia di difesa e di cooperazione militare), ma persino testi ricadenti all'interno delle altre

rispettivamente, del trattato con la Libia in materia di cooperazione culturale del 1984 e del *memorandum* di intesa con gli Stati Uniti sulla partecipazione italiana alla *Strategic Defence Initiative* del 1986 (ivi, 104 ss., nota 21). Cfr. altresì T. TREVES, *Diritto internazionale*, op. cit., 671; M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 1991, 666.

⁶³ Sull'importanza di condurre in negativo, più che in positivo, la valutazione degli elementi che possono portare a qualificare un trattato avente natura politica, cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 105 s. Cfr. altresì F. GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1568 s., il quale ritiene che, di regola, non debbano ritenersi appartenenti alla categoria i trattati di natura meramente tecnico-amministrativa, quelli che, in quanto esecutivi di accordi precedenti, non implicano scelte politiche diverse da quelle già compiute, e infine quelli conclusi in attuazione di una legge (e dunque delle scelte politiche in essa sottese).

⁶⁴ Così V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 539 s.

⁶⁵ In tal senso, cfr. A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 163.

⁶⁶ Sull'ammissibilità degli accordi in forma semplificata nell'ordinamento italiano, v. *infra*.

categorie, inclusa quella dei trattati modificativi di leggi⁶⁷. Di fronte alle violazioni dell'art. 80 Cost., le Camere hanno tenuto un atteggiamento di sostanziale acquiescenza (accentuato, nei primi decenni di esperienza repubblicana, dalla frattura impressa dalla guerra fredda al sistema partitico, che in politica estera non consentiva cedimenti dell'asse Governo-maggioranza nel confronto con il principale partito di opposizione)⁶⁸, tanto che in alcune occasioni hanno anche accettato di sanare l'illegittimità costituzionale della condotta governativa esprimendo il proprio consenso *ex post* su trattati già conclusi ed efficaci, in diverse forme: l'adozione di leggi di approvazione del trattato (si veda, ad esempio, la legge n. 337 del 1958, approvativa della Dichiarazione finale e del Protocollo firmati durante la Conferenza internazionale per Tangeri del 1956); votazioni in sede di approvazione del bilancio (come avvenuto per il *Memorandum* d'Intesa di Londra del 1954, relativo allo *status* di Trieste); risoluzioni adottate in esito all'esame e alla discussione della relazione analitica sulle missioni internazionali in corso presentata dal Governo alle Camere in applicazione della legge n. 145 del 2016 (è stato questo il caso del *Memorandum* d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra Libia e Italia, firmato il 2 febbraio 2017); l'approvazione di leggi di esecuzione la cui efficacia viene fatta retroagire al momento della conclusione del trattato (ad esempio, nel 1955 l'Italia è entrata a far parte dell'Organizzazione delle

⁶⁷ In merito, cfr. ampiamente G. BOGNETTI, *The Role*, op. cit., 399 s.; V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 227 ss.; A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 450 ss.; A. MASSAI, *Parlamento e politica estera: l'Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 576 ss.; A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 185; S. MARCHISIO, *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, 549 ss.; M. UDINA, *Gli accordi internazionali in forma semplificata e la Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 1961, 214 ss.

⁶⁸ In tema, cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 540, per il quale «[è] evidente che in una tale situazione, caratterizzata dalla presenza di partiti antisistema, il parlamento non potesse acquisire la dimensione di istituzione protagonista della definizione della politica estera: non vi erano spazi di mediazione per il raggiungimento di condivise posizioni nazionali [...] e la stessa informazione alle camere poteva essere fonte di scontro politico privo di sbocchi costruttivi. [...] Ogni potere decisionale in materia di potere estero restava concentrato nelle mani del governo e la maggioranza parlamentare seguiva le scelte governative con acquiescenza, mentre l'opposizione aveva una linea politica pregiudizialmente contraria ed era quindi priva di ogni possibilità di manovra»; la situazione è mutata dalla seconda metà degli anni Settanta, grazie all'avvicinamento del PCI alle direttrici fondamentali della politica estera italiana (atlantismo e integrazione europea), e poi ancora per effetto della fine della guerra fredda e del riallineamento dei partiti innescato dalla crisi di regime di inizio anni Novanta, al punto che nella realtà odierna, come afferma l'Autore, «il parlamento è sicuramente una sede istituzionale in cui i problemi internazionali trovano più costante e approfondita attenzione che in passato attraverso l'attivazione delle varie procedure di controllo e indirizzo dell'attività governativa». Cfr. anche F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997, 328.

Nazioni Unite dietro accettazione di una domanda di adesione formulata dal Governo e solo successivamente confermata dal Parlamento tramite l'adozione del relativo ordine di esecuzione); la conversione di un decreto-legge emanato dal Governo per realizzare le modifiche legislative richieste da un accordo illegittimamente concluso in forma semplificata (è avvenuto, ad esempio, in relazione all'accordo tra Italia e Stati Uniti del 1976 per la reciproca assistenza giudiziaria nel caso Lockheed); l'approvazione di leggi di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione di accordi ai quali il Governo, d'accordo con la controparte, ha precedentemente provveduto a dare «provvisoria esecuzione» (si pensi, ad esempio, agli accordi del 1982 sulla missione italiana in Libano e agli accordi del 1984 sulla partecipazione italiana allo sminamento degli Stretti di Tiran e del Canale di Suez)⁶⁹. In altri casi, in relazione ad accordi rientranti nelle categorie *ex art. 80 Cost.* ma conclusi dal Governo in forma semplificata nel presupposto che fossero esecutivi di trattati precedenti ratificati previa autorizzazione delle Camere⁷⁰ o di natura tecnico-amministrativa, non si è registrata alcuna sanatoria del Parlamento (è il caso, ad esempio, di accordi comportanti modifiche territoriali, come gli scambi di note italo-francesi del 1964 e del 1967 sulla delimitazione della frontiera, rispettivamente, del Moncenisio e della zona di Clavières), oppure esso è stato coinvolto con una mera informativa (prima della firma, come nel caso del *memorandum* d'intesa siglato nel 1986 con gli Stati Uniti sulla partecipazione delle industrie italiane alla *Strategic Defence Initiative*, o a firma apposta, come nel caso dell'accordo del 1959 con Stati Uniti sull'installazione dei missili Jupiter) o, più intensamente, prima della sottoscrizione, con una richiesta di compartecipazione alla decisione mediante l'approvazione di atti di indirizzo (è il caso dell'accordo concluso nel 1979 con Stati Uniti per l'installazione dei missili Cruise)⁷¹; in alcune circostanze, accordi di natura militare di un certo rilievo politico sono stati mantenuti segreti (come l'accordo del 1972

⁶⁹ Su questi e altri casi di violazione dell'art. 80 Cost., v. nota 67.

⁷⁰ Rispetto a tale argomento, valgono le considerazioni espresse da V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 196, nota 15, ad avviso del quale «si tratta di valutare caso per caso se l'atto internazionale dia vita a vero e proprio accordo ai sensi degli artt. 80 e 87 Cost., oppure se si tratti di intese amministrative o contatti internazionali esecutivi di accordi, i quali quindi non rientrano nella previsione costituzionale. La distinzione non è tuttavia sempre semplice stante anche la difficoltà dell'esatta determinazione del concetto di trattato internazionale».

⁷¹ In proposito, cfr. tuttavia V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 557, ad avviso del quale la procedura adottata in quell'occasione su iniziativa del Presidente del Consiglio e Ministro degli esteri *ad interim*, «pur formalmente assolutamente diversa da quella dell'art. 80 cost. ne recupera un elemento essenziale: la pronuncia delle camere preventiva all'assunzione dell'impegno internazionale e condizionante il comportamento del governo. [...] Un governo che forzasse il contrario voto di indirizzo si esporrebbe infatti alla rottura del rapporto fiduciario, se non al realizzarsi di fattispecie di vera e propria rottura della costituzione». Sull'episodio, cfr. A. MASSAI, *Parlamento*, op. cit., 589.

sulla concessione della base navale della Maddalena agli Stati Uniti), ovvero il Parlamento è stato messo al corrente unicamente dell'esistenza dell'accordo e dei suoi principi informativi (come è avvenuto per l'accordo sull'installazione dei missili Jupiter, il cui testo non è stato presentato alle Camere con la motivazione che si trattasse di un accordo meramente esecutivo del Patto atlantico e che l'interesse nazionale imponesse il segreto)⁷².

La prassi di sostituire l'autorizzazione preventiva *ex art. 80 Cost.* con procedure di approvazione *ex post* di comportamenti illegittimi del Governo è criticata da una parte della dottrina nel presupposto che, oltre a essere incostituzionale, indebolisca fortemente la posizione del Parlamento, il quale, benché «formalmente libero di non dare la sua “approvazione” [...] di fatto trova una remora a “disapprovare” il trattato», in considerazione delle conseguenze negative che questo avrebbe a livello internazionale⁷³. Contro tale orientamento, il quale propugna anche l'illegittimità delle norme di esecuzione del trattato concluso in violazione dell'art. 80 Cost.⁷⁴, la dottrina maggioritaria si è invece espressa in favore dell'ammissibilità di una sanatoria, non potendosi negare al Parlamento la possibilità di implementare un trattato efficace sul piano internazionale, e ha sostenuto che i vizi del procedimento di formazione di un trattato non siano suscettibili di trasmettersi alla normativa di esecuzione approvata in seguito, dato che l'adozione di quest'ultima costituisce espressione di una generale e distinta competenza legislativa delle Camere⁷⁵. Tale ultimo rilievo è stato fatto proprio anche dalla Corte costituzionale, la quale, tuttavia, ha negato che l'esecuzione *ex post* possa ritenersi equivalente all'autorizzazione preventiva di cui all'art. 80 Cost.⁷⁶

⁷² Sull'argomento, ampiamente, cfr. S. MARCHISIO, *Le basi militari nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1984, 117 ss.; A. BARBERA, *Gli accordi*, op. cit., 451 ss.

⁷³ A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 188, il quale ritiene che «una “sanatoria” consistente in un atto di “approvazione” parlamentare diverso dall'ordine di esecuzione, potrebbe risultare ammissibile solo in casi eccezionali» (ivi, 189). Cfr. altresì E. OLIVITO, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata: iniziativa legislativa parlamentare ed esternalizzazione delle politiche migratorie*, in *Diritto pubblico*, 2, 2018, 470 ss.; S. LABRIOLA, *Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina dell'autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali*, in ID., *Il Governo e alcune sue funzioni*, II, Padova, Cedam, 1984, 327 s.; B. CONFORTI, *Lezioni*, op. cit., 64.

⁷⁴ Cfr. A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 178 s.

⁷⁵ Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 235; G. SPERDUTI, *Rilevanza internazionale delle disposizioni costituzionali sulla stipulazione dei trattati e suoi limiti*, in AA.VV., *Scritti di Diritto internazionale in Onore di Tomaso Perassi*, II, 1981, 323; C. MORTATI, *Istituzioni*, op. cit., 684;

⁷⁶ V. Corte cost., sent. n. 295/1984, p.to 6 cons. dir., laddove il giudice costituzionale afferma che la disposizione recante l'ordine di esecuzione di un trattato concluso in forma semplificata «non contiene, neppure implicitamente, alcuna autorizzazione alla ratifica [...] né lo potrebbe [...] per il decisivo rilievo che la legge è intervenuta successivamente all'entrata in vigore dell'accordo non sottoposto a ratifica». Cfr. F.

Al di là di tali disaccordi, comunque, la comunità scientifica è pressoché unanime⁷⁷ nel qualificare come illegittime le prassi governative elusive del dettato costituzionale, contro le quali sono stati indicati alcuni possibili rimedi interni: l’attivazione della responsabilità civile e penale dei ministri che hanno illegittimamente concluso un trattato e, ove abbia concorso alla violazione dell’art. 80 Cost., anche del Presidente; l’elevazione a opera delle Camere di un conflitto di attribuzione (art. 134 Cost.) diretto a far accertare la menomazione delle prerogative parlamentari da parte del Governo ed eventualmente del Capo dello Stato, nonché a ottenere l’annullamento dell’atto con il quale è stato manifestato il consenso dello Stato a vincolarsi a un trattato⁷⁸. Quest’ultimo rimedio appare tuttavia di non facile esperimento: da una parte, infatti, è improbabile che la maggioranza parlamentare, che di regola assume un atteggiamento di mera adesione all’indirizzo del Governo, intenda ricorrere avverso il suo comportamento pur illegittimo; dall’altro, la Corte costituzionale, con l’ordinanza n. 163 del 2018, ha escluso l’ammissibilità di un conflitto sollevato da singoli parlamentari in risposta alla mancata presentazione del *Memorandum* d’intesa tra l’Italia e la Libia del 2017, muovendo dall’assunto che le previsioni costituzionali (artt. 80 e 72, quarto comma Cost.) individuano «nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata», sicché «legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare»⁷⁹.

GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1572, per il rilievo secondo cui, nonostante quanto affermato dalla Corte costituzionale, «un qualche effetto sanante all’esecuzione legislativa di un trattato illegittimamente stipulato dall’esecutivo deve in effetti riconoscersi, se non altro agli effetti internazionali, in quanto non potrà più invocarsene la nullità per violazione dell’art. 80 Cost.».

⁷⁷ Diversamente, cfr. R. MONACO, *La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 51, 1968, 656 ss., secondo cui la prassi ha dato vita a una consuetudine costituzionale che consentirebbe al Governo di concludere in forma semplificata trattati di natura politica o importanti oneri alle finanze; da ultimo, cfr. anche F.M. PALOMBINO, *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2018, 874 ss., il quale, alla luce della prassi e dell’acquiescenza del Parlamento, ritiene plausibile la cristallizzazione di una consuetudine costituzionale che facoltizza il Governo a concludere accordi in forma semplificata anche nelle materie di cui all’art. 80 Cost.

⁷⁸ Cfr. F. GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1571.

⁷⁹ Corte cost., ord. n. 163/2018. Per una prima critica di questa decisione, cfr. R. BIN, *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov’è finita la caccia alle “zone franche”?* *Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2018, 3, il quale rileva che «[l]’esigenza del rispetto della legalità costituzionale – di ogni norma scritta in Costituzione – non può essere sacrificata in nome di ragionamenti formali, come quelli che separano con un tratto di penna le attribuzioni delle Camere dalle funzioni che i parlamentari ricoprono in esse», e afferma che «[i]l fatto che il Governo venga meno alle norme costituzionali in materia di *treaty-making power* – una delle aeree più critiche della storia del diritto costituzionale – con il compiacente benestare della maggioranza politica che governa le Camere, non mi sembra una violazione “minore” dell’ordine costituzionale, di cui ci si possa liberare con un’ordinanza “succintamente motivata”»; A. LAURO, *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo*

A proposito degli accordi in forma semplificata – il ricorso ai quali, nella prassi, sovrappone nettamente l'utilizzo dei trattati sottoposti a ratifica (o ad atto equivalente) del Capo dello Stato⁸⁰ – si è posta la questione della loro compatibilità con un testo costituzionale che menziona espressamente soltanto la modalità solenne di stipulazione. La dottrina prevalente, con vari argomenti, ritiene che essi siano costituzionalmente legittimi, a condizione che non afferiscano alle categorie di cui all'art. 80 Cost.⁸¹ La prassi di concludere

parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 settembre 2018, 3, il quale osserva che «la Corte pare assumere una prospettiva di riflessione tutta incentrata sulla forma di Stato – ed in specie sul principio di separazione dei poteri, nel senso più originale ed “illuministico” del termine – a discapito di una più pragmatica verifica del funzionamento di questo principio nell'ottica della forma di governo parlamentare». Per un'analisi critica della suddetta ordinanza e per la tesi, basata su considerazioni testuali e teleologiche, secondo cui gli artt. 80 e 72 Cost. attribuiscono direttamente ai singoli parlamentari i poteri di esame, discussione e voto sui progetti di legge di autorizzazione alla ratifica, come garanzia della democraticità delle decisioni di politica estera, cfr. anche A.J. GOLIA, *La forza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2019, 47 ss.

⁸⁰ Cfr. i dati relativi al periodo 1994-2007 in E.C. RAFFIOTTA, *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, 9 ss.

⁸¹ A giudizio di alcuni autorevoli studiosi, alla luce del combinato disposto degli artt. 80 e 87, VIII c. Cost. il Presidente della Repubblica avrebbe un potere-dovere di ratificare i trattati ricompresi nelle categorie ex art. 80 Cost. e quelli non rientranti in esse per i quali sia stata prescelta la forma solenne, mentre tutti gli altri accordi potrebbero essere conclusi dal Governo in forma semplificata (cfr. A. CASSESE, *Art. 87, VIII comma*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. del foro italiano, 1978, 223 ss.; V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 208 ss.); secondo altra dottrina, la facoltà di stipulare accordi in forma semplificata spetterebbe al Governo in virtù di una delega tacita di attribuzioni da parte del Presidente della Repubblica (cfr. M. UDINA, *Gli accordi*, op. cit., 211 ss.; R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, Priulla, 1949, 162); per altri, sarebbero ammissibili soltanto nelle materie tecniche di settore dei singoli Ministeri (cfr. B. ALLARA, *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, in *Diritto internazionale*, 1, 1971, 114 ss.); ad avviso di altri studiosi, essi si fonderebbero su una consuetudine costituzionale integrativa (cfr. R. MONACO, *La ratifica*, op. cit., 660 ss.) o autorizzativa (cfr. S. MARCHISIO, *Sulla competenza*, op. cit., 551; M. BUQUICCHIO, *Il procedimento*, op. cit., 66), o ancora su una convenzione costituzionale (cfr. M. FRANCHINI, *I poteri del Governo nella conclusione degli accordi internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1980, 37 ss.). Per la posizione del Governo, cfr. V. Ministero degli affari esteri, *Procedure relative agli Accordi internazionali*, cit., 2: «Per alcuni limitati casi, la ratifica da parte del Presidente della Repubblica non è necessaria. Ciò riguarda determinati accordi esecutivi contemplati o comunque previsti in altri Accordi quadro (quali i Protocolli degli Accordi di Cooperazione Culturale e gli Accordi in materia debitoria). Tale categoria di Accordi può eventualmente entrare in vigore anche a seguito della firma. Sul piano internazionale, tale eventualità è contemplata dal diritto internazionale consuetudinario come codificato nella Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati (art. 12)». Per la tesi dell'illegittimità costituzionale di tali accordi, cfr. da ultimo, F. GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1570, per il quale la Costituzione richiede la ratifica presidenziale per la generalità dei trattati, specialmente «in considerazione dell'esigenza di prevenire la violazione dell'art. 80 Cost. da parte dell'esecutivo, dovendosi ritenere che il Capo dello Stato sia chiamato in primo luogo a verificare che i trattati che il Governo intende concludere senza l'autorizzazione parlamentare non debbano invece ottenerla». In tal senso, cfr. anche A. GIANNINI, *Il controllo*, op. cit., 100; E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, Giuffrè, 2003, 377 ss. *Contra* quest'ultima interpretazione, si concorda con V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 199, ad avviso del quale «la soluzione negativa appare troppo radicale rispetto alla pratica corrente dei rapporti internazionali, nella quale è di largo uso la conclusione di accordi in forma semplificata, e di conseguenza accettandola si rischierebbe di appesantire eccessivamente le modalità di partecipazione del nostro Stato all'intrecciarsi delle relazioni pattizie internazionali con una sorta quasi di autopenalizzazione, che in alcuni

tali accordi ha trovato un riconoscimento anche da parte delle Camere, con l'approvazione della legge n. 839 del 1984: l'art. 1, lettera f) della legge prescrive infatti la pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti di tutti «gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, ivi compresi quelli in forma semplificata»; ad essi si riferisce anche l'art. 4, il quale dispone la pubblicazione trimestrale in un apposito supplemento della Gazzetta Ufficiale di «tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed altri atti comunque denominati», nonché, soprattutto, la loro comunicazione alle Presidenze delle Camere «non oltre un mese dalla sottoscrizione dell'atto con cui la Repubblica si obbliga»⁸². Se da un lato è vero che tali disposizioni hanno permesso di colmare un prolungato *deficit* informativo riguardo alla stipulazione degli accordi non richiedenti la preventiva autorizzazione parlamentare, rendendo in tal modo possibile un controllo a posteriori su di essi⁸³, dall'altro, nondimeno, continuano a essere sottratti alle esigenze democratiche di conoscibilità e trasparenza gli accordi coperti da segreto di Stato ai sensi dell'art. 39 della legge n. 124 del 2007⁸⁴ (da considerare *lex specialis* derogatoria rispetto al regime di pubblicità di cui alla legge n. 389 del 1984)⁸⁵ e quelli che il Governo, sfruttando

casi, per l'obiettivo scarsa rilevanza o per il carattere strettamente tecnico di certi accordi, risulterebbe ingiustificata».

⁸² Per un commento a tali disposizioni, cfr. S. LABRIOLA, *La pubblicazione degli atti normativi e la circolazione delle notizie sulle relazioni internazionali della Repubblica italiana*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2, 1985, 235 ss.

⁸³ In proposito, si noti che nel febbraio 1990 la Commissione affari esteri della Camera dei deputati ha istituito al suo interno un «Comitato permanente per l'esame dei trattati ai sensi dell'art. 4 della legge n. 839», il quale, tuttavia, non è stato ricostituito nelle successive legislature: cfr. Cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 559, il quale rileva che in seguito «non sono emersi segnali di una attenzione delle camere nel controllo dell'operato del governo tramite i documenti in loro possesso».

⁸⁴ Ai sensi dell'art. 39, c. 1 della l. n. 124/2007 «[s]ono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali [...]» (corsivo nostro).

⁸⁵ In tal senso, cfr. A.M. CALAMIA, *Accordi in forma semplificata*, op. cit., 8. Sulla questione dell'ammissibilità degli accordi segreti, nel silenzio della Costituzione, mentre da un lato è certo che l'art. 80 Cost. ponga implicitamente un divieto di concludere in forma segreta i trattati rientranti nelle categorie in esso indicate, da sottoporre a un procedimento che implica necessariamente pubblicità (cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 220 s.), dall'altro, per quanto riguarda gli altri accordi, la dottrina non è univoca: mentre alcuni considerano legittimi gli accordi segreti non rientranti nell'ambito di applicazione del combinato disposto degli artt. 80 e 87, c. VIII Cost. (cfr. M. BUQUICCHIO, *Il procedimento*, op. cit., 91), almeno laddove ricorrano i presupposti eccezionali di cui all'art. 39, c. 1 della l. n. 124/2007 (A.M. CALAMIA, *Accordi in forma semplificata*, op. cit., 8; S. SASSI, *Il puzzle*, op. cit., 6), altri ritengono sussista un divieto costituzionale generale di stipulare accordi segreti (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, op. cit., 685; A. BARBERA, *Gli accordi*, op. cit., 460; S. LABRIOLA, *La pubblicazione*, op. cit., 237; P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1987, 44). Sull'evoluzione della normativa italiana sul segreto di Stato e sul progressivo ampliamento del controllo parlamentare, cfr. P. PICCIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017, 188 ss.

l'assenza di una procedura formalizzata di stipulazione degli accordi in forma semplificata, conclude come atti formalmente non produttivi di vincoli giuridici (denominati “intese non giuridiche”, “intese tecniche” o “accordi verbali”) al fine di eludere gli obblighi di pubblicazione e trasmissione, o anche lo stesso art. 80 Cost.⁸⁶

1.3. L'interpretazione dell'articolo 59, comma 2 della Legge Fondamentale tedesca

Ai sensi dell'art. 59, comma 2 del *Grundgesetz* della Repubblica Federale di Germania, per la conclusione dei trattati⁸⁷ che regolano i rapporti politici della Federazione o che si

⁸⁶ Cfr. A.M. CALAMIA, *Accordi in forma semplificata*, op. cit., 13 ss., il quale ricorda alcuni casi in materia di immigrazione che hanno fatto parlare di accordi in forma «ultrasemplificata» (C. FAVILLI, *Presentazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, 11 ss.), caratterizzati dall'insistenza su materie che coinvolgono direttamente i diritti degli stranieri (rispetto ai quali sussiste la riserva di legge ex art. 10, c. II Cost.) e dalla non conoscibilità da parte dei soggetti interessati dalla regolamentazione in essi prevista: i due Protocolli conclusi con la Libia a Tripoli il 29 dicembre 2007 (modificati il 4 febbraio 2009), di cui sono stati prodotti alcuni estratti solo grazie al ricorso intentato innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) contro l'Italia per la politica dei respingimenti in mare verso la Libia (CEDU, Grande Chambre, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, sent. 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09, par. 19); il memorandum firmato a Roma il 3 agosto 2016 concernente l'«intesa tra il Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno italiano e la Polizia nazionale del Ministero dell'Interno sudanese per la lotta alla criminalità, gestione delle frontiere e dei flussi migratori ed in materia di rimpatrio»; l'accordo di cooperazione in tema di difesa e immigrazione concluso tra l'Italia e la Repubblica del Niger 26 settembre 2017, il quale, a seguito della decisione del Tar Lazio, sez. III/Ter, sent. 16 novembre 2018, n. 11125, che ha ordinato al Ministero degli affari esteri di esibire il testo dell'accordo, è stato sottoposto dal Governo all'autorizzazione delle Camere ex art. 80 Cost. Cfr. anche A.J. GOLIA, *La fortezza*, op. cit., 66 ss., il quale menziona, ad esempio, la nota verbale del 21 marzo 2013 sul trattamento giudiziario di due militari italiani coinvolti in un incidente internazionale con l'India, siglata tra il Sottosegretario di Stato al Ministero degli affari esteri e il Ministro degli esteri indiano, e anche l'intesa verbale conclusa dal Ministro dell'Interno con le autorità libiche il 3 aprile 2012, confermativa delle pratiche censurate dalla CEDU (v. *supra*).

⁸⁷ Si tratta degli «*Staatsverträge*», ossia dei trattati che designano come parte contraente la Repubblica federale di Germania o che sono espressamente conclusi in nome del Presidente federale. In ogni caso, la necessità di un intervento degli organi competenti per la legislazione federale non dipende dalla forma o dalla denominazione di un accordo, ma dal suo contenuto: v. *Richtlinien für die Fassung von Vertragsgesetzen und vertragsbezogenen Verordnungen (Richtlinien nach § 73 Abs. 3 Satz 1 GG - RiVeVo)*, VwV des Bundesministeriums der Justiz v. 1.1.2007, p. 1.1.1. Inoltre, sono trattati nel significato di cui all'art. 59, c. 2 GG quelli con altri soggetti di diritto internazionale e disciplinati dal diritto internazionale: cfr. BVerfGE 1, 351 (1952), 351 s., in cui il giudice costituzionale ha stabilito che l'Accordo di Petersberg (1949) tra il Governo federale e l'Alta Commissione alleata non costituiva un trattato ai sensi dell'art. 59, c. 2 GG, poiché concluso non con gli Alti commissari nella loro capacità di rappresentanti di singoli Stati, ma con l'Alta Commissione come organo collettivo delle potenze occupanti che esercitava il governo in Germania sotto la formale prosecuzione dello stato di guerra: BVerfGE 2, 347 (1953), 374 s. Quanto alle modifiche ai trattati, nella prassi le modifiche formali apportate a un trattato approvato dagli organi legislativi competenti, se non autorizzate anticipatamente da quest'ultimi, devono essere parimenti sottoposte all'approvazione del legislatore, anche se le modifiche non rientrano nelle categorie di cui all'art. 59, c. 2 GG o non riguardano le clausole che avevano reso necessaria l'approvazione dell'accordo principale: v. *RiVeVo*, p. 1.1.3(e); cfr. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé: Allemagne, Service de recherche du Parlement européen*, PE 689.340, Bruxelles, 2021, 30; F. SCHORKOPF, *Staatsrecht der Internationalen Beziehungen*, Munich, C. H. Beck, 2017, § 3, n.m. 86; R. STREINZ, *Art. 25, 32 et 59 GG*, in M. SACHS (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, C.H. Beck, 2018, art. 59, § 39. Per il *Bundesverfassungsgericht*, l'approvazione legislativa non è invece

riferiscono a materie della legislazione federale è necessario il *consenso* (il «*Zustimmung*» del *Bundestag* ed eventualmente anche del *Bundesrat*, nelle materie sulle quali dispone di un diritto di un veto assoluto) o la *partecipazione* (la «*Mitwirkung*» del *Bundesrat*, nelle materie in relazione alle quali può opporre solo un veto sospensivo) degli organi competenti per la legislazione federale, nella forma di una legge federale. Inoltre, l'art. 23, comma 2 *GG* precisa che la conclusione e la modifica dei trattati sull'UE richiedono una legge federale ordinaria approvata col consenso del *Bundesrat*, oppure, nel caso comportino modifiche o integrazioni alla Legge Fondamentale, una legge di revisione costituzionale *ex art. 79 GG*. In aggiunta, ai sensi dell'art. 1151, comma 3 *GG*, deve essere decisa con una legge federale anche la conclusione della pace.

Il requisito costituzionale dell'intervento parlamentare in relazione ai trattati che si riferiscono a materie della legislazione federale costituisce un elemento di continuità rispetto alle carte costituzionali imperiale (art. 11, comma 3) e weimariana (art. 45, comma 3) sia dal punto di vista testuale sia sul piano interpretativo. Questa categoria di trattati, in conformità con la lettura offertane durante la vigenza dei precedenti testi costituzionali, è infatti riferita a quelli per l'implementazione dei quali si renda necessaria l'intermediazione di una legge federale: in questa prospettiva, ai fini della riconducibilità di un trattato alla tipologia in esame è determinante stabilire se esso, per essere eseguito nell'ordinamento interno, necessiti di una legge federale o solo di un atto secondario del Governo o dell'amministrazione. In altri termini, come è stato riconosciuto anche dal *Bundesverfassungsgericht*, per qualificare un trattato come riferito a materie di legislazione federale non è decisivo l'elenco delle competenze legislative della Federazione (e quindi la distribuzione delle competenze tra *Bund* e *Länder*), bensì il riparto delle competenze tra *Legislative* ed *Exekutive*⁸⁸; al punto che, ad avviso della dottrina maggioritaria, devono essere preventivamente sottoposti all'approvazione parlamentare anche i trattati per l'implementazione dei quali sia necessaria l'adozione di leggi da parte dei *Länder*⁸⁹.

necessaria per le modifiche informali derivanti dalla mera evoluzione dinamica di un trattato: v. BVerfGE 104, 151 (2001), 199, in cui ha escluso che gli Accordi di Washington intesi a definire il Nuovo concetto strategico dell'Alleanza Atlantica (1999) necessitassero di una previa approvazione legislativa, nel presupposto che fossero riconducibili alla cornice generale del Patto Atlantico e che non fossero stati concordati in termini giuridicamente vincolanti; cfr. S. KADELBACH, *International Treaties and the German Constitution*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook*, op. cit., 180.

⁸⁸ V. BVerfGE 1, 372 (1952), 388 ss.

⁸⁹ Cfr. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification*, op. cit., 29, e v. *RiVeVo*, p. 1.1.3(b). Per questa tesi, cfr. R. STREINZ, *Art. 25, 32 et 59 GG*, op. cit., art. 59, n.m. 33; M. SCHWEITZER, H.-G. DEDERER, *Staatsrecht II. Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht*, Heidelberg, C.F. Müller, 2016, § 377 ss.; W. HEUN, *Art. 59 GG*,

Pertanto, per determinare se un trattato renda indispensabile un'implementazione legislativa occorre verificare se il suo contenuto rientri o meno nelle prerogative del Legislativo, definite dal principio – a sua volta derivante dal *Rechtsstaatprinzip* e dal *Demokratiegebot* – della riserva di legge (*Vorbehalt des Gesetzes*): in tal senso, richiedono il consenso o la partecipazione degli organi legislativi competenti, innanzitutto, i trattati che incidono su diritti e doveri dei cittadini, e in particolare su diritti e libertà – anche in ossequio alla *Wesentlichkeitstheorie* (teoria dell'essenzialità)⁹⁰, per la quale il *Bundestag* non potrebbe delegare al *Bundesregierung* le decisioni fondamentali per la concretizzazione di tali diritti e libertà⁹¹; inoltre, rientrano nel campo di applicazione dell'art. 59, comma 2 *GG* i trattati che richiedono modifiche alla legislazione vigente e quelli che comportano l'assunzione di obblighi finanziari (in virtù della competenza legislativa del *Bundestag* in materia di bilancio *ex artt.* 110, comma 2, e 115 *GG*), a meno che – similmente a quanto si è osservato a proposito dei casi francese e italiano – gli oneri derivanti da un accordo non trovino già una copertura finanziaria precedente, prevista in termini generali nel bilancio o specificamente autorizzata (sono in tal modo sottratti a un diretto controllo legislativo alcuni tipi di accordo come ad esempio quelli in materia di cooperazione allo sviluppo)⁹².

Particolarmente controversa è risultata la questione del trattamento da riservare ai cosiddetti «*Parallelverträge*» («trattati paralleli»), ossia quei trattati al cui contenuto il quadro legislativo interno risulta già conforme.

Secondo l'orientamento interpretativo più restrittivo, legato alla concezione giurisprudenziale e dottrinale secondo cui nell'esercizio del potere estero la competenza dell'Esecutivo sarebbe la regola, mentre l'intervento parlamentare costituirebbe l'eccezione⁹³, rientrerebbero nella categoria dei trattati «che si riferiscono a materie della legislazione

in H. DREIER (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2015, n.m. 31; B. KEMPEN, *Art. 32 u. 59 GG*, in H. MANGOLDT, F. KLEIN, C. STARCK (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, München, C.H. Beck, 2010, art. 59, n.m. 22.

⁹⁰ Cfr. U. FASTENRATH, T. GROH, *Artikel 59*, in K.H. FRIAUF, W. HÖFLING (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Berlin, Erich Schmidt, 2016, n.m. 60.

⁹¹ Sulla teoria, in generale, cfr. H. SCHULZE-FIELITZ, *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung - besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980-1983)*, Berlin, Duncker & Humblot, 1988, 158 ss. V. anche BVerfGE 49, 89 (1978), 127.

⁹² V. *RiVeVo*, 1.1.3(d). Cfr. D. RAUSCHNING, *Artikel 59*, in W. KAHL, C. WALDHOFF, C. WALTER (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, C.F. Müller, 2009, n.m. 78 ss.

⁹³ Cfr. BVerfGE 2, 347 (1953), 379; BVerfGE 1, 68 (1984), 85; BVerfGE 90, 286 (1994), 357. Cfr. altresì W. GREWE, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 12, 1954, 135 ss.

federale» soltanto quelli la cui implementazione imponga di modificare la legislazione vigente: ciò, nel presupposto (di matrice dualista) che la *ratio* della disposizione costituzionale sia quella di conferire efficacia a un trattato nell'ordinamento interno⁹⁴.

Diversamente, all'interno dell'indirizzo dottrinale più incline a valorizzare la partecipazione parlamentare – tanto da qualificare il potere estero come un «*Kombinierte Gewalt*» dell'Esecutivo e del Parlamento⁹⁵ – si riscontra un'opinione favorevole a un intervento legislativo rispetto a ciascun trattato il cui oggetto ricada nelle prerogative parlamentari, indipendentemente dalla circostanza che esso imponga o meno la modifica di leggi preesistenti. Nella prassi, e nel silenzio della giurisprudenza costituzionale, i *Parallelverträge* sono sottoposti al consenso e all'approvazione degli organi legislativi competenti, anche in considerazione del fatto che, a seguito della loro conclusione, in virtù del diritto internazionale sorge in capo al legislatore un obbligo a non apportare modifiche alla legislazione vigente già conforme alle sue disposizioni⁹⁶.

L'altra categoria che esige un preventivo intervento parlamentare è quella dei trattati «che regolano i rapporti politici della Federazione», della quale il *Bundesverfassungsgericht*, in una pronuncia del 1952, ha offerto un'interpretazione particolarmente restrittiva, di

⁹⁴ Cfr. S. KADELBACH, *International Treaties*, op. cit., 177.

⁹⁵ Per la tesi del potere estero come «*Kombinierte Gewalt*», cfr. E. MENZEL, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 12, 1954, 194 ss.; M. SACHAU, *Wehrhoheit und Auswärtige Gewalt: Ein Beitrag zur Auslegung des Artikel 32 Absatz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 1967, 52 ss.; E. FRIESENHAHN, *Parlament und Regierung im modernen Verfassungsstaat*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 16, 1958, 9 ss., per il quale la combinazione di Governo e Parlamento è espressione del rapporto tra i due organi nel quadro istituzionale generale, fondato sul principio generale di una loro «*Gesamthänderischen Staatsleitung*»; H.W. BAADE, *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg, Hansischer Gildenverlag, 1962, 115 ss., che identifica un «*Gemischte Gewalt*» nel quale al Parlamento spetta una posizione preminente. Pur assumendo l'esistenza di una competenza generale dell'Esecutivo negli affari esteri, riconoscono un rilevante ruolo partecipativo del Parlamento H. MOSLER, *Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, in *Festschrift für Carl Bilfinger*, 1954, 269, il quale lo descrive come «*Teilhaber der auswärtigen Gewalt*», e K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C.F. Müller, 1985, 204, il quale sottolinea come nel settore delle relazioni estere si realizzi uno stretto «*Zusammenwirken*» Esecutivo-Legislativo. Per un'accurata sintesi dei diversi orientamenti emersi nella dottrina tedesca in merito all'allocazione del potere estero, cfr. W. GREWE, *Zum Verfassungsrecht der auswärtigen Gewalt: Die Kompetenzverteilung zwischen den Bundesorganen*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 4, 1987, 521 ss.; ID., *Auswärtige Gewalt*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III, I, Heidelberg, C.F. Müller, 1988, 921 ss. Cfr. anche l'orientamento più recente assunto dal Tribunale costituzionale federale, secondo il quale negli affari esteri i rapporti tra Governo e Parlamento devono essere ispirati a un non precisamente definito principio di cooperazione: v. BVerfGE 104, 151 (2001), 194, 207 ss.; BVerfGE 118, 224 (2007), 258 ss.

⁹⁶ Cfr. S. KADELBACH, *International Treaties*, op. cit., 179; F. SCHORKOPF, *Staatsrecht*, op. cit., § 3, n.m. 84; J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation of Parliament in the Treaty Process in the Federal Republic of Germany*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 1991, 368, nota 41. V. anche *RiVeVo*, p. 1.1.3(c).

fatto restringendola ai soli trattati di natura *altamente* politica. Secondo il giudice costituzionale, infatti, affinché un trattato sia considerato politico nel significato di cui all'art. 59, comma 2 *GG*, non è sufficiente che riguardi in generale la cosa pubblica, il bene comune o gli affari di Stato: piuttosto, è necessario che esso interessi essenzialmente e direttamente «l'esistenza dello Stato, la sua integrità territoriale, la sua indipendenza, la sua posizione e il suo peso determinante nella comunità internazionale; per definizione, si devono considerare trattati politici [...] gli accordi diretti ad affermare, mantenere e rafforzare il potere di uno Stato rispetto agli altri Stati»⁹⁷. Il Tribunale ha quindi individuato i principali accordi che devono essere ritenuti politici: «le alleanze, i patti di garanzia, gli accordi di cooperazione politica, i trattati di pace, di non aggressione, di neutralità e di disarmo, nonché i trattati di arbitrato e quelli simili»⁹⁸, tenendo tuttavia fermo il principio per cui «se un trattato è politico nel senso sopra indicato può essere determinato soltanto *caso per caso*, tenendo conto delle circostanze particolari e della specifica situazione politica della Repubblica federale e delle sue controparti»⁹⁹.

Nella pronuncia del 1952 il giudice costituzionale ha anche precisato che gli accordi commerciali, benché esclusi come tali dall'elenco dell'art. 59, comma 2 *GG*, nondimeno possono assumere carattere politico in alcuni casi speciali (è il caso, ad esempio, degli accordi di integrazione economica), nei quali «i rapporti di “mercato”, intrinsecamente apolitici, possono diventare rapporti di “potere” politico»¹⁰⁰.

Per il *Bundesverfassungsgericht*, inoltre, regolano i «rapporti politici della Federazione» anche i trattati che incidono «sull'ordine della comunità internazionale»¹⁰¹. Sebbene nel novero di questi ultimi si possano includere numerosi trattati multilaterali, nella prassi la Repubblica federale ha aderito a importanti organizzazioni internazionali – come la *Food*

⁹⁷ BVerfGE 1, 372 (1952), 381 (traduzione nostra). V. anche BVerfGE 90, 286 (1994), 359. Sui trattati politici, cfr. altresì R. GEIGER, *Grundgesetz und Völkerrecht, mit Europarecht*, München, C.H. Beck, 2013, 129. A favore dell'orientamento restrittivo del *Bundesverfassungsgericht*, cfr. W. GREWE, *Die auswärtige Gewalt*, op. cit., 157. *Contra*, cfr. E. MENZEL, *Die auswärtige Gewalt*, op. cit., 191 ss. Per l'osservazione secondo cui tale indirizzo interpretativo non pregiudica in modo indifferenziato il Parlamento, come sostenuto da quest'ultimo Autore (ivi, 191), «bensì, soprattutto, le facoltà di controllo critico e le possibilità di condizionamento della opposizione», cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 357.

⁹⁸ BVerfGE 1, 372 (1952), 381 (traduzione nostra).

⁹⁹ Ivi, 383 (traduzione nostra). La formula lascia al Governo federale ampia discrezionalità nell'identificazione dei trattati politici: così, ad esempio, ha ritenuto non fosse politico un accordo concluso con Israele sulla spedizione di armi verso tale Paese (cfr. A. WERBKE, *Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1965*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 27, 1967, 144).

¹⁰⁰ BVerfGE 1, 372 (1952), 383 (traduzione nostra).

¹⁰¹ Ivi, 382 (traduzione nostra).

and Agriculture Organization (FAO), l'International Labour Organization (ILO), l'International Maritime Organization (IMO), la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), la World Health Organization (WHO) e l'Organisation for European Economic Co-operation (OECE) – senza l'intervento preventivo degli organi assembleari competenti¹⁰².

Ad ogni modo, in seno alla dottrina si è sostenuta anche un'interpretazione più estensiva del dettato della Legge Fondamentale, tale da includere tra i «*politische Verträge*» anche gli accordi economici e sociopolitici di maggiore rilievo¹⁰³.

Infine, si ricorda che gli accordi internazionali non rientranti nelle materie di cui all'art. 59, comma 2 GG possono essere conclusi in forma semplificata (escludendo pertanto l'intervento del Parlamento in sede di approvazione e del Presidente federale in sede di ratifica) dal Governo federale, previa deliberazione del *Kabinet*, come accordi intergovernativi («*Regierungsabkommen*»), ovvero dai ministri, nell'ambito della loro sfera di competenza, come accordi ministeriali («*Ressortabkommen*»). Fa implicito riferimento a tali accordi – profondamente radicati nella prassi costituzionale fin dall'epoca imperiale¹⁰⁴ – l'ultima proposizione dell'art. 59, comma 2 GG, la quale ricorre alla denominazione «*Verwaltungsabkommen*» (accordi amministrativi) e si limita a rinviare, per la loro disciplina, «alle corrispondenti norme sull'amministrazione federale»¹⁰⁵.

- 1.4. L'ambito dell'intervento parlamentare nei modelli di organizzazione del *treaty-making power* diversi da quello vetero-belga: il sistema statunitense (art. II, sez. 2, cl. 2 Cost.)

Come osservato in precedenza, nonostante la Costituzione degli Stati Uniti d'America stabilisca un unico procedimento per la conclusione di *tutti* i trattati – quello solenne

¹⁰² Cfr. S. KADELBACH, *International Treaties*, op. cit., 177; L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 51.

¹⁰³ Cfr. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification*, op. cit., 28; F. SCHORKOPF, *Staatsrecht*, op. cit., § 3, n.m. 79; M. NETTESHEIM, *Art. 59 GG*, in T. MAUNZ, G. DÜRIG (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, München, C.H. Beck, 2009, n.m. 101 ss.; C. TIETJE, K. NOWROT, *Parlamentarische Steuerung und Kontrolle des internationalen Regierungshandelns und der Außenpolitik*, in M. MORLOK, U. SCHLIESKY, D. WIEFELSPÜTZ (Hrsg.), *Parlamentsrecht: Praxishandbuch*, Baden-Baden, Nomos, 2016, § 45, n.m. 26.

¹⁰⁴ Cfr. H. BEEMELMANS, H.D. TREVIRANUS, *National Treaty Law and Practice: Germany*, in D. HOLLIS, M.R. BLAKESLEE, L.B. EDERINGTON (eds.), *National Treaty*, op. cit., 320 s.; S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification*, op. cit., 26 s. Sulla distinzione tra accordi dipendenti e indipendenti, e tra accordi normativi e amministrativi, cfr. S. KADELBACH, *International Treaties*, op. cit., 186.

¹⁰⁵ Da tale rinvio discende che la conclusione degli accordi amministrativi per la cui esecuzione è necessario l'intervento dei *Länder* richiede un'approvazione («*Zustimmung*») del *Bundesrat*: cfr. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification*, op. cit., 33.

disciplinato all'art. II, sez. 2, cl. 2, ai sensi del quale «*[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*» –, fin dalle origini dell'esperienza federale la prassi ha fatto registrare il ricorso a tipologie di *executive agreement* diverse tra loro, ma accomunate dalla completa estraneità a questo schema costituzionale.

Su quest'ultimo fenomeno e, in particolare, sul ruolo che il Congresso può eventualmente svolgere nell'ambito dei procedimenti preordinati alla conclusione di tali accordi, si tornerà in seguito. Per ora interessa segnalare, insieme ad autorevole dottrina, la problematica attitudine dell'istituto degli *executive agreement* «a porsi quale strumento regolatore dei rapporti afferenti *qualsivoglia materia* nel campo delle relazioni internazionali»¹⁰⁶. E questo nonostante sia l'esperimento di tentativi di ricavare dalla prassi un'elencazione di materie coperte da una sorta di «riserva di trattato»¹⁰⁷, sia le ricordate perplessità sollevate da una parte della dottrina statunitense, secondo cui i *congressional-executive agreement* non potrebbero ritenersi uno strumento sostanzialmente equivalente ai «*treaties*», e dunque tale modalità di stipulazione andrebbe materialmente circoscritta ad accordi amministrativi e apolitici di scarso rilievo e durata limitata¹⁰⁸.

È anche noto come tali perplessità non siano state condivise da un altro filone dottrinale, ad avviso del quale, nel silenzio del testo costituzionale, nonché per prassi sistematica e convalidata anche dalla giurisprudenza, quella per la stipulazione dei trattati e quella per la conclusione dei *congressional-executive agreement* costituirebbero due procedure essenzialmente interscambiabili, con la conseguenza che la scelta tra l'una e l'altra sarebbe

¹⁰⁶ R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1983, 391. L'Autore rileva come, ad esempio, si sia fatto ricorso a *executive agreement* «per sanzionare l'acquisizione di un territorio, per ottenere la risoluzione di controversie internazionali, l'adesione ad organizzazioni internazionali, la conclusione di accordi finanziari e commerciali, il controllo delle comunicazioni internazionali, la cessazione di situazioni di guerra, etc., materie sulle quali è dato anche registrare la conclusione di trattati in forma solenne» (*ibidem*, nota 118). Cfr. anche L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 116 s.

¹⁰⁷ C.C. HYDE, *Constitutional Procedures for International Agreement by United States (Joint Resolution-Executive Agreement-Treaty)*, in *American Journal of International Law*, 1937, 45, il quale riferisce questa riserva a trattati su materie come estradizione, naturalizzazione, garanzie di neutralità di territorio, privilegi consolari, ecc. *Contra*, B. SCHWARZ, *A Commentary on the Constitution of the United States*, I, New York, Macmillan, 1963, 150.

¹⁰⁸ Contro l'interscambiabilità di trattati ed *executive agreement*, da ultimo, cfr. L.H. TRIBE, *Taking Text and Structure Seriously: Reflections on Free-Form Method in Constitutional Interpretation*, in *Harvard Law Review*, 108, 1995, 1221 ss., 1252, secondo cui gli accordi internazionali possono essere conclusi soltanto attraverso la *Treaty Clause*; J.C. YOO, *Laws as Treaties?: The Constitutionality of Congressional-Executive Agreements*, in *Michigan Law Review*, 99, 2001, 757 ss., nonché P.J. SPIRO, *Treaties, Executive Agreements, and Constitutional Method*, in *Texas Law Review*, 79, 2001, 961 ss., secondo i quali trattati ed *executive agreement* hanno ciascuno il proprio esclusivo ambito di competenza.

semplicemente da rimettere – come di fatto avviene – a valutazioni di opportunità politica¹⁰⁹.

Rinuncia a individuare un chiaro criterio materiale di distinzione tra trattati ed *executive agreement*, verosimilmente in modo intenzionale, anche la «*Circular 175 Procedure*» delineata nel *Foreign Affairs Manual*: in essa, infatti, si definiscono i trattati quali accordi internazionali conclusi dal Presidente con l'*advice and consent* del Senato, e si precisa che essi possono riguardare «*any subject genuinely of concern in foreign relations, so long as the agreement does not contravene the United States Constitution*»¹¹⁰; subito dopo si denominano «*international agreements other than treaties*» gli accordi internazionali «*brought into force with respect to the United States on a constitutional basis other than with the advice and consent of the Senate*»¹¹¹, senza che sia tuttavia aggiunta alcuna indicazione di tenore simile a quella precedente in merito a un loro ambito materiale di riferimento¹¹².

Preme infine evidenziare che nel sistema statunitense di organizzazione del *treaty-making power* sono sottratti a un preventivo intervento deliberativo del Senato o del Congresso, oltre agli *executive agreement* stipulati autonomamente dal Presidente (vedi *infra*), anche gli accordi giuridicamente non vincolanti siglati tradizionalmente e in gran numero dall'Esecutivo (dal vertice o dalle sue articolazioni interne), i quali, sebbene non siano qualificabili come fonti di obbligazioni di diritto internazionale (appartengono alla categoria del «*soft law*»), nondimeno possono assumere grande rilievo politico, come limpidamente riconosciuto dell'ex Segretario di Stato Henry Kissinger: «*The fact that many*

¹⁰⁹ Per il dibattito dottrinale della prima metà del XX secolo e per la giurisprudenza di riferimento, v. Cap. III, § 4.2. Cfr. le osservazioni sul punto di L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 115: «*Many writers undoubtedly continue to believe that there is, or ought to be, a distinction between treaties and congressional executive agreements. [...] Yet no one has ever been capable of setting up a clear-cut criterion for a distinction which would be discernible or workable in actual practice*». A favore dell'interscambiabilità di trattati ed *executive agreement*, da ultimo, cfr. B. ACKERMAN, D. GOLOVE, *Is NAFTA Constitutional?*, in *Harvard Law Review*, 108, 1995, 799 ss.; L. HENKIN, *Foreign Affairs and the United States Constitution*, Oxford, Clarendon Press, New York, Oxford University Press, 1996, 217.

¹¹⁰ 11 *Foreign Affairs Manual (FAM)* 723.2-1.

¹¹¹ 11 *FAM* 723.2-2.

¹¹² Il Manuale si limita a dettare alcuni fattori da tenere in considerazione nella scelta del procedimento da seguire, il riferimento ai quali, tuttavia, non appare risolutivo: «*(1) The extent to which the agreement involves commitments or risks affecting the nation as a whole; (2) Whether the agreement is intended to affect state laws; (3) Whether the agreement can be given effect without the enactment of subsequent legislation by the Congress; (4) Past U.S. practice as to similar agreements; (5) The preference of the Congress as to a particular type of agreement; (6) The degree of formality desired for an agreement; (7) The proposed duration of the agreement, the need for prompt conclusion of an agreement, and the desirability of concluding a routine or short-term agreement; and (8) The general international practice as to similar agreements*» (11 *FAM* 723.3).

*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. But they are not binding commitments of the United States»*¹¹³. Tale tipologia di accordi, anche per il fatto di non sollevare significativi problemi di ordine costituzionale¹¹⁴, rappresenta per il Presidente un percorso alternativo particolarmente attrattivo per il perseguimento autonomo dei suoi indirizzi di politica internazionale, sebbene comunque assoggettato al limite per cui, qualora gli impegni assunti necessitino di un'implementazione nel diritto interno, questa generalmente richiede di essere conseguita tramite un'apposita legislazione del Congresso¹¹⁵.

1.5. (Segue): il sistema britannico dalla *Ponsonby Rule* al *Constitutional Reform and Governance Act (CRAG Act)*

Per quanto storicamente anteriore e formalmente estraneo al modello belga di organizzazione del *treaty-making power*, il sistema sviluppatosi nell'ordinamento costituzionale d'oltremontana precorre la medesima preoccupazione che avrebbe in seguito ispirato l'identificazione, da parte dei costituenti euro-continentali, di un nucleo essenziale di categorie di accordi da sottoporre all'approvazione parlamentare: quella di impedire all'Esecutivo di espropriare il Parlamento della titolarità del potere legislativo (e di bilancio) trasferendo la regolamentazione di una materia dalla sfera nazionale a quella internazionale, in tal modo rovesciando, dall'esterno, l'ordinario assetto dei rapporti tra i due organi costituzionali. I principi informatori del modello britannico – la conformità ai quali del modello belga è stata propugnata da una parte della dottrina (anche sotto l'ulteriore profilo dell'esperibilità di un controllo politico-parlamentare nei confronti dell'operato

¹¹³ *Department of State Bulletin*, October 27, 1975, 612 s. Tra gli accordi giuridicamente non vincolanti ma di grande importanza politica figura, ad esempio, l'accordo sul nucleare iraniano siglato il 14 luglio 2015 tra gli Stati Uniti, l'Iran e altre potenze mondiali (denominato *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*).

¹¹⁴ In tempi recenti, tuttavia, parte della dottrina ha invocato un maggiore controllo su tali impegni: cfr. M.D. RAMSEY, *Evading the Treaty Power?: The Constitutionality of Nonbinding Agreements*, in *Florida International University Law Review*, 11, 2016, 371 ss.; D.B. HOLLIS, J.J. NEWCOMER, "Political" Commitments and the Constitution, in *Virginia Journal of International Law*, 49, 2009, 507 ss.

¹¹⁵ Cfr. J. GALBRAITH, *International Agreements and U.S. Foreign Relations Law. Complexity in Action*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook*, op. cit., 162 s.; R.E. DALTON, *National Treaty Law and Practice: United States*, in D. HOLLIS, M. BLAKESLEE, B. EDERINGTON (eds.), *National Treaty*, op. cit., 767 s.

governativo)¹¹⁶ – si legano a una concezione dualistica dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale: se da un lato solo il Governo, in virtù dell’esercizio della *royal prerogative*, ha il potere di negoziare, sottoscrivere e concludere gli accordi internazionali, dall’altro questi ultimi, nella misura in cui incidano sui diritti, implicino modifiche legislative oppure oneri finanziari, non possono acquisire efficacia nell’ordinamento nazionale se non a seguito dell’approvazione da parte del Parlamento della legislazione necessaria alla loro implementazione.

Certamente, rispetto ai sistemi di ispirazione belga, l’intervento parlamentare governato da tale meccanismo, oltre a rimanere irrimediabilmente confinato a poche – benché essenziali – categorie di trattati, presenta altresì l’inconveniente di non consentire al Parlamento di pronunciarsi su un trattato in quanto tale, in modo formale e diretto. È pur vero, tuttavia, che la prassi governativa (assurta oramai a *convention*) di sottoporre al Parlamento l’*implementing legislation* in un momento tra la firma e la conclusione dei trattati corrispondenti – nel ricalcare il *timing* dell’intervento parlamentare proprio dei sistemi statunitense e continentale – talvolta consente alle Camere di esprimere, contestualmente all’esame del relativo *bill*, una complessiva valutazione politica dell’operato del Governo in sede di negoziati e dell’opportunità o meno di procedere alla ratifica.

In aggiunta, come già ricordato, si è anche cristallizzata – a partire dal precedente stabilito nel 1919 dalla decisione del Primo Ministro Lloyd George di presentare al Parlamento i trattati di pace – la convenzione di richiedere l’assenso del Parlamento prima della ratifica (e talvolta anche prima della sottoscrizione) dei trattati di importanza politica primaria¹¹⁷: una regola che sembra avvicinarsi al requisito, previsto con varie sfumature da alcuni dei testi costituzionali esaminati, dell’approvazione parlamentare dei cosiddetti “trattati politici”; al contempo, tuttavia, tale pratica, per il combinarsi del suo carattere non obbligatorio e della dinamica spiccatamente maggioritaria della forma di governo parlamentare, tende a esibire connotati di flessibilità – vale a dire, di discrezionalità governativa nella decisione sull’*an* della sua attivazione – assai più accentuati di quelli pur osservabili negli ordinamenti nei quali è costituzionalmente necessaria.

Un’esatta descrizione della portata dell’intervento parlamentare nell’esercizio del *treaty-making power* richiede di considerare ulteriori decisivi tasselli.

¹¹⁶ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Droit constitutionnel international*, Paris, Sirey, 1933, 112.

¹¹⁷ Cfr. F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 178.

Il primo è rappresentato dalla prolungata vigenza della *Ponsonby Rule* e della sua successiva, parziale codificazione, con rilevanti modifiche, a opera del *Constitutional Reform and Governance Act* del 2010 (*CRA G Act*). Nella sua prima parte, assunta nel tempo a convenzione costituzionale accettata in via di principio da tutti i Governi, com'è noto la *Rule* impegnava l'Esecutivo a depositare presso le Camere ogni trattato firmato e in attesa di ratifica (da intendersi *lato sensu*, secondo la lettura offertane del *Foreign and Commonwealth Office*); entro ventuno giorni, i trattati presentati sarebbero potuti diventare oggetto di dibattito parlamentare su iniziativa del Governo, qualora li avesse ritenuti importanti, o su richiesta di un gruppo parlamentare, soddisfatta solo ove fosse stato trovato tempo nel calendario.

Potenzialmente, la svolta annunciata nel 1924 dal Governo MacDonald estendeva il preventivo coinvolgimento del Parlamento a tutti i trattati da concludere solennemente. Tuttavia, la prassi ha messo in luce i numerosi limiti di un procedimento che restringeva il ruolo del Parlamento a un intervento sì preventivo, ma al contempo eventuale, di natura meramente oppositiva e in alcun modo vincolante per il Governo, e che soprattutto lasciava all'Esecutivo piena discrezionalità in merito alla scelta se promuovere o meno un dibattito su un trattato depositato (in esito a un'autonoma valutazione della sua rilevanza oppure acconsentendo a una richiesta in tal senso dell'opposizione). Inoltre, il Governo non ha proceduto al deposito in ossequio alla convenzione in circostanze eccezionali che hanno imposto di procedere tempestivamente alla ratifica¹¹⁸. Oltretutto, nel maggio 1981 l'Esecutivo ha espresso l'intenzione di escludere dal procedimento gli accordi bilaterali contro le doppie imposizioni (i cosiddetti «*double taxation agreements*»)¹¹⁹.

D'altra parte, è anche vero che in seguito l'Esecutivo ha progressivamente ampliato il raggio di applicazione della *Ponsonby Rule*: a partire dal 1982, essa è stata osservata anche per gli emendamenti ai trattati; inoltre, il 30 ottobre 2000 il Governo ha assunto l'impegno di promuovere in via ordinaria lo svolgimento di dibattiti sui trattati concernenti importanti questioni politiche, diplomatiche e militari, qualora fossero pervenute richieste

¹¹⁸ In proposito, cfr. A. LANG, *Parliament's role*, op. cit., 10; A. THORP, *Parliamentary scrutiny of treaties: up to 2010*, House of Commons Library, standard note SN/IA/4693, 25 September 2009, 9; S. TEMPLEMAN, *Treaty-Making and the British Parliament*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 2, 1991, 466.

¹¹⁹ Cfr. S. TEMPLEMAN, *Treaty-Making*, op. cit., 466.

in tal senso da parte di un *Select Committee*, supportate dal *Liaison Committee* della Camera dei Comuni¹²⁰.

La consapevolezza dei suddetti limiti, unita alla più generale preoccupazione che il perdurante radicarsi del potere estero dell'Esecutivo sulla *royal prerogative* tendesse a offuscarne e limitarne l'*accountability* nei confronti del Parlamento¹²¹, ha messo in moto, a partire dal 2004, un processo riformatore¹²² culminato col conseguimento di una piccola rivoluzione costituzionale: la parziale codificazione legislativa e, in certa misura, il rafforzamento – ad opera della seconda parte del *Constitutional Reform and Governance Act* del 2010 – della *Ponsonby Rule*. Tralasciando in questa sede alcuni aspetti più strettamente procedurali della riforma, sui quali si tornerà più avanti, preme ora soffermarsi sui caratteri fondamentali del procedimento da essa disciplinato, e in specie sulla sua portata applicativa.

In base alla nuova procedura per la ratifica dei trattati, disciplinata dalla sez. 20 *CRAG Act*, il Governo – rappresentato da un Ministro – è tenuto a depositare in Parlamento ogni trattato (o emendamento a un trattato) proposto per la ratifica (o atto equivalente), accompagnato da un *Explanatory Memorandum*, per un periodo di almeno ventuno giorni di seduta, estendibile dall'Esecutivo a sua discrezione. Durante questo periodo, entrambe le Camere possono esprimere la loro contrarietà alla ratifica di un trattato approvando una *resolution*: in caso di opposizione della sola *House of Lords*, il Governo può comunque procedere con la ratifica, con l'onere, tuttavia, di spiegarne le ragioni; in caso di

¹²⁰ Cfr. UK GOVERNMENT, *Government response to the House of Commons Procedure Committee's Second Report: Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HC 210, Session 1999-2000, 31 October 2000.

¹²¹ Cfr. ad esempio J. STRAW, *Abolish the Royal Prerogative*, in A. BARNETT (ed.), *Power and the Throne: The Monarchy Debate*, London, Vintage, 1994, 125, 129, ad avviso del quale «[t]he royal prerogative has no place in modern in a modern western democracy [...] [I]t has been used as a smokescreen by Ministers to obfuscate the use of power for which they are insufficiently accountable».

¹²² Il processo riformatore è stato scandito dalla produzione di numerosi rapporti da parte delle commissioni parlamentari e dei diversi ministeri coinvolti (*green, consultation e white papers*): v. HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE, *Taming the prerogative strengthening ministerial accountability to Parliament*, HC 422, 16 March 2004; MINISTRY OF JUSTICE, *The governance of Britain*, Cm 7170, July 2007; MINISTRY OF JUSTICE, MINISTRY OF DEFENCE AND FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE, *The governance of Britain: war powers and treaties: limiting executive powers*, Cm 7239, 25 October 2007; MINISTRY OF JUSTICE, *The Governance of Britain: Constitutional Renewal*, Cm7342-1, 25 March 2008; JOINT COMMITTEE ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL RENEWAL BILL, *Draft Constitutional Renewal Bill*, HL 166-I, HC 551-I, 31 July 2008; JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Legislative scrutiny: Constitutional Reform and Governance Bill; Video Recordings Bill*, HL 33, HC 249, 18 January 2010. Per un esame complessivo della riforma alla luce dei lavori preparatori, cfr. J. BARRETT, *The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: recent reforms*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 60, 2011, 225 ss.; C. MCLACHLAN, *Foreign Relations Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 174 s.

opposizione dell'*House of Commons*, il trattato non può essere ratificato. Ciononostante, il Governo può dichiarare che, malgrado quest'ultima decisione, il trattato debba essere ratificato, illustrandone i motivi. Dal rilascio di tale dichiarazione, decorre un ulteriore termine di ventuno giorni di seduta durante il quale l'*House of Commons* può nuovamente pronunciarsi contro la ratifica, impedendola.

Andandosi ad aggiungere al requisito “dualista” dell'intervento parlamentare necessario a conferire efficacia interna agli accordi internazionali modificativi del quadro giuridico esistente, il meccanismo introdotto è sembrato predisporre in favore del Parlamento, e in particolare della *House of Commons*, quello che è stato efficacemente definito un sistema di «*constitutional belt and braces*»¹²³: un doppio sistema garantistico costruito per provvedere, congiuntamente o alternativamente, ad assicurare che «*Parliament has voice before the executive commits the country on the international plane*» e a impedire «*the executive making binding rules at national level independent of the legislature*»¹²⁴.

Al di là delle difficoltà pratiche che, come vedremo, si frappongono all'esame dei trattati depositati e all'organizzazione di un dibattito e di una votazione su di essi, considerate la brevità del lasso di tempo messo a disposizione e la mancanza di una specifica disciplina in merito, permangono le costrizioni di un intervento soltanto *in negativo* della Camera dei Comuni, il quale, oltretutto, prevede diverse eccezioni.

Innanzitutto, la sez. 22 *CRAG Act* prevede – in continuità con la prassi precedente – che il Governo, eccezionalmente, possa decidere di ratificare un trattato senza che sia preventivamente applicata la procedura appena descritta; in tal caso, lo stesso ha tuttavia l'obbligo, dopo la ratifica, di provvedere il prima possibile a trasmettere alle Camere una copia del trattato, a pubblicarlo nella modalità ritenuta opportuna e a comunicare al Parlamento le ragioni del suo operato. Questa eccezione – si precisa – non si applica qualora una delle Camere abbia già deliberato che un trattato non dovrebbe essere ratificato. In ogni caso, al Governo viene lasciata piena discrezionalità in ordine all'identificazione dei casi eccezionali in cui può disapplicarsi la sez. 20 *CRAG Act*, considerato che essi non formano oggetto di alcuna definizione o esemplificazione¹²⁵. Inoltre, eventuali contrasti

¹²³ P. CRAIG, *Engagement and Disengagement with International Institutions*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook*, op. cit., 399.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 42. Il Governo non ha accolto la proposta dell'*House of Commons Public Administration Select Committee* di definire tali circostanze o, in alternativa, di attribuire al Parlamento, piuttosto che al Governo, la facoltà di derogare al procedimento *ex sez. 20 CRAG Act* (HOUSE OF

in merito alla mancata o all'irregolare applicazione della procedura in esame potrebbero non trovare alcun rimedio giurisdizionale: infatti, sebbene in via di principio, in linea con la giurisprudenza più recente¹²⁶, essi sono da ritenersi sindacabili, nondimeno si è osservato che «*courts are likely still to be reluctant to interfere with the exercise of the power when the issue involves policy concerning foreign relations*»¹²⁷. Ad ogni modo, a oltre dieci anni dall'entrata in vigore del *CRA G Act*, la sez. 22 non ha ancora trovato applicazione¹²⁸.

In secondo luogo, la sez. 23 *CRA G Act*, più volte emendata, elenca alcune categorie di trattati escluse dall'applicazione della sez. 20. Tali eccezioni, in realtà, non appaiono problematiche, in quanto marginali o giustificate dal fatto che «*the treaties listed are subject to greater parliamentary scrutiny through, for example, an obligation to secure positive statutory authorization before the treaty takes effect*»¹²⁹: al di là del riferimento – abrogato nel 2018 – ai trattati approvati conformemente ai requisiti previsti dalla sez. 5 dello *European Union (Amendment) Act* del 2008 o dalla parte 1 dello *European Union Act* del 2001¹³⁰, la sezione annovera i trattati per implementare i quali si può adottare un *Order in Council* soggetto a un'*affirmative resolution* della Camera dei Comuni (*double taxation conventions, double taxation arrangements, international tax enforcement arrangements e arrangements affording double taxation relief*), uno specifico accordo di cooperazione in materia di tassazione firmato con la Svizzera (implementato dal *Finance Act* del 2012), i trattati conclusi dal governo di un territorio britannico d'oltremare, di una

COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE, *Constitutional Renewal: Draft Bill and White Paper*, HC 499 2007-2008, 4 June 2008, 28).

¹²⁶ V. ad esempio ENGLAND AND WALES HIGH COURT, *R (Wheeler) v. Office of the Prime Minister*, 2008, 1409. Tradizionalmente, il *treaty-making power* è stato considerato non suscettibile di *judicial review*: v. UNITED KINGDOM HOUSE OF LORDS, *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service*, 1984, AC 374, 29.

¹²⁷ J. BARRETT, *The United Kingdom*, op. cit., 242. Cfr. anche D. MCGOLDRICK, *The Boundaries of Justiciability*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 59, 4, 2010, 981 ss.

¹²⁸ Cfr. A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 20.

¹²⁹ P. CRAIG, *Engagement*, op. cit., 399.

¹³⁰ Quando il Regno Unito era parte dell'UE, una serie di disposizioni (la parte 1 dello *European Union Act* del 2011, la sez. 12 dello *European Parliamentary Elections Act* del 2002, succeduta alla sez. 6 dello *European Parliamentary Elections Act* del 1978, e la sez. 5 dello *European Union (Amendment) Act* del 2008) prevedevano una autorizzazione parlamentare con legge per la ratifica di alcuni trattati implicanti cessioni di sovranità (in aggiunta all'approvazione della necessaria *implementing legislation*): quelli intesi a emendare o a sostituire TUE e TFUE, i quali, qualora avessero comportato un incremento delle competenze dell'UE, avrebbero dovuto anche essere sottoposti a *referendum*; quelli adottati sulla base della procedura ordinaria di revisione (art. 48, c. 2-5 TUE) e volti a emendare il Trattato Euratom. Cfr. V. MILLER, *EU Treaty change: the parliamentary process of bills*, House of Commons Library, Research Briefing, 15 June 2015; P. CRAIG, *The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality*, in *CML Review*, 48, 2011, 1881 ss.

delle Isole del Canale o dell'Isola di Man e, a chiusura, quelli presentati in Parlamento prima dell'entrata in vigore del *CRAG Act*.

Finora, le eccezioni più gravi – data l'enorme rilevanza politica dei trattati che hanno sottratto all'applicazione della sez. 20 *CRAG Act* – sono quelle che hanno riguardato il *Brexit Withdrawal Agreement* (firmato il 24 gennaio 2020) e il *Trade and Cooperation Agreement* (firmato il 30 dicembre 2020). Le esclusioni, in entrambi i casi giustificate dalla ristrettezza dei tempi (la scadenza del 31 gennaio 2020 per l'entrata in vigore del primo accordo e quella del 1° gennaio 2021 per l'applicazione provvisoria del secondo), non sono state operate per il tramite di un'invocazione della sez. 22 *CRAG Act*, ma attraverso specifiche disposizioni inserite nella legislazione di implementazione proprio al fine di disapplicare il meccanismo delineato dal *CRAG Act*: rispettivamente, le sezz. 32, 42(6)(c) e 38(3) dello *European Union (Withdrawal Agreement) Act* del 2020 e le sezz. 36 e 40(6)(e) dello *European Union (Future Relationship) Act* del 2020. Questi due casi appaiono tanto più significativi quanto più si consideri che, recise le “bretelle” dell'anzidetto sistema di «*constitutional belt and braces*», la “cintura” rappresentata dal requisito dualistico della necessaria implementazione legislativa degli accordi è stata indossata in modo troppo blando per poter garantire un effettivo controllo parlamentare sul *treaty-making* governativo: come vedremo più avanti, l'eccezionale ristrettezza del tempo riservato all'esame da parte della Camera dei Comuni dello *European Union (Withdrawal Agreement) Bill* e soprattutto dello *European Union (Future Relationship) Bill* ha segnato un momento di grave marginalizzazione del ruolo del Parlamento¹³¹.

A proposito del *CRAG Act*, occorre infine segnalare la mancata previsione di un controllo parlamentare sugli accordi internazionali altri rispetto ai trattati formati in modo solenne, i quali hanno conosciuto, specialmente dal secondo dopoguerra, una poderosa espansione: da un lato, l'applicazione della procedura *ex* sez. 20 *CRAG Act* è espressamente riservata agli accordi giuridicamente vincolanti e sottoposti a ratifica o ad atto equivalente (sez. 25 *CRAG Act*), con l'esclusione, pertanto, sia degli accordi vincolanti ma da concludere

¹³¹ Con riferimento all'*iter* della *Brexit*, la Camera dei Comuni ha potuto invece svolgere un ruolo decisivo nel rigettare tre mozioni governative di approvazione della prima versione del *Withdrawal Agreement*, concordata nel novembre 2018 (il 15 gennaio 2019, con un voto che ha fatto registrare la più ampia sconfitta parlamentare di un Governo nella storia del Regno Unito, 432 contro 202; il 12 marzo 2019; il 29 marzo 2019): tali decisioni sono state rese possibili dall'impegno assunto dal Governo di sottoporre il *Withdrawal Agreement*, prima della sua ratifica, a un «*meaningful vote*» del Parlamento (cfr. *Hansard*, HC, Debate, 7 February 2017, c274), non mantenuto, tuttavia, in relazione all'accordo finale, firmato il 24 gennaio 2020.

mediante la sola sottoscrizione, sia di quelli dai quali discendono obblighi di natura soltanto politica, come i *Memorandum of Understanding* (largamente impiegati dal Governo per motivi di opportunità o di segretezza, anche per assumere impegni rilevanti in materia di difesa, e di regola non pubblicati)¹³²; dall'altro, il *CRAG Act* non ha nemmeno proceduto a codificare la seconda e assai meno consolidata¹³³ parte della *Ponsonby Rule*, consistente – si rammenta – nell'impegno del Governo a informare il Parlamento in merito agli accordi internazionali diversi dai trattati sottoposti a ratifica, definiti «*agreement, commitments and understanding which may bind the nation to specific action in certain circumstances and which may involve international obligations of a serious character, although no signed and sealed document may exist*»¹³⁴.

Un ulteriore tassello del mosaico delle occasioni di intervento del Parlamento nel *treaty-making* è stato aggiunto dalla *Supreme Court* nella celebre sentenza sul caso *Miller* del 24 gennaio 2017 (adottata a maggioranza)¹³⁵, concernente la questione se il Governo

¹³² Cfr. J. BARRETT, *The United Kingdom*, op. cit., 232 ss. A proposito degli accordi non vincolanti, non è stata accolta la raccomandazione formulata dal *Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, il quale, riconosciuta la necessità di un «*enhanced scrutiny of other treaty-like documents, such as memoranda of understanding*», aveva esortato Governo e Parlamento a studiare «*ways of enhancing the scrutiny of such documents*» (JOINT COMMITTEE ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL RENEWAL BILL, *Draft*, cit., 64). Nel luglio 2020, l'*International Agreements Sub-Committee* della Camera dei Lord ha invitato il Governo a instaurare un dialogo sulla riferibilità della seconda parte della *Ponsonby Rule* ai *Memorandum of Understanding* politicamente importanti (V. HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Treaty Scrutiny: Working Practices*, HL Paper 97 of session 2019-21, 10 July 2020, 25), ma l'Esecutivo si è opposto, con la motivazione che essi «*are not binding as a matter of international law and are not published or laid before Parliament as a matter of Government practice*» (UK GOVERNMENT, *Government Response to the House of Lords International Agreements Sub-Committee Report: Treaty Scrutiny, Working Practices*, 25 September 2020, 8). In seguito, l'*International Agreements Committee*, se da un lato ha riconosciuto che «*it is not necessary, and indeed would be disproportionate, to notify us of every Memorandum of Understanding that the Government enters into*», dall'altro ha sostenuto che «*there are some significant agreements which should be notified and sent to us for review – whether or not the Government believes that they meet the definition of a treaty under the Vienna Convention on the Law of Treaties*» (INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Working practices: one year on*, HL Paper 75, 7th Report of Session 2021-22, 17 September 2021, 22). Inoltre, la Commissione ha anche suggerito al Governo alcuni criteri per individuarli: «*Notification and deposit should be required only if an agreement – (a) is politically or economically important; (b) imposes material obligations on UK citizens or residents; (c) has human rights implications; (d) is directly related to a treaty; or (e) would give rise to significant expenditure*» (*ibidem*).

¹³³ Cfr. A. THORP, *Parliamentary scrutiny*, op. cit., 9.

¹³⁴ *Parliamentary debates*, House of Commons, 5th Series (1924), 171, 2005.

¹³⁵ V. *Supreme Court, R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, [2017] UKSC 5. Per un primo commento alla sentenza e alle sue conseguenze, cfr. G. CARVALE, *Dalla sentenza Miller allo scioglimento della Camera dei Comuni*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1, 2017. Cfr. altresì, *ex pluribus*, F. ROSA, *Westminster first*, in *DPCE online*, 1, 2017; G.F. FERRARI, *La Corte Suprema, brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, in *DPCE online*, 1, 2017; S. GIANELLO, *Il caso "Miller" davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della "Brexit"*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2017; A.W. BRADLEY, *Pressures on a historical constitution: The Brexit decision in the UK Supreme Court*, in *Diritto pubblico*, 1, 2017, 3 ss.; P. CRAIG, *Miller, Structural Constitutional Review and the Limits of Prerogative Power*, in

necessitasse o meno di una preventiva autorizzazione del Parlamento per notificare al Consiglio europeo, ai sensi dell'art. 50 TUE, l'intenzione del Regno Unito – manifestata tramite il *referendum* sulla *Brexit* del 23 giugno 2016 – di recedere dall'UE. In essa, la Corte ha rinvenuto rilevanti *eccezioni* alla *normalità* della prerogativa regia in materia di *treaty-making power*, in virtù della quale «*ministers generally enjoy a power freely to enter into and to terminate treaties without recourse to Parliament*»¹³⁶. Dall'acclarato limite per il quale questi ultimi «*are not normally entitled to exercise any power they might otherwise have if it results in a change in UK domestic law unless statute, i.e. an Act of Parliament, so provides*»¹³⁷, la Corte ha dedotto che il Governo non possa legittimamente concludere un trattato o recedere da esso nel caso in cui ciò avesse come esito «*a major change to UK constitutional arrangements*»¹³⁸; un simile cambiamento, infatti, richiede di essere effettuato «*in the only way that UK constitution recognises, namely by Parliamentary legislation*»¹³⁹. Nel caso *de quo*, a giudizio della maggioranza dei giudici supremi, dal momento che i Trattati UE «*not only concern the international relations of the United Kingdom, are a source of domestic law, and they are a source of domestic legal rights many of which are inextricably linked with domestic law from other sources*»¹⁴⁰, in applicazione del suddetto principio il Governo non avrebbe potuto recedere dall'UE tramite il mero esercizio della prerogativa regia (la quale si dispiega pienamente soltanto sul piano internazionale), richiedendosi piuttosto che il Parlamento lo autorizzasse espressamente mediante una legge ad agire in quel senso¹⁴¹.

Public Law, 2017, 48 ss.), M. ELLIOTT, *The Supreme Court's Judgment in Miller: In Search of Constitutional Principle*, in *Cambridge Law Journal*, 76, 2017, 257 ss.; A.L. YOUNG, *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union: Thriller or Vanilla?*, in *European Law Review*, 2017, 280 ss.

¹³⁶ Supreme Court, *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, cit., § 5.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ *Ivi*, § 82.

¹³⁹ *Ibidem*.

¹⁴⁰ *Ivi*, § 86.

¹⁴¹ Tale autorizzazione è stata concessa con l'approvazione dello *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, che ha ricevuto il *royal assent* il 16 marzo 2017. Per una sintesi della posizione critica del Governo rispetto alla pronuncia, cfr. UK GOVERNMENT, *Summary of Government Submissions to the Independent Review of Administrative Law*, 6 April 2021, 6 s.: «Departments took the view that this was an unorthodox extension of the law into the treaty-making prerogative. They noted the arguments of Professor Richard Ekins, and others 'The judgment intervenes in the relationship between the Houses of Parliament and the government in a way unsupported by law' (see also, for example, the strong criticism put forward by Professors Timothy Endicott and John Finnis). To quote Lord Reed's dissent: 'the legalisation of political issues is not always constitutionally appropriate, and may be fraught with risk, not least for the judiciary' (at [240]). [...] In the case of the conduct of foreign affairs the dynamism and flexibility afforded by the use of prerogative powers, without the need for extensive legislative approval, is essential to good

Senza disconoscere l'importanza storica di tale pronuncia, la quale oltretutto ha contribuito a chiarire i limiti cui soggiacciono, a protezione della sovranità del Parlamento, i *prerogative power*, si ritiene tuttavia di concordare con quell'opinione dottrinale che, prendendo atto della straordinarietà delle circostanze dalle quali essa ha avuto origine, ne ha minimizzato l'impatto sull'ordinario assetto costituzionale del *treaty-making power*, asserendo che «*it will rarely if ever be a precedent*»¹⁴².

2. Forma, natura e procedimento dell'autorizzazione parlamentare

2.1. Premessa

Con l'eccezione della *negative resolution procedure* prevista in Regno Unito dal *CRAAG Act*, il coinvolgimento dei Parlamenti nel *treaty-making process* nella forma dell'autorizzazione preventiva alla conclusione dei trattati si caratterizza generalmente per assumere quella che è stata definita «*a strictly legislative fashion*»¹⁴³. Un tratto, questo, che sembra discendere direttamente dalla preoccupazione all'origine dell'affermazione della necessità di un concorso parlamentare alla formazione dei trattati: quello di assicurare, nella sfera esterna dell'azione statale come in quella interna, il rispetto del principio di separazione dei poteri, impedendo all'Esecutivo di legiferare unilateralmente tramite l'attività di *treaty-making*, espropriando in tal modo l'istanza rappresentativa della sua titolarità esclusiva della funzione legislativa; una funzione che, tipicamente, si esprime attraverso la forma della legge parlamentare.

Come si osserverà di seguito, la particolare collocazione del *treaty-making process* all'intersezione tra dimensione interna e sfera internazionale tende a imprimere alla formale legge e al relativo procedimento di adozione, rispetto alla loro configurazione ordinaria, diversi e spesso ricorrenti elementi di *atipicità*, da leggersi anche alla luce della peculiare natura giuridica attribuita, non sempre univocamente e in maniera incontrastata, all'atto di approvazione: tra questi, in particolare, spicca la limitazione del ruolo del Parlamento – con la notevole eccezione statunitense – a un'approvazione o a un rigetto del trattato

administration. The foreign affairs prerogative is a leading example of a "power to act according to discretion for the public good"».

¹⁴² A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 28.

¹⁴³ L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 78.

nel suo complesso, conseguita attraverso un divieto per lo stesso di modificarlo apportando emendamenti o, spesso, proponendo riserve o pronunciandosi su quelle che l'Esecutivo ha già apposto o intende apporre¹⁴⁴; e ciò in base alla *ratio* per cui l'ipotetico esercizio da parte della collegialità parlamentare del potere di modificare i testi degli accordi internazionali a seguito della loro sottoscrizione, oltre a interferire in modo insostenibile con l'indiscussa esclusività della competenza dell'Esecutivo in ordine alla fase costitutiva di tali atti, comporterebbe altresì la necessità di rinegoziarli con la controparte o le controparti, il che – specialmente in relazione ai casi assai frequenti di trattati multilaterali – potrebbe *de facto* precludere ogni possibilità di concluderli.

2.2. La *loi autorisant la ratification (ou l'approbation)* dei trattati e degli accordi internazionali in Francia dalla Quarta alla Quinta Repubblica

Sotto la vigenza della Costituzione francese del 1946, l'interpretazione letterale dell'art. 27 – il quale prevedeva che i tipi di trattato in esso elencati «*ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi*» – ha indotto la dottrina, in continuità con quella della Terza Repubblica¹⁴⁵, a qualificare l'atto attraverso cui si sostanzialmente l'intervento parlamentare come una legge diretta ad autorizzare la ratifica di un trattato da parte del Capo dello Stato (art. 31 Cost.)¹⁴⁶.

Come tale, esso doveva quindi essere adottato, in via di principio, tramite il procedimento legislativo disciplinato dal testo costituzionale, in base al quale i progetti di legge, presentati all'Assemblea nazionale (art. 14), avrebbero dovuto essere deferiti alle commissioni competenti – nel caso di specie, quella *des affaires étrangères* – per il loro esame

¹⁴⁴ Ai sensi dell'art. 2, c. 1, d) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, il termine riserva indica «una dichiarazione unilaterale, quale che sia la sua formulazione o indicazione, fatta da uno Stato al momento in cui firma, ratifica, accetta, approva un trattato o vi aderisce, mediante la quale mira ad escludere o a modificare l'effetto giuridico di alcune disposizioni del trattato nella loro applicazione a tale Stato». Ai sensi dell'art. 19 «[u]no Stato, al momento della firma, della ratifica, dell'accettazione, dell'approvazione di un trattato o al momento dell'adesione, può formulare una riserva, a meno che: a) la riserva non sia vietata dal trattato; b) il trattato disponga che si possono fare solo determinate riserve, tra le quali non figura la riserva in questione; o c) in casi diversi da quelli previsti ai commi a) e b), la riserva sia incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato».

¹⁴⁵ Cfr. L. MICHON, *Les traités internationaux devant les Chambres*, Paris, A. Chevaliers-Marescq & Cie, 1901, 125; J.-P. NIBOYET, *La séparation des pouvoirs et les traités diplomatiques*, in AA.VV., *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, 399, 404.

¹⁴⁶ Cfr. R. PINTO, *Le contrôle de la régularité des conventions internationales par les juridictions françaises*, in AA.VV., *L'évolution du droit public: Etudes offertes à Achille Mestre*, 1956, Paris, Sirey, 441; C. ROUSSEAU, *Principes généraux du droit international public*, Paris, Pedone, 1944, 221 s.

(art. 15) e, a seguito dell'approvazione del *Plenum*, essere trasmessi al Consiglio della Repubblica per la formulazione di un parere che, ove non conforme, avrebbe potuto essere sovranamente rigettato o modificato dall'Assemblea in seconda e ultima lettura (art. 20).

La disciplina costituzionale, tuttavia, era integrata da disposizioni regolamentari che delineavano una specialità del procedimento di esame e di approvazione dei progetti di legge *ex art 27 Cost.*: l'art. 69, comma 1, *RAN* sanciva, in deroga al procedimento legislativo ordinario, il divieto di votare i singoli articoli di un trattato soggetto ad autorizzazione, così come quello di presentare emendamenti al suo testo. Grazie alla posizione di primazia assunta dal Parlamento (e in specie dall'Assemblea nazionale) nell'assetto di governo, queste limitazioni non hanno tuttavia impedito alla prima Camera di esercitare il suo potere di emendamento per modificare il progetto di legge di autorizzazione¹⁴⁷, né di subordinare la concessione dell'autorizzazione alla ratifica all'accettazione da parte del Governo di alcune riserve, sfruttando la facoltà, contemplata dal diritto parlamentare francese fin dal 1851, «*de surseoir à donner l'autorisation de ratifier*», anche a costo di provocare – come accaduto – una riapertura dei negoziati¹⁴⁸.

Nel corso dell'esperienza costituzionale della Quarta Repubblica si è assistito anche a un famoso episodio di rigetto di un progetto di legge di autorizzazione alla ratifica, il quale, ancora oggi, rappresenta un *unicum* nel panorama dei sistemi parlamentari, nei quali di regola l'intervento della maggioranza sui trattati si configura come un «semplice assenso approvativo» dell'operato del Governo in sede negoziale¹⁴⁹: il riferimento è al voto procedurale – l'accoglimento di una *question préalable* – con il quale l'Assemblea nazionale ha affossato la ratifica del Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (30 agosto 1954). Il caso, sebbene a prima vista sembri potersi spiegare alla luce della configurazione

¹⁴⁷ La Camera, ad esempio, ha aggiunto un articolo alla legge di autorizzazione alla ratifica del trattato istitutivo della CECA, contenente una serie di obblighi per il Governo: v. Cap. V, § 6. Ciò, si noti, nonostante il disposto dell'art. 26 Cost., ai sensi del quale «*[l]es traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi [...] sans qu'il soit besoin pour en assurer l'application d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification*».

¹⁴⁸ Cfr. L. WILDHABER, *Treaty-making*, op. cit., 41; C. ROUSSEAU, *La ratification des traités en France depuis 1946*, in AA.VV., *L'évolution du droit public*, op. cit., 491 s.

¹⁴⁹ Così G. De VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 353 s., il quale rileva che nei sistemi parlamentari «le iniziative dell'esecutivo, anche se sovente difficilmente rapportabili agli accordi programmatici iniziali, potranno farsi coincidere almeno con un indirizzo inespresso ma implicito», sicché «tutte le volte che l'esecutivo si faccia promotore di trattati internazionali [...], anche se non contemplati espressamente nel programma di governo, è prevedibile che la maggioranza svolga un ruolo semplicemente adesivo sull'iniziativa governativa diretta ad ottenere una legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione».

dualista dei rapporti Parlamento-Governo fatta sovente registrare dalla forma di governo parlamentare a tendenza assembleare della Francia di quegli anni, nondimeno, a un esame più attento, risulta eccentrico persino in rapporto a quel tipo di assetto: sicché, in ultima analisi, esso va piuttosto ricondotto alla decisione del fragile Governo Mendès France di non mettere a rischio la propria permanenza in carica ponendo la questione di fiducia sull'approvazione del progetto, nonché al manifestarsi di un dissenso trasversale rispetto ai raggruppamenti politici di maggioranza e di opposizione, frutto di oltre due anni di estrema polarizzazione politica attorno alla cosiddetta «*querelle de la CED*»¹⁵⁰.

Nel quadro politico-istituzionale delineato dalla lunga fase costituente 1958-1962, le modalità procedurali di coinvolgimento del Parlamento nell'esercizio del *treaty-making power* vigenti sotto la Quarta Repubblica e, ancor prima, sotto la Terza, sono state rafforzate nei caratteri più limitativi dello spettro delle possibilità di intervento dell'istanza rappresentativa, in conformità con i lineamenti della nuova forma di governo.

Dalla prerogativa esecutiva nella direzione dei negoziati – espressione del *domaine* esecutivo-presidenziale sugli affari esteri – si fa comunemente discendere che l'iniziativa del progetto di legge inteso ad autorizzare la ratifica (o l'approvazione) di un trattato non possa che essere riservata al Governo: soltanto quest'ultimo, e in modo particolare il *Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*, dispone infatti della conoscenza legale del testo dell'accordo da esso negoziato e, attraverso l'apposizione della firma, autentica. In tal senso, inoltre, sembrano deporre – benché manchi un espresso divieto costituzionale di iniziativa parlamentare¹⁵¹ – una prassi pressoché incontrastata, l'esclusivo riferimento delle disposizioni dei regolamenti parlamentari in materia ai «*projets de loi*» governativi, la ricostruzione delle proposte di legge di autorizzazione come *injonctions* incostituzionali al Governo¹⁵², e infine la ricorrente qualificazione della legge di autorizzazione come legge in senso soltanto formale, priva di normatività (esaurendo il proprio contenuto nel dispositivo di autorizzazione) e in quanto tale assoggettabile a un trattamento procedurale

¹⁵⁰ In tal senso, cfr. J.L. DE CORAIL, *Le rôle*, op. cit., 800 s. Cfr. altresì C. ROUSSEAU, *La ratification*, op. cit., 473, 491.

¹⁵¹ L'art. 39, c. 1 Cost. dispone che «*[l]’initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement*».

¹⁵² P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., 309, i quali citano anche una decisione con cui il *Bureau* del Senato, l'11 marzo 1990, si è pronunciato per l'irricevibilità di una *proposition de loi* di autorizzazione alla ratifica di un trattato, sulla base del divieto di proposte parlamentari di risoluzione sancito dal giudice costituzionale (v. Conseil constitutionnel, *Décision* n° 59-2 DC du 24 juin 1959).

differenziato da quello ordinario¹⁵³. Ciononostante, sono stati riportati dei casi nei quali la ratifica è stata autorizzata mediante l'adozione, durante l'esame di progetti di legge ordinaria, di appositi emendamenti di origine non solo governativa, ma anche parlamentare, accolti dal Governo con pareri favorevoli¹⁵⁴. Interessante, in merito, è la decisione del *Conseil constitutionnel* n° 216-743 DC del 29 dicembre 2016, con la quale è stata censurata una disposizione della *Loi de finances rectificative pour 2016* (art. 147), introdotta tramite un emendamento e autorizzante l'approvazione di una convenzione fiscale franco-portoghese¹⁵⁵, per la ragione che essa era estranea al contenuto proprio della legge finanziaria, come definito (in attuazione dell'art. 47, comma 1 Cost.) dalla *loi organique* del 1° agosto 2001¹⁵⁶; il *Conseil*, tuttavia, ritenendo assorbente tale rilievo, ha lasciato impregiudicata la questione – pure sollevata dai senatori ricorrenti, che avevano lamentato una violazione dell'art. 53 Cost.¹⁵⁷ – se si possa o meno provvedere all'autorizzazione per mezzo di un emendamento.

La *loi autorisant la ratification ou l'approbation* di un trattato o di un accordo internazionale – composta da un solo articolo¹⁵⁸ – viene sottoposta al procedimento legislativo ordinario¹⁵⁹, così come disciplinato dal testo costituzionale (artt. 39-45 Cost.), dalla legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009, dai regolamenti parlamentari e anche dalle indicazioni contenute nella *Circulaire* del 30 maggio 1997 (par. V, art. 2). I relativi progetti di legge sono deliberati dal Consiglio dei ministri previo parere del Consiglio di Stato e quindi presentati alla presidenza di una delle Camere (art. 39, comma 2 Cost.), corredati da una serie di documenti: tra questi, oltre al testo dell'accordo stampato dal *Journal*

¹⁵³ Cfr. P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., 308 s.; P.M. EISEMANN, R. RIVIER, *National Treaty*, op. cit., 260.

¹⁵⁴ P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., 309. Cfr. altresì ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n° 42: La ratification des traités*, in www2.assemblee-nationale.fr, ult. agg. 2021.

¹⁵⁵ Si trattava della modifica alla convenzione del 14 gennaio 1971 tra Francia e Portogallo volta ad evitare le doppie imposizioni e recante regole di assistenza amministrativa reciproca in materia di imposte sui redditi, firmata a Lisbona il 25 agosto 2016.

¹⁵⁶ Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016, cons. 33.

¹⁵⁷ Ivi, cons. 31: «*Les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent l'article 53 de la Constitution, au motif qu'elles ne peuvent trouver leur place que dans une loi spécifique, prise sur le fondement du premier alinéa de cet article. [...]*».

¹⁵⁸ Di solito, è formulato come segue: «*Est autorisée la ratification/l'approbation de [nome del trattato o dell'accordo] signé à [luogo] le [data], et dont le texte est annexé à la présente loi*».

¹⁵⁹ Sul quale, in generale, cfr. R. DICKMANN, *Francia*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, 71 ss.

*officiel*¹⁶⁰, l'*exposition de motifs* ex art. 7 della l. org. n. 2009-403, ma non anche l'*étude d'impact* ai sensi dell'art. 8 della stessa; ciononostante, il successivo art. 11 prescrive che tali progetti debbano essere accompagnati «*de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France*»¹⁶¹. Riguardo quest'ultimo punto, in particolare, il *Conseil constitutionnel* ha chiarito che la disposizione, riferendosi alle sole riserve espresse prima della presentazione del progetto di legge, non pregiudica la libertà dell'Esecutivo (fondata sull'art. 52 Cost.), in sede di ratifica, di depositare ulteriori riserve o di ritirare le riserve che aveva previsto di depositare e di cui aveva informato il Parlamento, e dopo la ratifica, di ritirare le riserve precedentemente formulate¹⁶².

All'Assemblea nazionale, i progetti di legge di interesse sono sempre assegnati alla *Commission des affaires étrangères*; al Senato, diversamente, l'esame dei trattati in materia fiscale è deferito alla *Commission des finances*, mentre quello di tutti gli altri è rimesso alla *Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*. I dati riferiscono che la Commissione affari esteri della prima Camera esamina all'incirca quaranta

¹⁶⁰ Si noti che tradizionalmente, ogni due o tre mesi, il Governo trasmette una lista degli accordi sottoscritti alle commissioni competenti per gli affari esteri delle Camere, le quali possono richiederne i testi: cfr. P.M. EISEMANN, R. RIVIER, *National Treaty*, op. cit., 259; F. LUCHAIRE, *The participation*, op. cit., 354, il quale rileva come tale pratica «*allows members of Parliament to check whether these treaties should be submitted to Parliament, and may apply pressure on the Government because the commissions put the treaties to the Assemblies, or even introduce proposals for authorizing legislation*».

¹⁶¹ V. anche *Circulaire du 30 mai 1997*, cit., V(2), la quale prescrive che il *dossier* del disegno di legge elaborato dal Ministero degli Affari Esteri, coadiuvato delle altre amministrazioni interessate, debba includere, oltre alla relazione esplicativa, allo studio di impatto e al testo dell'accordo, anche altri documenti: «*la liste des services du ministère des affaires étrangères et des autres ministères intéressés par l'accord avec l'indication du nom et des coordonnées de l'agent appelé à représenter son administration aux réunions au Conseil d'Etat et en séance publique à l'Assemblée nationale et au Sénat; - les lettres des ministères intéressés exprimant leur adhésion à la poursuite de la procédure; - une note de la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères indiquant en quoi cet accord relève de l'article 53 de la Constitution; - lorsque l'accord est applicable dans les territoires d'outre-mer, l'avis émis par les assemblées territoriales des territoires d'outre-mer ou au moins les lettres de saisine de ces assemblées ou, le cas échéant, une note faisant ressortir que la consultation desdites assemblées ne s'impose pas*».

¹⁶² *Conseil constitutionnel*, Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 25. Il Parlamento potrebbe anche non venire a conoscenza delle riserve e delle dichiarazioni interpretative eventualmente allegate agli strumenti di ratifica o di approvazione (cfr. F. LUCHAIRE, *The participation*, op. cit., 342), posto che l'art. 4 del décret n° 53-192 du 14 mars 1953, come modificato dal décret n° 86-707 du 11 avril 1986, prevede che siano pubblicate soltanto «*lorsqu'elles sont de nature à affecter par leur application les droits ou les obligations des particuliers*».

accordi ogni anno, il che ne fa la commissione permanente con il più alto numero di testi esaminati per legislatura¹⁶³.

Il procedimento di esame dei progetti di legge tendenti ad autorizzare la ratifica – in commissione e in seduta plenaria – è contraddistinto da due elementi di specialità, dei quali uno *necessario* e l'altro *facoltativo*.

Il primo è rappresentato dal regime di non emendabilità, il quale costituisce un corollario della natura esclusiva della titolarità da parte dell'Esecutivo bicefalo del potere di negoziare. Nella sua formulazione originaria, l'art. 128 del *Règlement de l'Assemblée nationale (RAN)* – raccogliendo l'eredità dell'art. 69 del precedente – stabiliva, accanto al divieto di votare sui singoli articoli di un trattato, anche quello di presentare qualsiasi emendamento. Sebbene nel 2003 una risoluzione modificativa del Regolamento abbia abrogato il riferimento alla non emendabilità, nondimeno il *Conseil constitutionnel*, pronunciandosi sulla revisione regolamentare in sede di controllo preventivo di costituzionalità (art. 61 Cost.), ha precisato che tale abrogazione – al pari dell'assenza di riferimento agli emendamenti all'interno dell'art. 47 del Regolamento del Senato (*RS*)¹⁶⁴ – «*ne sauraient être interprétées comme accordant aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification*»¹⁶⁵. Di conseguenza, mentre restano esclusi gli emendamenti riferiti al testo di un accordo, possono risultare invece ricevibili quelli riferiti alle disposizioni del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica, come quelli aggiuntivi di articoli recanti dichiarazioni prive di valore

¹⁶³ Cfr. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n° 42*, op. cit.

¹⁶⁴ «*Lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'une convention internationale, il n'est pas voté sur les articles de cette dernière, mais seulement sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation*». A riguardo, v. anche SÉNAT, *Les accords internationaux. Les lois autorisant la ratification ou l'approbation d'un accord international*, in www.senat.fr, ult. agg. 2021, in cui si ricorda che «*à plusieurs reprises, le président du Sénat a confirmé l'irrecevabilité des amendements, invoquée par le gouvernement dans chacun des cas (sur la base de l'article 41 de la Constitution)*».

¹⁶⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003. A commento della decisione, cfr. P. TÜRK, *L'encadrement jurisprudentiel du droit d'amendement parlementaire en matière d'élaboration des lois visées à l'article 53 de la Constitution*, in *Les Petites Affiches*, 2003, 6 ss. Cfr. anche F. LUCHAIRE, *The participation*, op. cit., 343 s., il quale evidenzia come la formulazione di riserve da parte del Parlamento, oltre ad attribuire a esso il potere, non riconosciutogli dalla Costituzione, di intervenire nelle relazioni internazionali, equivarrebbe alla formulazione di “ingiunzioni” al Governo, giudicata contraria al testo costituzionale dallo stesso Consiglio costituzionale (v. Conseil constitutionnel, Décision n° 78-102 DC du 17 janvier 1979).

giuridico¹⁶⁶, o quelli diretti a modificare il dispositivo di autorizzazione per estendere quest'ultima a più trattati ovvero, al contrario, per abrogare il riferimento a uno o più di essi¹⁶⁷.

Stante l'impraticabilità di una modifica d'iniziativa parlamentare del testo di un trattato, almeno in un caso si è fatto ricorso ad altri mezzi: nel 2015, contestando la formulazione di una disposizione dell'accordo firmato con Stati Uniti sul risarcimento di alcune vittime della Shoah espulse dalla Francia e non coperte dai programmi francesi (firmato l'8 dicembre 2014), contenente riferimenti al «*Gouvernement de Vichy*», la *Commission des affaires étrangères* dell'Assemblea ha richiesto e ottenuto da Quai d'Orsay una sua correzione, avvenuta il 10 giugno attraverso uno scambio di note diplomatiche¹⁶⁸. Inoltre, malgrado il Parlamento non possa legittimamente proporre riserve, nella prassi talvolta il Governo si è impegnato a formulare determinate riserve suggerite dai membri delle Camere durante il dibattito sulla legge di autorizzazione¹⁶⁹.

Un altro elemento di specialità, eventuale, risiede nella previsione di modalità abbreviate di esame: una risposta all'esigenza di evitare che l'ordinario deposito di un numero elevato di progetti di legge di autorizzazione¹⁷⁰ – il più delle volte di scarso rilievo politico e di bassa attrattività per i parlamentari, generalmente poco interessati alla politica

¹⁶⁶ V. ad esempio l'art. 2 della legge n. 99-229 del 23 marzo 1999 di autorizzazione alla ratifica del trattato di Amsterdam: «*La République française exprime sa détermination de voir réaliser, au-delà des stipulations du traité d'Amsterdam, des progrès substantiels dans la voie de la réforme des institutions de l'Union européenne, afin de rendre le fonctionnement de l'Union plus efficace et plus démocratique, avant la conclusion des premières négociations d'adhésion*».

¹⁶⁷ Cfr. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n° 42*, op. cit. In generale, sugli emendamenti al progetto di legge di autorizzazione, cfr. P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., 310 ss. Si noti che anche prima della revisione del Regolamento, secondo parte della dottrina, il progetto di legge di autorizzazione, diversamente dal trattato, doveva ritenersi emendabile: cfr. A. PELLET, *Analyse de l'Article 53*, in F. LUCHAIRE, G. CONAC (éds), *Commentaire de la Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1980, 1040.

¹⁶⁸ Cfr. ASSEMBLÉE NATIONALE. COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Audition, ouverte à la presse, de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international*, Compte rendu n° 85, Mardi 9 juin 2015-Séance de 18 heures, Session ordinaire de 2014-2015, 3: «*S'agissant de la formulation, j'ai fait saisir les autorités américaines d'une demande de suppression de la référence au "Gouvernement de Vichy" sur le fondement de l'article 79 de la convention de Vienne sur le droit des traités. [...] Cette mesure exceptionnelle rassurera sur les intentions du Gouvernement et assurera l'approbation du projet de loi et sa mise en œuvre dans les meilleurs délais. Procéder autrement contraindrait à reprendre ab initio une procédure extrêmement longue*».

¹⁶⁹ Cfr. F. LUCHAIRE, *The Participation*, op. cit., 354.

¹⁷⁰ In conseguenza dell'elevato numero di progetti legge di autorizzazione presentanti, le leggi di autorizzazione adottate costituiscono la parte preponderante dell'attività legislativa delle Camere: tra il 1997 e il 2002, ad esempio, le leggi di autorizzazione promulgate sono state il 50% di quelle totali: cfr. M.-C. PONTTHOREAU, *La ratification*, op. cit., 36.

estera¹⁷¹ – possa congestionare i lavori parlamentari e allungare considerevolmente, insieme ai tempi necessari per la loro adozione, quelli per addivenire alla conclusione degli accordi che ne costituiscono l’oggetto¹⁷².

Un primo espediente di razionalizzazione procedimentale, interveniente sulla struttura bicamerale quasi paritaria del procedimento legislativo¹⁷³, consiste in un’intesa tra i presidenti delle commissioni affari esteri delle due Camere: non applicata in modo sistematico, essa prevede che in seno alla commissione che esamina in seconda lettura un progetto di legge della tipologia in esame il relatore possa limitarsi alla predisposizione di una relazione sintetica per l’aula, rendendo così più celere l’esame di un accordo già oggetto di trattazione approfondita presso l’altro ramo. Ben più avanzate, sotto il profilo dell’efficacia razionalizzante, sono le soluzioni che Assemblea nazionale e Senato hanno invece incorporato nei rispettivi regolamenti, divenute le procedure utilizzate ordinariamente per l’esame degli accordi interazionali.

All’Assemblea nazionale, per l’esame dei progetti di legge di autorizzazione alla ratifica si ricorre assai frequentemente¹⁷⁴ alla «*procédure d’examen simplifiée*» (artt. 103-107 RAN) introdotta da una modifica regolamentare del marzo 1998 (diretta a perfezionare la precedente «*procédure d’adoption simplifiée*», istituita nel 1991) e revisionata nel giugno 2009¹⁷⁵. Secondo una specifica articolazione di tale procedura (art. 106), quando un testo

¹⁷¹ Cfr. la testimonianza di J.-P. COT, *Parliament*, op. cit., 13: «*Foreign policy does not interest Parliament. To show interest in foreign policy is a bad political move. It is the best way to lose one’s electoral district. Thus foreign policy debates rouse no interest. The members of Parliament themselves are not attracted by the problems of foreign policy. [...] [The Foreign Affairs Committee] concerns itself with small texts and small, unimportant agreements (all, really, technical or economic in nature) or those treaties of friendship with Singapore or Tanzania that do not have much political value.*».

¹⁷² A riguardo, cfr. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n° 42*, op. cit., in cui si riferisce che l’intervallo di tempo tra la sottoscrizione di un accordo e la sua ratifica è in media di due anni e tre mesi: in effetti, mediamente intercorrono ventitré mesi tra la firma e la deliberazione del progetto di legge in Consiglio dei Ministri, dodici mesi per l’intervento parlamentare ex art. 53 Cost. e due mesi tra la promulgazione della legge e la ratifica.

¹⁷³ In caso di disaccordo tra le due Camere, si applica la procedura ordinaria prevista dall’art. 42, c. 2 Cost: «*[l]orsque, par suite d’un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n’a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d’engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s’y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d’entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d’une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.*» Tuttavia, in caso di persistente disaccordo, «*le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l’Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l’Assemblée nationale de statuer définitivement*» (art. 42, c. 4 Cost.).

¹⁷⁴ Nella XIV legislatura, su 179 progetti di legge di autorizzazione, 156 (87%) sono stati sottoposti alla procedura semplificata: cfr. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n° 42*, op. cit.

¹⁷⁵ V. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Résolution modifiant le Règlement de l’Assemblée nationale*, adopté le 4 juin 2019.

«*ne fait l'objet d'aucun amendement*» (come è appunto il caso dei progetti di legge di cui trattiamo), esso è messo direttamente in votazione nel suo insieme, salvo decisione contraria della Conferenza dei presidenti o l'opposizione del Governo, del presidente della commissione di merito o del presidente di un gruppo, sollevata entro le ore tredici del giorno precedente alla discussione. Essa può essere instaurata dalla Conferenza prima dell'esame in commissione, su richiesta del Presidente dell'Assemblea, del Governo o del presidente di un gruppo, oppure dopo la consultazione della commissione competente per il merito, su richiesta del suo presidente (art. 103). Nella prassi, tuttavia, la deliberazione della Conferenza dei presidenti è preceduta da una richiesta concordata dal presidente della *Commission des affaires étrangères* e dal Governo¹⁷⁶.

Similmente, al Senato è stato dapprima sperimentato (dal maggio 2006) e in seguito codificato all'art. 47 *decies* del Regolamento (tramite l'adozione della risoluzione che lo ha adeguato alla revisione costituzionale del 2008)¹⁷⁷ un procedimento «*simplifiée*» per l'approvazione dei progetti di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati concepito sul modello della «sede redigente» italiana: in base a esso, su richiesta del Presidente del Senato, del presidente della commissione di merito, del presidente di un gruppo o del Governo, e salvo l'opposizione, in funzione garantistica, di uno di questi soggetti, la Conferenza dei Presidenti (o, in caso di urgenza, lo stesso Senato) può decidere che in aula, sull'insieme del progetto di legge adottato dalla commissione, si tenga direttamente un «*vote sans débat*», facendo pertanto a meno sia della discussione generale, sia delle dichiarazioni di voto; in ogni caso, entro un termine fissato dalla Conferenza (o, se del caso, dal Senato), un presidente di gruppo, il presidente della commissione di merito e il Governo possono richiedere e ottenere che il progetto sia approvato secondo la procedura normale. Presso la Camera alta, inoltre, i progetti di legge di autorizzazione sono sovente sottoposti alla procedura abbreviata disciplinata dall'art. 30 *RS*, ai sensi del quale, su richiesta fatta in qualsiasi momento dalla commissione competente, la plenaria può decidere la «*discussion immédiate*» di un testo; in tal caso, il progetto è iscritto all'ordine del giorno nelle due settimane riservate prioritariamente al Governo (art. 48, comma 2 Cost.), subito dopo l'esame dei progetti e delle proposte già iscritti¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Cfr. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n° 42*, op. cit.

¹⁷⁷ V. SÉNAT, *Résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, adopté le 2 juin 2009.

¹⁷⁸ M.-C. PONTHEAU, *La ratification*, op. cit., 47.

Nella Quinta Repubblica non si è registrato alcun caso di rigetto di un progetto di legge di autorizzazione alla ratifica o all'approvazione di un accordo. Tuttavia, numerose volte l'Assemblea nazionale, come era già accaduto nella Quarta Repubblica, è riuscita a esercitare un'efficace influenza sull'Esecutivo ritardando la concessione del proprio assenso e subordinandolo all'accettazione di una o più condizioni – in ogni caso non direttamente riferite a un accordo – mediante lo strumento della «*motion d'ajournement*». L'art. 128 RAN (contenuto nel Capitolo XIII, rubricato «*Traités et accords internationaux*»), infatti, stabilisce che l'Assemblea, nel pronunciarsi su un progetto di legge *en bloc*, oltre a poterlo adottare o rigettare, possa in alternativa approvare una mozione di aggiornamento presentata al termine della discussione generale ed eventualmente motivata (appunto, con la richiesta all'Esecutivo di determinati adempimenti), con l'effetto di costringere il Governo a fissare la data e l'orario in cui la *Commission des affaires étrangères* dovrà ripresentare un nuovo rapporto. Una mozione di questo tipo essere adottata anche in seno alla stessa Commissione¹⁷⁹.

Al Senato, diversamente, non è prevista una procedura specifica per il rinvio dell'esame di un trattato; tuttavia, si può ricorrere alla presentazione, prevista in via generale per tutti i progetti e le proposte di legge, di una mozione pregiudiziale «*dont l'objet est de subordonner un débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion et dont l'effet, en cas d'adoption, est de faire renvoyer le débat jusqu'à réalisation de la ou des dites conditions*» (art. 44, comma 4, RS)¹⁸⁰.

In altri casi, ricorrendo a una procedura informale, ma parimenti efficace, la Commissione affari esteri della prima Camera, nell'adottare un progetto di legge di autorizzazione, contestualmente ha intimato al Governo, con successo, di non iscriverlo all'ordine del giorno della seduta plenaria, sollevando obiezioni sul merito dell'accordo esaminato¹⁸¹ o

¹⁷⁹ Per alcuni esempi di approvazione, da parte della Commissione o del *Plenum*, di mozioni di aggiornamento, cfr. *ibidem*. Da ultimo, si ricorda il caso, risalente al 2004, dell'adozione di una *motion d'ajournement* da parte della Commissione affari esteri durante l'esame del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica di una decisione relativa agli statuti del Sistema europeo delle banche centrali e della Banca centrale europea; a seguito di un chiarimento con il Ministro degli affari esteri, il progetto è stato infine approvato.

¹⁸⁰ La stessa disposizione, tuttavia, precisa che «*[e]lles ne peuvent être présentées au cours de la discussion des projets de loi ou des propositions de loi qui ont été inscrits par priorité à l'ordre du jour sur décision du Gouvernement*».

¹⁸¹ Un caso recente ha riguardato il progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del controverso accordo firmato con Mauritius il 7 giugno 2010 per la cogestione economica, scientifica e ambientale della contesa Isola di Tromelin: adottato dal Senato nel 2012 e poi dalla Commissione affari esteri dell'Assemblea nazionale nella primavera del 2013, a fronte del manifestarsi di un'opposizione trasversale il testo è stato ritirato dall'ordine del giorno della sessione plenaria nel 2013 e infine, nuovamente, nel 2017: cfr. *L'accord de cogestion de l'île de Tromelin retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée*, in *Le Monde*, 17 janvier 2017.

subordinandone la calendarizzazione al prodursi di certe condizioni estranee al suo oggetto¹⁸², la formulazione delle quali, soprattutto quando rivolte all'altra parte contraente, è sembrata offrire un'occasione per manifestare, rispetto a determinate vicende, un autonomo indirizzo di politica estera.

Si deve infine dar conto dei due casi nei quali, nell'ambito del *treaty-making process*, una minoranza di almeno sessanta deputati o sessanta senatori è abilitata ad adire il Consiglio costituzionale, al pari del Presidente della Repubblica, dal Presidente del Consiglio e dei Presidenti delle Camere. In primo luogo, ai sensi dell'art. 54 Cost., il quale prevede che il *Conseil*, prima della votazione di un progetto di legge di autorizzazione, possa essere chiamato a esercitare un controllo di *compatibilità*¹⁸³ degli impegni internazionali con la Costituzione: ove il giudice costituzionale dichiara che un impegno internazionale contenga una o più clausole contrarie al testo costituzionale, l'autorizzazione ex art. 53 Cost. non può intervenire se non a seguito di una revisione costituzionale¹⁸⁴. In secondo luogo, ai sensi dell'art. 61 Cost., in virtù del quale il *Conseil* può essere investito del controllo di costituzionalità della legge di autorizzazione prima che essa si perfezioni con la promulgazione; l'esperimento di tale procedura, che sospende il termine di quindici giorni fissato per la promulgazione (art. 10 Cost.), consente un controllo *indiretto* della costituzionalità dei trattati¹⁸⁵ che tuttavia è caduto in disuso per effetto dell'art. 2 della legge costituzionale n. 92-554 del 25 giugno 1992, il quale ha esteso la *saisine* di cui all'art. 54

¹⁸² Per esempio, il 7 aprile 2010 la Commissione affari esteri dell'Assemblea nazionale, all'atto di adottare il progetto di legge di autorizzazione alla ratifica di un accordo di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e il Turkmenistan, ha chiesto al Governo di non iscriverlo all'ordine del giorno della plenaria finché non fossero stati liberati due giornalisti turkmeni detenuti arbitrariamente: cfr. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n° 42*, op. cit.

¹⁸³ Poiché il Consiglio costituzionale, ai sensi dell'art. 54 Cost., deve controllare che un impegno internazionale non sia «*contraire à la Constitution*», l'art. 54 reca una «*présomption de compatibilité entre la norme internationale et la norme constitutionnelle*»: L. FAVOREU, *Le Conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, in *Revue de droit public*, 1967, 5; cfr. anche M.-C. PONTTHOREAU, *La ratification*, op. cit., 36, per il quale «[l]e terme de “comptabilité” n'est ici pas neutre, et ne se confond pas entièrement avec un contrôle de conformité. La compatibilité renvoie à un contrôle beaucoup moins strict par lequel le juge tente de concilier autant que faire se peut les dispositions du texte soumis à son contrôle et la Constitution».

¹⁸⁴ V. l'art 129 RAN, il quale prevede che qualora il Consiglio costituzionale sia adito ex art. 54 Cost., il progetto di legge di autorizzazione non può essere messo in discussione; nel caso in cui sia già iniziato il relativo procedimento legislativo, questo viene sospeso. La procedura è stata attivata soprattutto in relazione ai trattati tramite cui si è snodato il processo di integrazione europea; da ultimo (2017), su richiesta di sessanta deputati, vi si è fatto ricorso per il CETA (v. Conseil constitutionnel, *Décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017*, il quale ha concluso che l'accordo «*ne comporte pas de clause contraire à la Constitution*»).

¹⁸⁵ Cfr. Conseil constitutionnel, *Décision n° 78-93 DC du 29 avril 1978*; ID., *décision n° 80-116 DC du 17 juillet 1980*.

Cost. a sessanta deputati e sessanta senatori (ponendo fine a un'asimmetria nelle modalità di accesso al controllo di costituzionalità esistente fin dal 1974)¹⁸⁶. Si noti che l'attribuzione alle minoranze parlamentari della facoltà di provocare un controllo diretto o indiretto di costituzionalità degli impegni che l'Esecutivo intende assumere sul piano internazionale risponde a un fondamentale intento garantistico: quello di preservare le funzioni costituzionali del Parlamento e la legalità costituzionale alla luce dei possibili effetti perversi del combinato disposto tra la sovraordinazione gerarchica dei trattati regolarmente ratificati e pubblicati rispetto alle leggi (art. 55 Cost.) e l'impossibilità di un controllo di costituzionalità a posteriori sui trattati ratificati o approvati¹⁸⁷.

L'approvazione della legge *ex art. 53 Cost.* da parte del Parlamento e la sua promulgazione a opera del Presidente (entro quindici giorni dalla trasmissione della legge definitivamente adottata, ai sensi dell'art. 10 Cost.) non fanno sorgere in capo all'Esecutivo alcun obbligo giuridico di procedere alla ratifica di un trattato o all'approvazione di un accordo: è questo un tratto comune alla generalità degli ordinamenti costituzionali, nei quali all'esclusività dell'attribuzione all'Esecutivo del potere di concludere i trattati – massima espressione della funzione di rappresentanza esterna dello Stato – si accompagna sempre una totale discrezionalità dello stesso in ordine alle decisioni cruciali sull'*an* e sul *quando* della ratifica. E questo *necessariamente*, in virtù dell'ancora valida osservazione di Locke a proposito della prevalente natura della politica estera quale reazione alle azioni e al mutare delle intenzioni e degli interessi delle altre potenze¹⁸⁸: l'Esecutivo, essendo il potere strutturalmente meglio attrezzato per reagire in modo efficace all'imprevedibile, non potrebbe essere utilmente privato della libertà di rinviare o anche di rifiutare in via definitiva la conclusione di un accordo alla luce di sopravvenute considerazioni di merito o di opportunità politica. Tale discrezionalità si estende anche all'atto della pubblicazione dei trattati o degli accordi ratificati o approvati sul *Journal officiel* (dal quale discende, ai sensi dell'art. 55 Cost., il conferimento agli stessi di «*une autorité supérieure à celle des*

¹⁸⁶ La *loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974* ha attribuito a sessanta deputati e a sessanta senatori la facoltà di adire il *Conseil* ai sensi dell'art. 61 Cost.

¹⁸⁷ Ciò anche a seguito dell'introduzione, con la legge costituzionale n. 2008-724, della *question prioritaire de constitutionnalité (QPC)*, che il Consiglio di Stato, sulla base di un'interpretazione restrittiva della legge organica n° 2009-1523 del 10 dicembre, ha ritenuto non applicabile alle leggi di autorizzazione alla ratifica: v. *Conseil d'État, CE, 14 mai 2010, Senad B.*, n° 312305.

¹⁸⁸ J. LOCKE, *Due trattati sul governo*, a cura di B. CASALINI, Pisa, Pisa University Press, 2007, § 147, 277.

lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie»¹⁸⁹, e alla decisione di denunciare un trattato o di ritirarsi da esso¹⁹⁰.

Nel dare forma a un assetto istituzionale improntato a un deciso rafforzamento dell'Esecutivo anche nella sfera estera dell'azione statale (in relazione alla quale, comunque, quest'ultimo non aveva mai cessato di riservarsi una posizione privilegiata), il costituente francese del 1958-1962 non ha potuto esimersi dal mantenere in essere, in relazione all'attività di *treaty-making*, un requisito costituzionale nel quale continuasse a concretarsi l'estensione del principio democratico al potere estero¹⁹¹ – consequenziale alla scelta compiuta in merito alla forma di Stato¹⁹². Indubbiamente, latitudine e profondità dell'intervento parlamentare nel processo di formazione dei trattati sono inferiori, nella Quinta Repubblica, rispetto alle due esperienze costituzionali precedenti, e le Camere riescono a esercitare un'influenza incisiva sull'indirizzo politico dell'Esecutivo con una ricorrenza soltanto episodica, in relazione ai trattati di volta in volta ritenuti di particolare interesse alla luce di valutazioni politiche contingenti. Nondimeno, rispetto alle materie che investono, a protezione dei diritti, le competenze più ancestrali del Parlamento (legislazione, decisione di bilancio e sovranità), il necessario coinvolgimento di quest'ultimo e in particolare dell'*Assemblée nationale* – la sola Camera politica e ad elezione popolare diretta – assolve la fondamentale funzione di conferire al *treaty-making process* un'indispensabile «*caution démocratique*»¹⁹³.

¹⁸⁹ L'ordine di pubblicazione dell'accordo internazionale prende la forma di un decreto presidenziale indirizzato al Primo Ministro e al Ministro degli affari esteri. Ai sensi dell'art. 1 del décret n° 53-192 du 14 mars 1953 (come modificato dal décret n° 86-707 du 11 avril 1986), «[l]e ministre des affaires étrangères est seul chargé de pourvoir à la ratification et à la publication des conventions, accords, protocoles et règlements internationaux dont la France est signataire ou par lesquels la France se trouve engagée. Il en est de même en ce qui concerne le renouvellement ou la dénonciation de ces accords».

¹⁹⁰ Sul carattere discrezionale del potere di ratifica, di pubblicazione e di denuncia/ritiro, cfr. L. SAÏDI, *Le parlement et les traités. La loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1979, 48 s.

¹⁹¹ Sul punto, cfr. M.-C. PONTTHOREAU, *La ratification*, op. cit., 32, che sottolinea come «[l]'intervention du Parlement dans un processus si ouvertement en faveur du pouvoir exécutif s'explique par le souci du constituant de ménager les impératif de démocratie».

¹⁹² Impresa all'art. 1, c. 1 Cost.: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. [...]».

¹⁹³ M.-C. PONTTHOREAU, *La ratification*, op. cit., 33.

2.3. La legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati *ex art. 80* della Costituzione italiana nella dottrina e nella prassi

L'art. 80 della Costituzione italiana stabilisce che la ratifica di alcune categorie di trattati (vedi *supra*), formalmente attribuita al Capo dello Stato (art. 87, ottavo comma Cost.) necessita di essere sottoposta a un'autorizzazione delle Camere, la quale deve intervenire «con legge». La questione della natura giuridica della legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati, la risoluzione della quale impatta in certa misura anche sulla definizione degli aspetti procedurali – ma al contempo pregni di sostanza – del relativo *iter* di formazione, ha lungamente impegnato la dottrina giuspubblicistica in un dibattito ampio e complesso, nel quale sono emerse posizioni variegata ma riconducibili, in ultima analisi, ad almeno tre principali filoni interpretativi.

Secondo un primo e più tradizionale orientamento – associato, nelle sue formulazioni più risalenti, a un tentativo di riaffermazione del predominio dell'Esecutivo nell'esercizio del potere estero – la legge di autorizzazione alla ratifica si configurerebbe come un *atto di controllo* adottando il quale le Camere, secondo uno schema strettamente autorizzatorio di matrice amministrativistica, rimuoverebbero un impedimento all'emanazione di un distinto atto di competenza del Governo (la ratifica) in esito a un giudizio sulla sua opportunità¹⁹⁴. È evidente la continuità di questa tesi con la prassi statutaria e la sua conformità alla tesi donatiano-anzilottiana della distinzione tra l'atto di ratifica e l'atto di autorizzazione (quest'ultimo da intendere in mero senso tecnico)¹⁹⁵. Nella sua teorizzazione più recente, la riconduzione della legge *ex art. 80* Cost. allo schema giuridico del controllo – inteso come verifica di un'attività di competenza esclusiva e autonoma del Governo (la negoziazione di un trattato) finalizzata all'espressione di un giudizio e all'adozione, in caso di giudizio negativo, di una misura sanzionatoria (il diniego dell'autorizzazione alla ratifica)¹⁹⁶ – è accompagnata dalla puntuale precisazione della politicità del rapporto

¹⁹⁴ Cfr., *ex pluribus*, T. PERASSI, *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 1952, 14, per il quale la legge *ex art. 80* Cost. è un'autorizzazione in senso stretto, ossia «un atto col quale un organo esprime il suo apprezzamento su un atto da compiersi da un altro organo come condizione dell'esercizio da parte di quest'ultimo della sua competenza a compierlo»; R. MONACO, *I trattati internazionali*, op. cit., 647 ss.; ID., *La ratifica*, op. cit., 413 ss.; V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 48 ss. In tal senso, v. anche Corte cost., sent. n. 295/1984, p.to 6 cons. dir.: «La Costituzione vuole che le Camere valutino in anticipo il testo del trattato, al fine di rimuovere, in quanto organi autorizzanti, il limite che, secondo le previsioni degli artt. 80 e 87, circonda l'esercizio del potere di ratifica».

¹⁹⁵ V. Cap. II, § 2.5.

¹⁹⁶ Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 65.

Parlamento-Governo in cui esso si colloca: le Camere, infatti, non eserciterebbero un controllo rispetto a canoni giuridici predefiniti, ma un *controllo politico* «il cui metro di giudizio è l'opportunità politica e l'unico parametro individuabile è quello dell'indirizzo politico codeterminato da parlamento e governo nel momento dell'instaurarsi della relazione fiduciaria»¹⁹⁷, il richiamo al quale, comunque, non pone alcun obbligo per le medesime, libere di conformarsi o di discostarsene, modificandolo o rovesciandolo¹⁹⁸.

Secondo un altro orientamento – tendente invece affermare, anche rispetto all'attività di *treaty-making*, il ruolo centrale attribuito al Parlamento nell'assetto di governo – la legge di autorizzazione alla ratifica costituirebbe un *atto di indirizzo politico*, espressione di una piena *compartecipazione* del Parlamento alla conclusione dei trattati. A giudizio dei sostenitori di questa tesi, la legge parlamentare di autorizzazione concorrerebbe in modo paritario, con il successivo atto sostanzialmente governativo di ratifica, all'integrazione di un *atto complesso* attraverso il quale si manifesta la volontà dello Stato di vincolarsi a un trattato¹⁹⁹.

Tra questi due filoni interpretativi, infine, si colloca la posizione *intermedia* di coloro che, in connessione con la teorizzazione di una funzione unitaria di indirizzo-controllo²⁰⁰, qualificano la legge *ex art. 80 Cost.* come espressione, allo stesso tempo, di una compartecipazione del Parlamento alla formazione di un atto di indirizzo politico e di un controllo del medesimo nei confronti dell'operato governativo²⁰¹. Invero, pare avvicinarsi a questo

¹⁹⁷ V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 552.

¹⁹⁸ Cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 552 s. Cfr. anche ID., *La Costituzione*, op. cit., 66. Accoglie questa interpretazione anche F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 327.

¹⁹⁹ Cfr. R. QUADRI, *Diritto internazionale*, op. cit., 89; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, 24 ss.; ID., *Istituzioni*, op. cit., 647, per il quale, alla luce delle caratteristiche della forma di governo parlamentare, le leggi di autorizzazione o di approvazione, come appunto quella *ex art. 80 Cost.*, non sono da considerare atti di controllo: «Caratteristica della funzione di controllo è la dissociazione del contenuto, dei fini, degli interessi, della responsabilità, inerenti all'atto controllante rispetto a quello controllato: ora tale dissociazione, ammissibile nelle forme dualistiche di governo, è divenuta estranea al sistema dei rapporti fra i poteri attivi nei moderni regimi parlamentari, nei quali perciò la legge di approvazione assume, solo eccezionalmente, valore di giudizio su un'attività altrui (come nel caso di approvazione del rendiconto, o di approvazione degli statuti regionali) mentre, di norma, è compartecipazione alla decisione o alla scelta politica consacrata nell'atto che forma il contenuto della legge». Nello stesso senso, cfr. altresì A. BERNARDINI, *Formazione*, op. cit., 140 s.; A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 155 s.; M. BUQUICCHIO, *Il procedimento*, op. cit., 135 ss.; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, op. cit., 70; A. BARBERA, *Gli accordi*, op. cit., 448; A. MASSAI, *Parlamento*, op. cit., 559 ss.; L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, 1991, 677 ss.

²⁰⁰ Per questa tesi, cfr. A. BALDASSARRE, *I poteri di indirizzo-controllo del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma*, in *Quaderni di democrazia e diritto*, 2, 1978, 181 ss.; S. SICARDI, *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, IV, Torino, Utet, 1989, 94 ss.

²⁰¹ Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 805 s., il quale considera la legge *ex art. 80 Cost.* «come provvedimento conseguente ad un

approccio mediano anche la dottrina sopramenzionata che, nell'aderire alla tesi del controllo, ha tuttavia rimarcato la politicità del rapporto in cui esso si colloca: a suo avviso, infatti, sebbene dal punto di vista della struttura giuridica del procedimento ricorrono tutti gli elementi propri dello schema del controllo, nondimeno, dalla prospettiva dei rapporti politici Parlamento-Governo, poiché le Camere «non hanno vincoli nella decisione, che è politica» e comporta quindi l'assunzione di corresponsabilità, è innegabile che esse «compartecipano alla formazione del trattato»²⁰². Oltretutto questa stessa dottrina, assai opportunamente, ha altresì invitato a considerare, ai fini di una corretta qualificazione della portata dell'intervento parlamentare nel *treaty-making power* (e in generale, nel potere estero), non soltanto la procedura di controllo *ex art. 80 Cost.*, pure importante, ma anche il complessivo quadro costituzionale dei rapporti Parlamento-Governo: è proprio questo, in ultima analisi, a delineare una *compartecipazione* del Parlamento all'esercizio di tale potere, suscettibile di esplicarsi attraverso un'ampia pluralità di strumenti (i dibattiti sulla fiducia, le discussioni sul bilancio, i procedimenti di sindacato ispettivo e quelli di indirizzo)²⁰³.

Ad ogni modo, è stato acutamente osservato che il profilo del controllo, in alcune limitate circostanze, può recedere e persino venire meno, accrescendo specularmente «il profilo

giudizio che il Parlamento dà sull'operato del Governo e quindi come un atto di controllo, ma che nel contempo associa il Parlamento all'indirizzo di politica estera che il Governo persegue». Cfr. altresì G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, 644, per il quale le deliberazioni parlamentari relative all'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali costituiscono un esempio di come «nella pratica parlamentare *gli stessi strumenti* possono essere utilizzati in modo da unire nello stesso procedimento il momento del controllo (tramite la valutazione critica o favorevole del precedente operato governativo) e quello dell'indirizzo (tramite la delibera che tende ad orientare futuri comportamenti)». Similmente, cfr. M. FRANCHINI, *La potestà estera*, Padova, Cedam, 1992, 81 ss.

²⁰² V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 553. Cfr. anche V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 66 s.

²⁰³ In tal senso, cfr. soprattutto F. BRUNO, *Il Parlamento*, op. cit., 328 ss., la quale individua tre diverse fasi del rapporto Parlamento-Governo nel *treaty making power*, in cui sono presenti sia attività di indirizzo che di controllo: «Una prima "fase" principalmente di *indirizzo* "generale", però non priva di momenti di controllo, è comprensiva dei dibattiti sulla fiducia al nuovo Governo, nonché delle discussioni annuali sul bilancio [...]. Una seconda fase di *controllo* e di *indirizzo* si articola nei vari strumenti a disposizione delle Camere, dalle interrogazioni, interpellanze, ordini del giorno, alle mozioni, risoluzioni, e non ultimo alle Commissioni "in sede politica". [...] Una terza fase principalmente di *controllo* si sostanzia nella legge di autorizzazione [...]. È una fase che riveste particolare solennità formale (legge), ma che sostanzialmente è sempre meno rilevante, perché è la meno consona all'assetto istituzionale repubblicano e perché è la più inadeguata allo stato attuale dei rapporti internazionali» (331 ss.). Cfr. altresì V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 553, il quale sottolinea che «se il parlamento non partecipa direttamente alla fase della negoziazione dei trattati, se in linea di massima è il governo ad attivare le procedure per l'autorizzazione parlamentare, se è il governo a decidere della ratifica (pur dopo l'approvazione della legge autorizzativa) e della denuncia di un trattato, le camere non sono tenute ad assistere passivamente ma possono attivare tutti gli strumenti parlamentari di indirizzo per stimolare e condizionare l'azione del governo».

“attivo” e “propulsivo” dell’intervento parlamentare»²⁰⁴: è il caso in cui la legge *ex art.* 80 Cost. viene approvata su iniziativa parlamentare (vedi *infra*) e/o è intesa ad autorizzare la conclusione di un trattato non negoziato dall’Esecutivo, come può essere un testo negoziato da terze parti e aperto all’adesione²⁰⁵.

Ancora a proposito della natura giuridica della legge di autorizzazione, sul piano dogmatico si è posta anche la questione se essa costituisca una legge *meramente formale*²⁰⁶ o se invece assolva, insieme a una funzione di controllo e/o di indirizzo, una funzione *materialmente legislativa*, nel presupposto che l’art. 80 Cost. implichi un nesso necessario tra l’autorizzazione alla ratifica dei trattati e la loro esecuzione²⁰⁷: fanno propendere in favore della seconda opzione – e quindi di una spiccata *polifunzionalità* della legge in esame – sia la scelta del costituente di prescrivere la forma della legge, la quale assume il significato di un’adesione alla prassi statutaria, che aveva delineato leggi di approvazione-esecuzione dei trattati preventive rispetto alla ratifica²⁰⁸, sia l’irrazionalità di un intervento parlamentare disgiunto ai fini dell’autorizzazione alla ratifica e dell’esecuzione dei trattati, comportante il rischio di deliberazioni contrastanti o di ratifiche non seguite dall’esecuzione degli impegni assunti²⁰⁹. Nella prassi repubblicana, tipicamente, la legge *ex art.* 80 Cost. contiene, in aggiunta al dispositivo di autorizzazione, un articolo recante l’ordine

²⁰⁴ F. GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1563.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Secondo un tradizionale indirizzo interpretativo la legge *ex art.* 80 Cost. costituirebbe una legge meramente formale, dal momento che essa, da una parte, mancherebbe della capacità di innovare l’ordinamento (esaurendo il suo contenuto tipico nel consenso all’emanazione dell’atto di ratifica e non ponendo altri imperativi giuridici), e dall’altra, sarebbe contraddistinta da un oggetto (il trattato) predeterminato da un organo diverso dalle Camere (il Governo) e da un procedimento formativo differenziato da quello ordinario (non avendo le Camere la disponibilità del testo del trattato): cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, Padova, Cedam, 1993, 74 s.; A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Novissimo digesto italiano*, IX, Torino, Utet, 1963, 633.

²⁰⁷ Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 67 ss., secondo il quale l’art. 80 Cost. prescrive di inserire, nella legge di autorizzazione alla ratifica, anche l’ordine di esecuzione; per la tesi secondo la quale l’atto di autorizzazione alla ratifica, in quanto adottato in forma di legge, sarebbe da solo sufficiente a dare esecuzione a un trattato nel diritto interno, cfr. F. GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1565; E. CANNIZZARO, *Trattato internazionale (adattamento al)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, Milano, Giuffrè, 1991, 1418; A. BERNARDINI, *Funzione del Parlamento italiano nella conclusione di accordi internazionali*, in *Comunità internazionale*, 1979, 596 s.; C. MORTATI, *Istituzioni*, op. cit., 686.

²⁰⁸ Nel periodo statutario l’ordine di esecuzione era stato concepito al fine di preservare il monopolio legislativo delle Camere in assenza di un requisito di approvazione parlamentare dei trattati comportanti modifiche legislative: cfr. Cap. II, § 2.5.

²⁰⁹ Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 87 ss.

di esecuzione²¹⁰ e, quando occorrono, ulteriori norme di adattamento²¹¹. Ha valorizzato il collegamento autorizzazione-esecuzione anche la Corte costituzionale, allorché, in relazione a determinate fattispecie, ha esteso il regime giuridico della legge di autorizzazione alle disposizioni di esecuzione²¹².

Muovendo dal riconoscimento della competenza esclusiva del Governo in ordine alla negoziazione e alla conclusione dei trattati, nonché dalla definizione della legge di autorizzazione alla ratifica come atto di controllo e talvolta anche come legge soltanto formale, una parte della dottrina ha sostenuto la tesi secondo cui l'iniziativa della stessa non possa che essere riservata al Governo: ciò nel presupposto che soltanto l'organo costituzionale titolare della potestà di compiere l'atto da autorizzare sia abilitato a richiedere l'autorizzazione, e che soltanto l'Esecutivo (*in primis* il Ministero degli affari esteri) disponga della conoscenza sia effettiva che legale del testo da esso negoziato e autenticato con la sottoscrizione²¹³. Questa posizione non è tuttavia condivisa da un'altra dottrina, la quale, facendo leva sulla qualificazione della legge in esame come espressione di una partecipazione del Parlamento al *treaty-making*, sul silenzio del testo costituzionale (il quale individua espressamente i casi di iniziativa riservata), nonché sull'obbligo legislativo di trasmettere i trattati alle Presidenze delle Camere entro un mese dalla loro sottoscrizione (*ex art. 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839*), ha affermato che le leggi *ex art. 80 Cost.* possano essere approvate anche su iniziativa parlamentare²¹⁴.

²¹⁰ L'ordine di esecuzione di un trattato provvede – dualisticamente – all'adattamento del diritto interno al diritto internazionale pattizio tramite una norma di rinvio recettizio: cfr. soprattutto E. CANNIZZARO, *Trattato internazionale*, op. cit., 1402 ss.

²¹¹ Di regola, la legge di autorizzazione alla ratifica consta di tre articoli, salvo l'aggiunta di ulteriori disposizioni di esecuzione (ad esempio, spesso, articoli recanti disposizioni di copertura finanziaria o clausole di invarianza finanziaria). Il primo, rubricato «Autorizzazione alla ratifica», contiene la seguente formula: «Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare [denominazione del trattato], fatto a [luogo] il [data]». Il secondo articolo, rubricato «Ordine di esecuzione», recita: «Piena ed intera esecuzione è data al [denominazione del trattato] di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto da [...]». Il terzo articolo disciplina l'«Entrata in vigore» della legge. Il testo del trattato è allegato al disegno di legge di autorizzazione.

²¹² Il riferimento è ai limiti all'ammissibilità del *referendum* abrogativo *ex art. 75, c. II Cost.*, relativamente alle norme di esecuzione non comportanti scelte discrezionali (sentt. nn. 16/1978, 30-31/1981, 63/1990, 27/1997), e alla riserva di Assemblea *ex art. 72, c. IV Cost.*, relativamente alle leggi di esecuzione di un trattato concluso senza la pur necessaria autorizzazione parlamentare (sent. n. 295/1984).

²¹³ In tal senso, già D. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1906, 192 s., nonché, più recentemente, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 315; V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 131 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni*, op. cit., 631; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, 258.

²¹⁴ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018, 276; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2017, 167 ss.; S. SASSI, *Il puzzle*, op. cit., 11 s.; R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene, 2006, 216, nota 99; A.A. CERVATI, *Art. 71*, G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli,

Al di là delle dispute dottrinali, la prassi ha evidenziato, a fianco a un'assoluta preponderanza governativa nell'iniziativa delle leggi di autorizzazione, anche alcuni casi, relativamente recenti, di iniziativa parlamentare. Già durante la X legislatura (1987-1992), mentre alla Camera si è avuta una prima decisione di ammissibilità di un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di provenienza parlamentare²¹⁵, al Senato diverse iniziative parlamentari sono state scalzate o assorbite da successivi disegni di legge governativi, risultati infine approvati²¹⁶. La svolta si è registrata durante la XIII legislatura (1996-2001), allorché, con appositi pareri delle giunte per il regolamento, a partire da quello espresso dalla Giunta per il Regolamento della Camera il 5 maggio 1999²¹⁷, è stata ammessa la presentazione da parte dei parlamentari di proposte di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati²¹⁸. L'iniziativa legislativa dei parlamentari, a volte esercitata anche con successo²¹⁹, tende ad assumere eminentemente il valore di una surrettizia censura politica dell'inerzia di un Governo il quale, per motivi politici o legati ai tempi tecnici dell'istruttoria endogovernativa, non abbia ancora provveduto alla presentazione di un disegno di legge tendente ad autorizzare la ratifica di un trattato sottoscritto²²⁰.

Rispetto alle proposte di legge di origine parlamentare, accompagnate dalla sola relazione illustrativa, quelle di iniziativa governativa – trasmesse previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (su iniziativa del Ministro degli affari esteri e con il concerto degli altri ministri coinvolti) e successiva autorizzazione presidenziale alla presentazione a una delle Camere (art. 87, quarto comma Cost.) – possono essere corredate da un più ampio apparato documentale: oltre alla relazione illustrativa, infatti, il Governo è tenuto, in caso di trattati comportanti oneri finanziari, a predisporre una relazione tecnico-finanziaria (art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)²²¹ e una relazione recante un'analisi tecnico-normativa (diretta a giustificare la necessità della stipulazione, anche sotto il

Roma, Soc. ed. del foro italiano, 1985, 90; A. BERNARDINI, *Formazione*, op. cit., 204; A.M. SANDULLI, *Legge*, op. cit., 636.

²¹⁵ È il caso della proposta di legge n. 5611, recante ratifica ed esecuzione della Convenzione sul divieto e la limitazione dell'impiego di alcune armi convenzionali firmata il 10 ottobre 1980 a Ginevra (non approvata).

²¹⁶ Cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 547.

²¹⁷ V. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari*, 5 maggio 1999, 4 s.

²¹⁸ Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto parlamentare*, op. cit., 276.

²¹⁹ Cfr. F. GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1565.

²²⁰ In tal senso, cfr. S. LABRIOLA, *Principi*, op. cit., 314, nonché, ancora, V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 549.

²²¹ Tale relazione verte «sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture [...]» (art. 17, c. 3, l. n. 196/2009).

profilo della coerenza col programma di Governo, e a verificarne l'incidenza sul contesto normativo interno, eurounitario e internazionale); i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica, similmente a quanto rilevato rispetto ai loro omologhi nell'ordinamento francese, non possono tuttavia essere oggetto di un'analisi di impatto della regolamentazione (art. 6, comma 1, lett. d) del d.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169)²²².

Il procedimento di esame e di approvazione delle leggi *ex art. 80 Cost.* segue quello ordinario (artt. 70-74 Cost.), con alcune rilevanti peculiarità.

Innanzitutto, i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati, in virtù della loro delicatezza politica, sono assistiti dalla garanzia procedurale della riserva di Assemblea: essi sono infatti annoverati tra quelli per i quali deve essere sempre adottata «la procedura normale di esame e approvazione diretta» da parte di ciascuna Camera (art. 74, quarto comma Cost). È esclusa pertanto una loro assegnazione alle commissioni in sede legislativa (o deliberante) e in sede redigente²²³, in favore di una modalità di esame solenne, la quale, almeno in teoria, dovrebbe esaltare, in un momento prodromico all'assunzione di obblighi internazionali, la vocazione informativa dell'Assemblea quale sede deputata alla promozione di un confronto improntato al massimo di pubblicità, pluralismo e assunzione di responsabilità politica²²⁴. Con ulteriore intento garantistico, inoltre, il Regolamento della Camera, in relazione ai progetti di legge *ex art. 80 Cost.*, stabilisce che nella discussione sulle linee generali la durata degli interventi non possa eccedere i quarantacinque minuti, contro i trenta previsti ordinariamente (art. 39, comma 5), e che durante la discussione degli articoli sia raddoppiato il termine di venti minuti a disposizione per ogni intervento (art. 85, comma 2). L'impraticabilità dei procedimenti legislativi decentrati o semi-decentrati, e anche il mancato ricorso, nella prassi, ai «procedimenti abbreviati» per i casi di urgenza *ex art. 72*, secondo comma Cost. (non preclusi dalla riserva di Assemblea), evidenziano una notevole differenza rispetto ad altri importanti ordinamenti (Francia e, come vedremo, Germania) nei quali i regolamenti parlamentari hanno istituito corsie preferenziali largamente utilizzate per abbreviare l'esame dei progetti di legge in

²²² In precedenza, erano esclusi dall'AIR soltanto i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica non comportanti spese o istituzione di nuovi uffici: v. *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 febbraio 2009, recante Istruttoria degli atti normativi del Governo*, 7.

²²³ Il divieto di applicazione delle procedure decentrate e semi-decentrate per i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica, stabilito dall'art. 72, c. IV Cost., è ribadito anche dai regolamenti di Camera (artt. 92, c. 2, e 96, c. 6) e Senato (artt. 35, c. 1, e 36, c. 1).

²²⁴ Sulla funzione informativa del Parlamento, su tutti, cfr. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, Chapman & Hall, 1867, 166 s.

questione. A ben guardare, questa differenza appare problematicamente colmata dalla circostanza per cui, di regola, all'esame dei disegni di legge di autorizzazione sono dedicati spazi residuali dei lavori parlamentari, in conseguenza della necessità di smaltire rapidamente la copiosa mole delle iniziative presentate (che si riflette in un numero assai elevato di leggi di autorizzazione adottate: nella XVII legislatura sono state 150, pari al 39,57% delle leggi approvate)²²⁵, e anche dello scarso interesse che generalmente esse suscitano nei parlamentari, ingenerato dall'indisponibilità dei testi dei trattati e dal contenuto tecnico o di scarso rilievo che connota la maggior parte di essi²²⁶. Questa tendenza appare ancora più grave in considerazione dell'art. 117, primo comma Cost. (come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), da cui derivano sia la sovraordinazione gerarchica dei trattati rispetto alle leggi, idonea a vincolare *pro futuro* il legislatore ordinario, sia la conseguente elevazione dell'obbligo pattizio «reso rilevante sul piano interno per il tramite della legge ordinaria con la quale è stato perfezionato il relativo procedimento di adattamento»²²⁷ a norma interposta nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: un dato che ha indotto la dottrina a formulare il condivisibile auspicio a «ripensare la prassi» recuperando «lo spirito e la lettera delle prescrizioni costituzionali e regolamentari»²²⁸.

Dall'obbligatorietà della «procedura normale» discende quella dell'assegnazione dei disegni di legge di autorizzazione in sede referente. Di norma, presso entrambe le Camere, l'organo endocamerale assegnatario è la commissione competente per gli affari esteri, indipendentemente dalla materia investita dal trattato oggetto di autorizzazione: una prassi, questa, che riflette una prevalente configurazione dell'esame del disegno di legge di cui all'art. 80 Cost. quale manifestazione di una funzione non propriamente legislativa, bensì di controllo. Tuttavia, in genere, sono assegnati anche alle commissioni competenti per materia i disegni di legge intesi ad autorizzare la ratifica di trattati recanti disposizioni

²²⁵ V. CAMERA DEI DEPUTATI, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, XVII legislatura, reperibile all'indirizzo https://temi.camera.it/leg17/temi/la_produzione_normativa_nella_xvii_legislatra.

²²⁶ In tal senso, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto parlamentare*, op. cit., 277 s. Cfr. altresì S. SASSI, *Il puzzle*, op. cit., 3; A. CASSESE, *I trattati internazionali e il ruolo delle commissioni affari esteri*, in A. CASSESE (a cura di), *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni affari esteri*, Padova, Cedam, 1982, 101 ss.

²²⁷ Corte cost., sentt. nn. 349/2007, p.to 6.2 cons. dir., 311/2009, p.to 6 cons. dir.; v. anche sent. n. 348/2007.

²²⁸ L. GIANNITI, N. LUPO, *Diritto parlamentare*, op. cit., 277.

di adattamento ulteriori rispetto all'ordine di esecuzione e comportanti scelte legislative discrezionali²²⁹.

Un secondo elemento di specialità procedurale – in linea con le altre esperienze costituzionali europee – è costituito dall'applicazione del principio del *ne varietur*, in virtù del quale le Camere possono unicamente approvare o respingere *en bloc* un trattato concedendo o negando l'autorizzazione alla sua ratifica ed esecuzione, senza poterne pertanto emendare il testo, il quale costituisce un semplice allegato del disegno di legge. La prassi parlamentare in merito è consolidata, com'è altresì consolidata l'estensione del regime di non emendabilità alla disposizione che autorizza la ratifica e all'ordine di esecuzione, ma non anche alle ulteriori disposizioni di adattamento adottabili qualora il trattato conceda al legislatore margini di discrezionalità in ordine alle modalità di esecuzione dei suoi obblighi²³⁰. L'applicazione di tale regime fa sì che ai parlamentari residui, rispetto a un trattato sottoposto al loro esame, un «giudizio di prevalenza», condizionato dall'eccessività delle conseguenze di un diniego dell'autorizzazione per un dissenso limitato a suoi profili specifici²³¹.

Nonostante l'univocità della prassi, il giudizio della giuspubblicistica non è unanime. Una parte maggioritaria della dottrina, prendendo le mosse dalla definizione della legge *ex art.* 80 Cost. come atto di controllo, e talvolta anche come legge in senso formale, ha sostenuto

²²⁹ Cfr. *ibidem*, nonché S. SASSI, *Il puzzle*, op. cit., 13.

²³⁰ Cfr. L. LAI, *Il controllo*, op. cit., 1020 s., secondo la quale il principio del *ne varietur*, sebbene non costituzionalizzato, è assunto a convenzione costituzionale. In tal senso depongono diverse pronunce della Presidenza della Camera dei deputati. Cfr. la decisione con cui, nella seduta del 17 dicembre 1976, il Presidente della Camera ha dichiarato l'inammissibilità di alcuni emendamenti al disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato di Osimo: «In sede di ratifica di un trattato internazionale [...] non è infatti ipotizzabile l'emendabilità del trattato stesso, né il condizionamento della relativa ratifica al verificarsi di determinati eventi, compito del Parlamento essendo esclusivamente quello di accogliere o respingere il trattato nel suo complesso, autorizzandone o meno la ratifica e deliberandone o meno la piena esecuzione, in base all'articolo 80 della Costituzione. [...] Sono viceversa ritenuti ammissibili gli emendamenti riferiti agli altri articoli del disegno di legge che, lungi dal tendere ad alterare il contenuto del trattato e degli altri atti con esso collegati, mirino a modificare specifiche norme di pura applicazione, o modalità e criteri delle deleghe e sempre che non contrastino espressamente con norme del trattato» (CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, VII legislatura, 3647); nello stesso senso, v. anche la decisione assunta l'11 marzo 1981 durante l'esame del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'accordo sul riconoscimento e la garanzia della neutralità di Malta, firmato il 15 settembre 1980 (CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, VIII legislatura, 26594), la decisione presa il 29 ottobre 1992 durante l'esame del trattato di Maastricht (CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, XI legislatura, 5316 s.), nonché la decisione del 25 gennaio 2005, adottata in occasione dell'esame del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta del 25 gennaio 2005*, XIV legislatura, 53 s.), sulla quale cfr. D. PICCIONE, *L'inemendabilità della legge di autorizzazione alla ratifica della Costituzione europea e il falso mito del "principio di non regressione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2005, 2255 ss.

²³¹ Così V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 545.

l'impossibilità per le Camere sia di emendare il testo di un trattato, modificandolo o interpretandolo, sia di emendare il corrispondente atto di autorizzazione, allo scopo di subordinare la ratifica a certi termini o a determinate condizioni: tanto nel primo quanto nel secondo caso si darebbe infatti luogo a un'illegitima interferenza del Parlamento con attribuzioni di competenza esclusiva del Governo (rispettivamente, la definizione del contenuto del trattato, nella fase dei negoziati, e la sua conclusione)²³². Non è di questo avviso un'altra parte della dottrina, la quale si è schierata a favore dell'emendabilità della legge di autorizzazione a partire dalla sua concezione quale espressione di una compartecipazione del Parlamento al *treaty-making*, dal silenzio della Costituzione e dei regolamenti, nonché dall'assunto che il potere di emendamento sia inerente al diritto di iniziativa e alla stessa titolarità della funzione legislativa²³³. Quest'ultima posizione è supportata anche sulla base dell'argomentazione secondo la quale, se le Camere possono rigettare in blocco un trattato negando l'autorizzazione alla ratifica, *a fortiori* si dovrebbe ammettere che possano fare «qualcosa di meno determinante, come modificare quanto proposto dal Governo»²³⁴. I suoi fautori ritengono inoltre che l'approvazione di emendamenti non equivarrebbe a un'invasione della sfera di competenza del Governo, in quanto esso «sarebbe comunque libero di compiere o meno gli atti diretti alla modificazione dei trattati richiesti dal Parlamento»²³⁵.

Tenendo fermo il dogma dell'inemendabilità, una recente dottrina ha prospettato la possibilità per le Camere di emendare *indirettamente* il testo di un trattato attraverso il ricorso a strumenti extra-legislativi, ovverosia facendo pressione sul Governo affinché concordi con la controparte o le controparti, tramite nuovi negoziati, determinate modifiche²³⁶: una soluzione non dissimile da quella esperita dalla *Commission des affaires étrangères*

²³² Cfr., *ex pluribus*, M. FRANCHINI, *La potestà*, op. cit., 147 ss.; V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 149 ss.; S. LABRIOLA, *Principi*, op. cit., 227; R. MONACO, *I trattati*, op. cit., 205 ss.

²³³ Cfr. F. GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1566; L. GIANNITI, *Considerazioni*, op. cit., 680 ss.; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare*, op. cit., 268; E. SPAGNA MUSSO, *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, 831. Per la tesi secondo cui è inemendabile soltanto la disposizione di autorizzazione, ma non anche l'ordine di esecuzione, cfr. M. GIULIANO, *È emendabile o inemendabile l'ordine di esecuzione di trattati internazionali?*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1982, 24 s.

²³⁴ L. GIANNITI, *Considerazioni*, op. cit., 681.

²³⁵ F. GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1566.

²³⁶ Così S. SASSI, *Il puzzle*, op. cit., 12 s.

dell'Assemblea nazionale francese nella primavera del 2015²³⁷, e che troverebbe dei precedenti nella stessa prassi parlamentare italiana²³⁸.

La questione della disponibilità o meno, per le Camere, del testo di un trattato negoziato e sottoscritto dall'Esecutivo è resa ancora più complessa dagli interrogativi che solleva il trattamento procedurale delle riserve.

Un primo interrogativo sorge rispetto alla necessità di sottoporre all'autorizzazione parlamentare *ex art. 80 Cost.* le riserve formulate dal Governo all'atto della sottoscrizione di un trattato, nonché quelle che lo stesso intende apporre all'atto della sua conclusione. Solitamente il Governo si limita a informare le Camere delle prime facendone menzione nella relazione illustrativa annessa al disegno di legge di autorizzazione, anche se si sono registrati casi in cui esso ha dato notizia anche delle seconde; in almeno un caso il Governo ha provveduto a inserire riserve all'interno dello stesso disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, sottoponendole espressamente all'approvazione parlamentare²³⁹. Sulla questione, la dottrina è divisa: per alcuni, per la loro idoneità a incidere sull'efficacia delle clausole di un trattato, le riserve dovrebbero essere sempre sottoposte all'autorizzazione *ex art. 80 Cost.*, sicché il Governo, in sede di ratifica, non sarebbe abilitato né confermare quelle non approvate dalle Camere, né formularne di nuove²⁴⁰; secondo altri, invece, nell'autorizzazione alla ratifica di un trattato dovrebbe ritenersi implicita anche quella a formulare le riserve consentite²⁴¹.

²³⁷ V. *supra*, § 2.2.

²³⁸ Cfr. S. SASSI, *Il puzzle*, op. cit., 12, nota 77, la quale menziona i precedenti instauratisi in sede di autorizzazione alla ratifica di un accordo con la Svizzera per evitare le doppie imposizioni, firmato a Roma nel 1976, e di alcune convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

²³⁹ Il riferimento è agli artt. 3 e 4 della l. n. 881/1977, recante *Ratifica ed esecuzione del patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, nonché del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, con protocollo facoltativo, adottati e aperti alla firma a New York rispettivamente il 16 e il 19 dicembre 1966*. Cfr. V. LIPPOLIS, *Parlamento*, op. cit., 545 s., il quale parla di riserve «legificate», idonee a creare un vicolo giuridico per il Governo; lo stesso ricorda che al momento della ratifica il Governo ha aggiunto ulteriori quattro riserve non preventivamente sottoposte alle Camere. Sull'episodio, cfr. anche G. BADIALI, *Le riserve formulate dall'Italia al Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici nel quadro dei rapporti costituzionali tra Parlamento e Governo*, in *Comunicazioni e Studi dell'Istituto di Diritto Internazionale dell'Università di Milano*, 19, 1980, 25 ss.

²⁴⁰ In tal senso, cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 112; A. BARBERA, *Gli accordi*, op. cit., 449; A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 163; C. MORTATI, *Istituzioni*, op. cit., 686; L. PALADIN, *Ciò che rimane del concetto di legge formale*, in AA.VV., *Studi in onore di M. Udina*, Milano, Giuffrè, 1975, 1754.

²⁴¹ Cfr. F. GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1567; T. TREVES, *Diritto internazionale*, op. cit., 675 s.; A. BERNARDINI, *Formazione*, op. cit., 144, il quale precisa che il Governo deve tuttavia sottoporre all'autorizzazione parlamentare le riserve non espressamente consentite dal trattato; G. MORELLI, *Ordine di esecuzione e adattamento... del diritto internazionale al diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1979, 229; R. MONACO, *Le riserve agli accordi internazionali e la competenza parlamentare*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1, 1954, 77.

Il secondo interrogativo riguarda la possibilità per le Camere di introdurre emendamenti diretti a condizionare l'autorizzazione alla formulazione di determinate riserve. In merito, la prassi non è univoca: in due casi risalenti al 1985 la Camera ha approvato degli emendamenti intesi a precisare una riserva formulata dal Governo al momento della sottoscrizione, ritenuti ammissibili nel presupposto che si riferissero a una materia per la quale il trattato lasciava margini di discrezionalità²⁴²; tuttavia, il 29 ottobre 1992 e il 25 gennaio 2005 la Presidenza della Camera ha dichiarato inammissibili alcuni emendamenti finalizzati a vincolare il Governo a formulare riserve al momento della ratifica, sulla base del principio di inemendabilità, dell'assenza nei trattati in esame (rispettivamente, il trattato di Maastricht e quello che adotta una Costituzione per l'Europa) di disposizioni che prevedessero la possibilità di apporre riserve al momento della ratifica, e infine del richiamo alla «prassi interpretativa relativa alle ratifiche dei trattati europei, risalente al trattato CECA, che non consente un'applicazione differenziata del diritto della Comunità europea non concordata da tutti i paesi membri e non regolamentata da appositi protocolli o dichiarazioni»²⁴³. Tale giurisprudenza parlamentare collide con l'opinione espressa da una parte della dottrina, la quale sostiene che le Camere possano legittimamente condizionare l'autorizzazione all'apposizione (o al ritiro) delle riserve formulabili ai sensi dell'art. 19 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati – a partire dalla tesi dell'emendabilità della legge *ex art. 80 Cost.*²⁴⁴, oppure dalla considerazione che le riserve non implicano una modifica del testo del trattato, bensì «solo la specificazione di aspetti dello stesso [...] rimessi alla discrezionalità dei soggetti internazionali che vi aderiscono»²⁴⁵.

Nella prassi non si sono mai registrati casi di rigetto di leggi di autorizzazione alla ratifica: una tendenza in linea con quanto accade nella generalità dei sistemi parlamentari, nei quali è estremamente improbabile che la maggioranza decida di non aderire all'indirizzo politico governativo espresso nella richiesta dell'autorizzazione a concludere un trattato,

²⁴² È accaduto durante l'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica della Convenzione europea sul terrorismo (aperta alla firma a Strasburgo il 27 gennaio 1977) e del relativo accordo di applicazione (firmato a Dublino il 4 dicembre 1979), mediante l'aggiunta di un apposito comma ai rispettivi ordini di esecuzione. La riserva recava il rifiuto dell'estradizione per motivi politici, in conformità con l'art. 26 Cost., ed era stata formulata facendo uso della facoltà prevista dall'art. 13 della Convenzione. La Presidenza della Camera ha dichiarato tali emendamenti ammissibili in quanto riferiti a una materia per la quale il trattato lasciava discrezionalità nella decisione: v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, IX legislatura, 28304 ss.

²⁴³ V. CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti parlamentari*, XI legislatura, 5316 s.; CAMERA DEI DEPUTATI, *Seduta del 25 gennaio 2005*, XIV legislatura, 53 s.

²⁴⁴ Cfr. F. GHERA, *Art. 80*, op. cit., 1566 s.; L. GIANNITI, *Considerazioni*, op. cit., 682 s.;

²⁴⁵ V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 113.

potendo ciò equivalere a una rottura del rapporto fiduciario. Il disaccordo della maggioranza parlamentare su un trattato negoziato e sottoscritto dal suo Governo, se presente, tende a incanalarsi – similmente a quanto osservato in relazione al caso francese – nella scelta di ritardare o di arrestare del tutto il procedimento di approvazione della legge *ex art. 80 Cost.*

In conformità con quanto avviene nella totalità degli ordinamenti costituzionali, inoltre, la legge di autorizzazione alla ratifica, una volta approvata dalle Camere, promulgata dal Presidente della Repubblica ed entrata in vigore (art. 73 Cost.), non pone in capo al Governo un obbligo di proporre al Capo dello Stato l'emanazione dell'atto di ratifica: nella prassi, confortata dalla dottrina maggioritaria²⁴⁶, l'Esecutivo è l'indiscusso «*dominus dell'intera vicenda concernente l'an e il quando della ratifica*»²⁴⁷ (così come della decisione in ordine alla denuncia o al recesso)²⁴⁸. La tesi opposta, che pure condiziona la produzione di tale obbligo alla clausola *rebus sic stantibus*²⁴⁹, oltre a non trovare alcun ancoraggio testuale, non è accoglibile nemmeno sul piano sistematico, considerata l'opportunità che il Governo resti sempre libero – non senza una corrispondente assunzione di responsabilità politica nei confronti del Parlamento – di rinviare nel tempo la ratifica o di non ratificare affatto, qualora si tratti di un trattato voluto da un suo predecessore o, in generale, per sopravvenute considerazioni sul merito di un accordo o sulla convenienza politica di giungere alla sua conclusione²⁵⁰.

2.4. Il *Vertragsgesetz* di cui all'art. 59, comma 2 della Legge fondamentale tedesca

Ai sensi dell'art. 59, comma 2 del *Grundgesetz* della Repubblica federale di Germania, due categorie di trattati – quelli che regolano i rapporti politici della Federazione e quelli

²⁴⁶ Cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 72 s.; S. LABRIOLA, *Principi*, op. cit., 322; R. MONACO, *La ratifica*, op. cit.; A. GIANNINI, *Il controllo*, op. cit., 107.

²⁴⁷ L. LAI, *Il controllo*, op. cit., 1005.

²⁴⁸ Per la tesi minoritaria secondo la quale l'art. 80 Cost., interpretato teologicamente e sistematicamente, implicherebbe la necessità di sottoporre la denuncia dei trattati ivi contemplati a una preventiva autorizzazione delle Camere mediante legge, cfr. A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 171. *Contra*, cfr. soprattutto V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 116 ss., il quale adduce la circostanza che il testo costituzionale richiede l'intervento delle Camere soltanto nel procedimento preordinato all'instaurazione del vincolo internazionale e che la II Sottocommissione della Commissione della Costituzione abbia respinto la proposta Commissione Forti di prevedere un intervento autorizzatorio del Parlamento anche prima dell'eventuale denuncia di un trattato (sul modello dell'art. 65, c. 4, della Costituzione spagnola del 1931, sulla quale v. Cap. III, § 3).

²⁴⁹ Cfr. A. CASSESE, *Art. 80*, op. cit., 156; C. MORTATI, *Istituzioni*, op. cit., 684; ID., *Le leggi*, op. cit., 38.

²⁵⁰ In tal senso, cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione*, op. cit., 72 s.

riferiti a materie di legislazione federale – necessitano, per la loro ratifica, di un preventivo intervento degli organi legislativi federali (*Bundestag* e *Bundesrat*) nella forma di una legge federale denominata «*Vertragsgesetz*» (legge sui trattati), o «*Zustimmungsgesetz*» (legge di approvazione), o ancora «*Ratifikationsgesetz*» (legge di ratifica).

Il contenuto tipico di questa legge consta di due articoli: il primo reca l'approvazione del trattato e ne prescrive la pubblicazione in allegato²⁵¹; il secondo disciplina l'entrata in vigore della legge (normalmente fissata il giorno seguente la promulgazione) e stabilisce che la data di entrata in vigore del trattato (sia nel diritto interno sia in quello internazionale), definita in conformità con quanto lo stesso dispone a riguardo, dovrà essere annunciata nella gazzetta ufficiale federale²⁵². In tal senso, il costituente di Bonn sembra aver aderito alla prassi weimariana (a sua volta in continuità con quella del periodo imperiale) dell'adozione di un atto legislativo recante sia l'autorizzazione alla ratifica sia l'esecuzione di un trattato – affermatasi nonostante il testo costituzionale prevedesse soltanto l'intervento del *Reichstag*, escludendo dunque, implicitamente, la forma legislativa²⁵³. A ben vedere, il *Vertragsgesetz* partecipa della stessa natura giuridica della legge di autorizzazione alla ratifica disciplinata dall'art. 80 della Costituzione italiana: una natura duplice, di legge al tempo stesso di autorizzazione alla ratifica (formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativa) e di adattamento del diritto interno al diritto internazionale pattizio²⁵⁴. In altri termini, l'intervento degli organi legislativi federali competenti nell'esercizio del *treaty-making power* è disposto sia a presidio di un controllo democratico-parlamentare sull'azione dell'Esecutivo preordinata all'assunzione di vincoli internazionali, sia a garanzia dell'esecuzione interna dei trattati²⁵⁵, coerentemente con lo schema dualistico teorizzato da risalente dottrina²⁵⁶, radicato nella tradizione costituzionale precedente e infine recepito dalla Legge fondamentale²⁵⁷. Il «*doppelten Charakter*»

²⁵¹ «*Dem in [luogo della firma] am [data della firma] unterzeichneten Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und [controparte] über [oggetto del trattato] wird zugestimmt. Der Vertrag wird nachstehend veröffentlicht*».

²⁵² «(1) *Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. (2) Der Tag, an dem der Vertrag nach seinem Artikel [X] in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben*».

²⁵³ V. Cap. III, § 3.

²⁵⁴ In tal senso, cfr. H. BEEMELMANS, H.D. TREVIRANUS, *National Treaty*, op. cit., 325.

²⁵⁵ Cfr. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification*, op. cit., 27; F. SCHORKOPF, *Staatsrecht*, op. cit., § 5, n.m. 79; R. GEIGER, *Grundgesetz*, op. cit., 125; B. KEMPEN, *Art. 32 u. 59 GG*, op. cit., art. 59, n.m. 37.

²⁵⁶ Cfr. su tutti H. TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, Hirschfeld, 1899.

²⁵⁷ In tal senso, v. BVerGE 111, 307 (2004), 318: «La Legge fondamentale si basa chiaramente sulla concezione classica per la quale il rapporto tra diritto internazionale e diritto nazionale è un rapporto tra due differenti ordinamenti giuridici, e secondo la quale la natura di tale rapporto, dal punto di vista del diritto nazionale, può essere determinata soltanto dal diritto nazionale stesso» (traduzione nostra).

della legge *ex art. 59*, comma 2 *GG* è stato riconosciuto anche dal *Bundessverfassungsgericht*: in una pronuncia del 30 luglio 1952, il giudice costituzionale ha infatti affermato che essa si presenta anzitutto come una decisione degli organi legislativi diretta ad autorizzare il Presidente federale a stipulare un trattato, ma assume anche il significato di conferire al contenuto del medesimo validità di diritto interno, operandone una «*Transformation*»²⁵⁸. Riguardo quest'ultimo punto, tuttavia, ad avviso della dottrina maggioritaria²⁵⁹ e secondo quanto si può dedurre dalla giurisprudenza costituzionale più recente²⁶⁰, l'esecuzione di un trattato nel diritto interno non avverrebbe attraverso un atto di trasformazione replicante il contenuto dello stesso, bensì per il tramite di una norma di recezione atta a consentire l'operatività interna delle disposizioni pattizie, conformemente ai canoni della cosiddetta «*Vollzugslehre*» (dottrina dell'esecuzione)²⁶¹.

Ancora riguardo al profilo dell'esecuzione, occorre precisare che, nel caso in cui un trattato contenga clausole non direttamente applicabili nell'ordinamento interno, per la loro esecuzione è richiesta l'adozione di un'apposita legge (*Ausführungsgesetz*) o l'inserimento, in un atto legislativo *omnibus* (denominato *Artikelgesetz*), delle disposizioni tipiche della legge sul trattato e delle disposizioni di adattamento necessarie²⁶².

In alcune circostanze, la legge *ex art. 59*, comma 2 *GG* può svolgere una funzione ulteriore rispetto a quelle di autorizzazione e di esecuzione. Il riferimento è all'approvazione legislativa di eventuali trasferimenti di diritti sovrani a favore dell'Unione europea o di organizzazioni intergovernative, prescritta, rispettivamente, dall'art. 23, comma 1, e dall'art. 24, comma 1, del *Grundgesetz*. Benché l'autorizzazione legislativa di simili

²⁵⁸ BVerfGE 1, 396 (1952), 410 s.

²⁵⁹ Cfr. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification*, op. cit., 12 e bibliografia ivi citata.

²⁶⁰ V. BVerfGE 59, 63 (1981), 90; 77, 170 (1987), 210; 89, 155 (1993), 190; 111, 307 (2004), 316 s.; 123, 267 (2009), 355; 128, 326 (2011), 367.

²⁶¹ La norma di recezione, non espressamente enunciata né dal testo costituzionale né dal *Vertragsgesetz*, sarebbe da ritenersi implicita nella prescrizione costituzionale, ai fini dell'espressione dell'assenso ai trattati, della forma della legge federale. Sulla *Vollzugslehre*, cfr. E. CANNIZZARO, *Trattato*, op. cit., 1409 e l'ampia bibliografia citata ivi, tra cui soprattutto H. KRAUS, *Der deutsche Richter und das Völkerrecht*, in D. CONSTANTOPOULOS, H. WEHBERG (Hrsg.), *Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie, Festschrift für R. Laun zu seinem siebzigsten Geburtstag*, Hamburg, Girardet, 1953, 223 ss.; E. KAUFMANN, *Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge*, in AA.VV., *Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für W. Jellinek*, München, Isar Verlag, 1955, 445 ss.; H. MOSLER, *Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte*, Karlsruhe, C.F. Müller, 1957, 7 ss.; K.J. PARTSCH, *Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Überprüfung der Transformationslehre*, in *Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, IV, 1964, 14 ss.; G. BOHEMER, *Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht*, Köln-Berlin, Carl Heymanns, 1965, 36 ss., 45 ss.

²⁶² Cfr. H. BEEMELMANS, H.D. TREVIRANUS, *National Treaty*, op. cit., 325; S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification*, op. cit., 31.

cessioni di sovranità sia formalmente distinta dal *Vertragsgesetz*, nella prassi essa viene assorbita da quest'ultimo atto legislativo (spesso necessario in virtù della qualificazione dei trattati sui poteri sovrani quali «*politische Verträge*»)²⁶³, il quale viene pertanto ad assolvere una funzione *impropria*.

In linea di principio, l'esame e l'approvazione del *Vertragsgesetz* segue il procedimento legislativo ordinario, delineato nei suoi snodi essenziali dagli artt. 76, 77 e 78 GG. Tuttavia, al pari di quanto si è osservato a proposito dell'ordinamento francese e di quello italiano, l'*iter* di questa legge – *de facto* e *de jure* – esibisce alcune caratteristiche specifiche.

In primo luogo, riguardo alla presentazione dei progetti di legge di approvazione dei trattati, si registra un'assoluta preponderanza delle iniziative esercitate dal Governo federale. Nonostante la mancanza di specifiche indicazioni nel testo fondamentale – il quale si limita a stabilire, in via generale, che «[i] progetti di legge sono presentati al *Bundestag* dal Governo federale, dai membri del *Bundestag* o dal *Bundesrat*» (art. 76, comma 1, GG) – l'Esecutivo federale ritiene che l'iniziativa di tali leggi sia riservata esclusivamente ad esso, con l'avallo di una parte della dottrina giuspubblicistica: una rivendicazione fondata sulla ricostruzione teorica del ruolo del Governo federale quale organo costituzionale responsabile in via pressoché esclusiva dell'esercizio del potere estero²⁶⁴. Tale opinione non è condivisa da un'altra parte della dottrina, la quale sostiene che l'eccezione alla regola fissata dall'art. 76, comma 1 GG non troverebbe alcun appiglio testuale e non sarebbe nemmeno ricavabile da un'interpretazione sistematica o teleologica dell'assetto costituzionale del potere estero: pertanto, l'iniziativa legislativa in materia spetterebbe anche al *Bundestag* e al *Bundesrat*²⁶⁵. Oltretutto, un'iniziativa dei membri del *Bundestag*, risolvendosi essenzialmente in uno strumento attraverso il quale tentare di esercitare

²⁶³ Cfr. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification*, op. cit., 31.

²⁶⁴ Cfr. M. ZULEEG, *Art. 59*, in E. DENNINGER, W. HOFFMANN-RIEM, H.P SCHNEIDER, E. STEIN (Hrsg.), *Alternativkommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand, 2001, n. m. 19; O. ROJAHN, *Art. 59*, in I. MÜNCH, P. KUNIG (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, II, München, C.H. Beck, 2012, n.m. 56; U. DOMGÖRGEN, *Art. 59*, in D. HÖMIG (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2013, n.m. 9; H. BUTZER, J. HAAS, *Art. 59*, in B. SCHMIDT-BLEIBTREU, H. HOFMANN, H.-G. HENNEKE (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Köln, Heymanns, 2014, n.m. 86; S.U. PIEPER, *Art. 59*, in V. EPPING, C. HILLGRUBER (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar GG*, München, C.H. Beck, 2016, 34.1; W. HEUN, *Art. 59*, op. cit., n.m. 44. Per una più risalente formulazione di questa tesi, cfr. H. MOSLER, *Die auswärtige*, op. cit., 290.

²⁶⁵ Cfr. M. NETTESHEIM, *Art. 59 GG*, n.m. 147; D. RAUSCHNING, *Artikel 59*, op. cit., n.m. 92; B. KEMPEN, *Art. 32 u. 59 GG*, op. cit., art. 59, n.m. 73, nota 158; H.D. JARASS, *Art. 59*, in H.D. JARASS, B. PIEROTH (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, 2014, n.m. 15; R. STREINZ, *Art. 25, 32 et 59 GG*, op. cit., art. 59, n.m. 5.

un'influenza politica sull'Esecutivo, sarebbe perfettamente conforme al paradigma della forma di governo parlamentare²⁶⁶. Secondo una tesi minoritaria, innestata sulla prima, l'iniziativa della legge di approvazione spetterebbe unicamente al Governo federale, con l'eccezione di quella relativa ai trattati che incidono sulle competenze legislative (ad esempio, quelli sui diritti umani), a quelli di standardizzazione normativa e ad altri privi di uno specifico legame con le relazioni estere²⁶⁷. Come recentemente rilevato dal servizio studi del *Bundestag*, la figura dei *mixed-agreement* negoziati dalla Commissione europea (ma anche – aggiungiamo noi – quella dei trattati multilaterali negoziati da terzi e aperti all'adesione) indebolisce l'obiezione dei fautori della prima tesi secondo la quale il *Bundestag*, qualora disponesse del diritto di iniziativa, finirebbe per esercitare un'inopportuna pressione sull'operato del Governo federale in campo estero²⁶⁸.

Da parte sua, il Tribunale costituzionale federale, dopo aver lasciato la questione impregiudicata²⁶⁹, in una pronuncia del 1994 sembra aver implicitamente escluso, rispetto alle leggi di cui all'art. 59, comma 2 *GG*, un diritto di iniziativa del *Bundestag*²⁷⁰: senonché, tale orientamento potrebbe forse essere messo in dubbio alla luce della successiva giurisprudenza costituzionale, con la quale il *Bundesverfassungsgericht* – allontanandosi dalla sua tradizionale concezione della politica estera come una funzione governativa rispetto alla quale il *Mitwirkungsrecht* degli organi legislativi rappresenta un'eccezione, espressione di un atto di governo in forma di legge federale²⁷¹ – è sembrata accogliere il principio secondo il quale «*Regierung und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt zusammenwirken*»²⁷².

²⁶⁶ In tal senso, cfr. J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation*, op. cit., 371.

²⁶⁷ Cfr. H. BUTZER, J. HAAS, *Art. 59*, op. cit., n.m. 86; O. ROJAHN, *Art. 59*, op. cit., n.m. 56.

²⁶⁸ DEUTSCHER BUNDESTAG. WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, *Initiativrecht des Bundestages zur Einbringung eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG*, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 071/16, 10.03.2016, 5.

²⁶⁹ V. BVerfGE 68, 1 (1984), 66.

²⁷⁰ V. BVerfGE 90, 286 (1994), 358 s., il quale menziona espressamente soltanto il diritto di iniziativa del Governo federale e afferma che quest'ultimo viola i diritti del *Bundestag* ex art. 59, c. 2 *GG* quando non presenta il necessario progetto di legge di approvazione di un trattato (il mancato esercizio dell'iniziativa governativa non sarebbe decisivo ai fini dell'accertamento della violazione qualora il *Bundestag* fosse titolare di un proprio diritto di iniziativa).

²⁷¹ BVerfGE 1, 372 (1952), 395.

²⁷² BVerfGE 104, 151 (2001), 210. V. anche BVerfGE 118, 224 (2007), 258 ss. In tal senso, cfr. DEUTSCHER BUNDESTAG. WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, *Initiativrecht*, cit., 6 s.

Per quanto concerne la prassi, almeno a partire dal 1951²⁷³, e fino al 1991, taluni progetti di legge *ex art. 59*, comma 2 *GG* sono stati presentati da membri del *Bundestag* e anche dal *Bundesrat*. Da allora, tuttavia – probabilmente in conseguenza della sentenza del 1994 – non si sono più registrati casi del genere²⁷⁴.

L'esercizio del diritto di iniziativa del Governo federale è preceduto da un procedimento istruttorio avviato su iniziativa del ministero competente, il quale stabilisce che un trattato debba essere sottoposto agli organi legislativi federali d'intesa con i ministeri degli affari esteri, della giustizia e dell'interno; lo stesso ministero è responsabile della preparazione del relativo progetto di legge, il quale, una volta discusso e deliberato dal Governo federale (par. 15, comma 1, lett. a del *GOBReg*), viene trasmesso al *Bundesrat*, il quale, ai sensi dell'art. 76, comma 2 *GG*, ha diritto ad esprimere il proprio parere entro sei settimane (prorogabili fino a nove su richiesta del *Bundesrat* o per il trasferimento dei diritti di sovranità *ex artt. 23-24 GG*, e abbreviabili a tre in caso di urgenza), cui segue una presa di posizione finale dell'Esecutivo. Il progetto di legge governativo giunge quindi al *Bundestag* corredato da un'ampia documentazione: oltre al testo del trattato, presente in allegato, sono infatti trasmessi una prefazione (*Vorblatt*) riassuntiva di diversi profili del progetto (prospettive e finalità, soluzione scelta, alternative, oneri di bilancio al netto delle spese di esecuzione, spese di esecuzione e ulteriori costi)²⁷⁵, una motivazione della legge (*Begründung zum Vertragsgesetz*) diretta a illustrare la base giuridica di ciascuna sua disposizione²⁷⁶, un'osservazione conclusiva recante un'analisi dell'impatto della legge (*Schlussbemerkung*)²⁷⁷, un esteso *memorandum* (*Denkschrift*) esplicativo del trattato²⁷⁸, e infine una lettera del Cancelliere al Presidente del *Bundestag* nella quale si sollecita l'approvazione, si indica il ministero responsabile dell'iniziativa e dell'istruttoria legislativa, e si allegano il parere del *Bundesrat* e la replica del Governo federale.

²⁷³ Cfr. J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation*, op. cit., 371, i quali ricordano che nel 1951 diversi gruppi parlamentari hanno presentato una legge di approvazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (la Germania Ovest non era tra i firmatari).

²⁷⁴ DEUTSCHER BUNDESTAG, WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, *Initiativrecht*, cit., 7.

²⁷⁵ V. § 42.1 *GGO*, allegato 3.

²⁷⁶ *RiVeVo*, p. 1.3.

²⁷⁷ Ivi, p. 1.4 e § 44 *GGO*.

²⁷⁸ *RiVeVo*, p. 1.5. Il *memorandum* consta di due parti: in una sezione «generale» sono indicati il significato, lo scopo e la storia del trattato, le ragioni a favore della sua conclusione e le modifiche del diritto interno che esso comporta; in una sezione «speciale» sono presentate le singole disposizioni del trattato sotto i profili del loro contenuto, del loro rapporto con altre norme e dei loro effetti.

Al *Bundestag*, in genere, il procedimento legislativo ordinario si compone di tre letture²⁷⁹. Una prima rilevante peculiarità dell'*iter* dei *Vertragsgesetz* è rappresentata dalla previsione regolamentare di una presunzione di applicazione di un procedimento di esame abbreviato. La *ratio* è la stessa sottesa ai procedimenti abbreviati esaminati a proposito della Francia: accelerare l'approvazione del numero elevato di trattati di scarsa importanza presentati alla Camera bassa, in modo da decongestionare il lavoro parlamentare e da adeguarne i tempi al ritmo spedito della vita internazionale, che spesso esige di procedere il più rapidamente possibile alla conclusione degli accordi firmati. Ai sensi del par. 78, comma 1 del *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT)*, i trattati e gli accordi appartenenti alle categorie *ex art. 59, comma 2 GG* sono di regola sottoposti a sole due letture, a meno che il *Bundestag* non decida espressamente di esaminarli in tre letture. Nel procedimento in due letture, come precisa il comma 3, le disposizioni relative alla seconda lettura (parr. 81, 82 e 83 *GOBT*) e quella relativa alla votazione finale (art. 86 *GOBT*) confluiscono, *mutatis mutandis*, in un'unica lettura finale. La prima lettura è la medesima prevista in via ordinaria, la quale contempla un eventuale dibattito generale sui principi del progetto di legge (par. 79 *GOBT*), ed è seguita dal deferimento di quest'ultimo alla commissione permanente competente (par. 80, comma 1 *GOBT*), ossia, in questo caso, all'*Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten*, incaricato di un esame istruttorio che si conclude con la predisposizione di una raccomandazione per il *Plenum (Beschlussempfehlung)*²⁸⁰.

Alla seconda e ultima lettura si applicano due disposizioni dettate specificatamente per i trattati. Innanzitutto, è previsto che questi non possono essere votati articolo per articolo, ma esclusivamente nel loro complesso (par. 81, comma 4 *GOBT*). In secondo luogo, in conformità con l'ormai noto principio del *ne varietur*, codificato dal par. 82, comma 2 *GOBT*, non sono ammissibili emendamenti ai trattati. Come ha riconosciuto anche il *Bundesverfassungsgericht*, il Governo federale è titolare di una competenza esclusiva in ordine alla conduzione dei negoziati e di conseguenza «determina il contenuto del trattato

²⁷⁹ Sul procedimento legislativo ordinario in Germania, in termini generali, cfr. F. PIAZZA, *Germania*, in R. DICKMANN, *Francia*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo*, op. cit., 131 ss.

²⁸⁰ Cfr. DEUTSCHER BUNDESTAG. WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, *Parliament's Role*, cit., 5, nel quale si evidenzia che, in occasione dell'esame di trattati importanti o controversi, al lavoro istruttorio della Commissione si affianca quello svolto all'interno dei gruppi parlamentari (articolati in *Ressorts* altamente specializzati che riflettono la suddivisione tra le commissioni permanenti e tra i ministeri federali) e all'interno della commissione di coalizione (*Koalitionsausschuss*).

nei confronti del legislatore, il quale – a meno che il trattato non lasci un margine di decisione – può solo approvarlo o respingerlo nel suo insieme»²⁸¹: in altri termini, gli organi legislativi sono messi di fronte a quella è stata definita una «situazione di ratifica» (*Ratifikationslage*)²⁸². L'inammissibilità degli emendamenti riguarda unicamente il testo del trattato, e non anche talune disposizioni materiali del *Vertragsgesetz*, distinte da quelle tipiche, integranti la figura – elaborata dalla giuspubblicistica tedesca – delle leggi meramente formali²⁸³: possono pertanto costituire oggetto di emendamenti, nonostante nella prassi accada assai di rado, le ulteriori disposizioni di adattamento eventualmente necessarie e rispetto alle quali un trattato lasci al legislatore margini di decisione, nonché possibili preamboli e riserve. Così, ad esempio, nel 1963 il *Bundestag* ha anteposto al progetto di legge di approvazione del trattato di amicizia franco-tedesco un preambolo finalizzato a assicurare i *partner* internazionali sulla tenuta delle direttrici fondamentali della politica estera della Germania Ovest (filoamericanismo, atlantismo, europeismo, unità tedesca e libero commercio)²⁸⁴, vincolante per il Governo federale ma non anche per la controparte, cui non è stato nemmeno notificato²⁸⁵.

Per quanto riguarda la formulazione delle riserve, nel silenzio della Legge fondamentale si è posta la questione se esse richiedano o meno un intervento degli organi legislativi. In

²⁸¹ BVerfGE 90, 286 (1994), 358. Si noti che in un ricorso dichiarato manifestamente infondato in BVerfGE 82, 316 (1990), alcuni membri del *Bundestag*, tra le altre cose, avevano lamentato che l'applicazione del par. 82, c. 2 *GOBT* alle clausole del trattato sull'unificazione della Germania del 31 agosto 1990, le quali recavano modifiche alla Legge fondamentale, avesse determinato una violazione dei loro diritti di partecipazione ex artt. 38, 42, 76 e 79 *GG*; il *Bundesverfassungsgericht*, tuttavia, non ha affrontato tale questione, respingendo il ricorso con la motivazione assorbente che il Governo fosse legittimato in base all'art. 23, c. 2 *GG* a includere nel trattato disposizioni comportanti modifiche alla Legge fondamentale, rendendo in tal modo necessaria l'approvazione del *Bundestag* nella forma di una legge ex art. 59, c. 2 *GG*. Per dubbi in merito alla conformità del par. 82, c. 2 *GOBT* con i diritti di partecipazione dei deputati ex art. 38 *GG*, limitatamente ai trattati recanti modifiche alla Legge fondamentale, cfr. J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation*, op. cit., 370, nota 54.

²⁸² V. BVerfGE 131, 152 (2012), 196. Sull'inemendabilità dei trattati internazionali, cfr. *ex pluribus* M.H. MÜLLER, *Die innerstaatliche Umsetzung von einseitigen Maßnahmen der auswärtigen Gewalt*, Berlin, Duncker & Humblot, 2019, 76 s.; C. TIETJE, K. NOWROT, *Parlamentarische*, op. cit., § 45, n.m. 28; J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation*, op. cit., 369 s.; W. WIESE, *Verfassungsrechtliche Aspekte der Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1975, 73; H. MOSLER, *Die auswärtige*, op. cit., 293. ID., *Internationale Organisation und Staatsverfassung*, in AA.VV., *Festschrift für Hans Weinberg*, 1956, 277 s.

²⁸³ In tal senso, cfr. da ultimo S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification*, op. cit., 31.

²⁸⁴ V. *Gesetz zu der Gemeinsamen Erklärung und zu dem Vertrag vom 22. Januar 1963 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit, Vom 15. Juni 1963*, Bundesgesetzblatt Teil II, nr. 19 vom 26.06.1963, 705 ss.

²⁸⁵ Cfr. C. TOMUSCHAT, *Parliamentary control over foreign policy in the Federal Republic of Germany*, in A. CASSESE (ed.), *Parliamentary Control*, op. cit., 30; J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation*, op. cit., 377 s., i quali annoverano l'episodio tra i pochi casi nei quali il *Bundestag* «overcame its passive role and considerably influenced German foreign policy».

merito, la giuspubblicistica non è unanime: una parte della dottrina sostiene che le riserve, potendo incidere sull'efficacia di certe disposizioni pattizie, dovrebbero essere sottoposte espressamente all'approvazione legislativa ove il relativo trattato la richieda di per sé o proprio in ragione del contenuto della riserva²⁸⁶; un'altra parte ritiene invece che l'art. 59, comma 2 GG non dovrebbe essere applicato alle riserve, dal momento che esso si riferisce soltanto ai trattati e non anche alle dichiarazioni unilaterali, e che ad ogni modo l'apposizione di riserve non instaura di nuovi obblighi, ma ridimensiona la portata di quelli esistenti²⁸⁷; per un'altra dottrina, quest'ultima tesi sarebbe valida limitatamente alle riserve apposte dopo la conclusione di un trattato, e non anche rispetto a quelle formulate fino al momento della ratifica, le quali, formando parte integrante del trattato, non costituirebbero una dichiarazione unilaterale estranea al campo di applicazione dell'art. 59, comma 2 GG²⁸⁸. Nella prassi, la questione ha trovato la soluzione compromissoria rappresentata dalle linee guida redatte nel giugno 1977 dalla Commissione giuridica del *Bundesrat*²⁸⁹. In base ad esse, il *Bundestag* e il *Bundesrat* possono subordinare l'approvazione di un trattato alla condizione che il Governo federale formuli una specifica riserva che sia consentita, o che non ne formuli nessuna, con effetto vincolante; inoltre, se un trattato dispone espressamente che si possono fare determinate riserve e le Camere non prendono posizione a riguardo, il Governo federale decide discrezionalmente in merito alla loro formulazione; se invece l'Esecutivo intende apporre una riserva non espressamente prevista da un trattato, è tenuto a informarne gli organi legislativi, i quali possono decidere di condizionare il loro assenso alla formulazione o al rigetto della stessa, con effetto vincolante, o di non porre alcuna condizione; il Governo è altresì vincolato ad agire conformemente alle informazioni trasmesse alle Camere, con l'obbligo di comunicare loro eventuali

²⁸⁶ In tal senso, cfr. M. SCHWEITZER, H.-G. DEDERER, *Staatsrecht III. Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht*, Heidelberg, C.F. Müller, 2016, n.m. 429, 431; R. STREINZ, *Art. 25, 32 et 59 GG*, op. cit., art. 59, n.m.43; H. SAUER, *Staatsrecht III. Auswärtige Gewalt, Bezüge des Grundgesetzes zu Völker- und Europarecht*, Munich, C.H. Beck, 2016, n.m. 38; O. ROJAHN, *Art. 59*, op. cit., n.m. 58; H.D. JARASS, *Die Erklärung von Vorbehalten zu völkerrechtlichen Verträgen*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 1975, 117 ss.

²⁸⁷ Per questa tesi, cfr. W. HEUN, *Art. 59*, op. cit., n.m. 38; B. KEMPEN, *Art. 32 u. 59 GG*, op. cit., art. 59, n.m. 58; W. WIESE, *Verfassungsrechtliche*, op. cit., 73 ss.; G.H. REICHEL, *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*, Berlin, Duncker & Humblot, 1967, 121 s.

²⁸⁸ Così M.H. MÜLLER, *Die innerstaatliche*, op. cit., 77 ss. Si noti che la disputa dottrinale si estende anche al trattamento procedurale delle dichiarazioni di accettazione delle riserve formulate da altre parti contraenti. La prassi, in ogni caso, non conosce una loro approvazione parlamentare.

²⁸⁹ V. *Leitsätze des Rechtsausschusses des Bundesrats zu mit völkerrechtlichen Verträgen zusammenhängenden Rechtsfragen* (June 7/8, 1971), riprodotte in U. FASTENRATH, *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, München, C.H. Beck, 1986, 289 ss.

mutamenti di posizione imposti da nuove circostanze; infine, le riserve formulate devono essere pubblicate nel *Bundesgesetzblatt*²⁹⁰. Nelle linee guida del Governo sulla redazione delle leggi sui trattati si prevede che, di regola, le riserve e le dichiarazioni interpretative non devono essere incluse nel progetto di legge di approvazione, ma solo annunciate nel *memorandum* che lo accompagna (similmente – si noti – a quel che accade nei casi italiano e francese); le stesse dispongono inoltre che qualora in via eccezionale sia necessario stabilire nella legge che una specifica riserva debba essere fatta in caso di ratifica, la sua formulazione non deve essere contenuta nella legge stessa (*RiVeVo*, p. 1.2.5.5). Nella prassi si sono avuti diversi casi di condizionamento dell'approvazione legislativa all'apposizione di riserve, comunque quasi sempre concordate in anticipo, in via informale, con il Governo federale²⁹¹.

Si ricorda infine che in una particolare occasione il *Bundestag* ha approvato una risoluzione volta a esprimere la sua posizione in merito all'interpretazione di trattati di cui, contestualmente, ha adottato le leggi di ratifica: si tratta della risoluzione approvata all'unanimità il 17 maggio 1972, previamente concordata tra i tre principali gruppi parlamentari del *Bundestag* al fine di assicurare l'approvazione dei trattati di normalizzazione dei rapporti con l'Unione Sovietica e con la Polonia (firmati, rispettivamente, il 7 dicembre 1970 e il 12 agosto 1970), snodo cruciale della *Ostpolitik* del Governo; notificata a entrambe le controparti, essa è stata ritenuta da alcuni una dichiarazione interpretativa²⁹², e da altri, compreso l'Esecutivo federale, un mezzo complementare di interpretazione²⁹³. Dopo la loro approvazione da parte del *Bundestag*, le leggi di ratifica devono essere trasmesse immediatamente al *Bundesrat* (art. 77, comma 1 *GG*). Nel quadro del bicameralismo differenziato tedesco, nel quale soltanto il *Bundestag* è eletto direttamente dal corpo elettorale e intrattiene un rapporto fiduciario con il Governo federale, il *Bundesrat* – composto dai rappresentanti degli esecutivi dei *Länder* – è chiamato a prendere parte al

²⁹⁰ Cfr. J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation*, op. cit., 372 s.; S. GRAF VON KIELMANSEGG, *La ratification*, op. cit., 31.

²⁹¹ Cfr. J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation*, op. cit., 371 s., il quale ad esempio riporta il caso in cui il *Bundestag* ha condizionato l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'assistenza giudiziaria in materia penale (1959) alla formulazione di una riserva ad esso preannunciata dal Governo federale; H.D. TREVIRANUS, *Vorbehalte zu normativen Völkerrechtlichen Verträgen in der Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1976, 326; W. WIESE, *Verfassungsrechtliche*, op. cit., 73 s.

²⁹² V. art. 31, c. 2 b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

²⁹³ V. art. 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Sulla risoluzione, cfr. J.A. FROWEIN, M.J. HAHN, *The Participation*, op. cit., 378 s.; C. TOMUSCHAT, *Parliamentary control*, op. cit., 29 s.

procedimento legislativo (art. 50 GG)²⁹⁴, e quindi anche all'*iter* del progetto di legge di ratifica, con un ruolo di intensità diversa a seconda della materia investita dal progetto di legge. Ne tiene conto la stessa formulazione dell'art. 59, comma 2 GG: il termine «*Zustimmung*» (consenso) si riferisce alle leggi – espressamente menzionate dal *Grundgesetz* – la cui approvazione richiede necessariamente l'assenso del *Bundesrat* (*Zustimmungsgesetze*), titolare, rispetto a esse, di un diritto di veto assoluto²⁹⁵; la «*Mitwirkung*» (partecipazione) si riferisce invece a tutte le altre leggi, per le quali occorre la mera partecipazione del *Bundesrat*, una cui eventuale opposizione (*Einspruch*), sollevata previa attivazione della procedura di mediazione di cui all'art. 77, comma 2, GG²⁹⁶ (art. 77, comma 3 GG), è superabile dal *Bundestag* con le maggioranze stabilite dall'art. 77, comma 4 GG²⁹⁷. In qualche occasione, il *Bundesrat* ha rifiutato il proprio assenso all'approvazione di un trattato: da ultimo, è accaduto il 12 dicembre 2012, allorché la maggioranza politica della seconda Camera, di segno opposto rispetto a quella della prima, ha determinato il fallimento di un tentativo di mediazione sul progetto di legge di approvazione dell'accordo fiscale tra la Germania e la Svizzera firmato il 21 agosto 2011²⁹⁸.

Alcune leggi sui trattati richiedono di essere approvate a maggioranza qualificata. Si tratta di quelle dirette ad approvare l'istituzione dell'Unione europea e le modifiche alle relative disposizioni pattizie suscettibili di modificare o integrare nel suo contenuto la Legge fondamentale, oppure di rendere possibili tali modifiche e integrazioni: ad esse si applica la procedura di revisione costituzionale (art. 23, comma 1 GG), la quale richiede

²⁹⁴ Ai sensi dell'art. 50 GG «[a]ttraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione [...]».

²⁹⁵ Si tratta, principalmente, delle leggi recanti disposizioni che concernono l'amministrazione o le finanze dei *Länder*.

²⁹⁶ In base a tale disposizione, entro tre settimane dalla ricezione del progetto di legge il *Bundesrat* e, per i *Zustimmungsgesetze*, anche il Governo federale e il *Bundestag*, possono chiedere la convocazione di una Commissione di mediazione (*Vermittlungsausschuss*) composta dai membri del *Bundestag* e del *Bundesrat* per l'esame congiunto del testo. In generale, cfr. A. PIAZZA, *Germania*, op. cit., 137; G. MENEGUS, *Il procedimento di mediazione, le fasi ulteriori dell'iter legislativo e la promulgazione*, in A. GATTI, G. MARRA, G. MENEGUS, A.A. PRACILIO, E. SALEMME, G. VASINO, *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata. La Germania*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 2, 406 ss.

²⁹⁷ «Se l'opposizione è deliberata con la maggioranza dei voti del *Bundesrat*, essa può essere respinta da una deliberazione della maggioranza dei membri del *Bundestag*. Qualora il *Bundesrat* abbia deliberato l'opposizione con una maggioranza di almeno due terzi dei voti, essa necessita, per essere respinta dal *Bundestag*, della maggioranza di almeno due terzi dei voti, non inferiore comunque alla maggioranza dei membri del *Bundestag*».

²⁹⁸ Cfr. F. SCHORKOPF, *Staatsrecht*, op. cit., § 5, n.m. 67. Sul ruolo attivo esercitato dal *Bundesrat* in politica estera, cfr. C. TOMUSCHAT, *Parliamentary control*, op. cit., 40 ss. A proposito del condizionamento delle logiche politico-partitiche sul ruolo del *Bundesrat*, cfr. A. DE PRETIS, *Come conciliare rappresentanza politica e territoriale nel nuovo senato delle autonomie? Riflessioni critiche ispirate dall'esame del modello Bundesrat*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 3, 2016, 17 ss.

l'approvazione dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79, comma 2 *GG*).

Una volta approvato²⁹⁹, il *Vertragsgesetz* è controfirmato dal Cancelliere e dal Ministro degli affari esteri, promulgato dal Presidente federale e pubblicato nel *Bundesgesetzblatt* (art. 82, comma 1 *GG*). Il caso tedesco conferma la regola per la quale nei sistemi parlamentari (e in modo ancora più netto in quelli maggioritari) il rigetto dei trattati da parte del Parlamento costituisce un'eventualità altamente improbabile, considerata la solidarietà politica che lega la maggioranza parlamentare al Governo e che fa sì che l'intervento della prima assuma normalmente un carattere meramente ratificatorio delle iniziative del secondo. In effetti, dal 1949 ad oggi, il *Bundestag* non ha mai rifiutato formalmente l'approvazione di un trattato. In un caso, il dissenso parlamentare su un trattato si è manifestato in una sospensione del suo esame, sostanzialmente equivalente a un diniego: è quel che è accaduto in relazione all'accordo sulla cessione del Mundatwald alla Francia (firmato il 31 luglio 1962), il cui progetto di legge di ratifica, incontrata l'opposizione della Commissione affari esteri, non è stato trasmesso al *Plenum*³⁰⁰.

La ratifica dei trattati è un atto formalmente presidenziale (art. 32, comma 1 *GG*) ma sostanzialmente governativo, secondo il principio della controfirma ministeriale (art. 58, comma 1 *GG*)³⁰¹. In linea con un'altra regola comune alla generalità degli ordinamenti, anche nel sistema costituzionale tedesco la legge di approvazione di un trattato si limita ad autorizzare l'Esecutivo a concluderlo, senza tuttavia creare alcun obbligo giuridico per quest'ultimo di procedere in tal senso: il Governo federale decide discrezionalmente, sulla base considerazioni di opportunità politica, se e quando ratificare un trattato approvato *ex art. 59, comma 2 GG*, e tale discrezionalità si estende anche all'adozione dell'atto di denuncia o ritiro. Convergono in tal senso, oltre alla prassi, la dottrina maggioritaria³⁰² e

²⁹⁹ Solitamente, i trattati sono approvati in un lasso di tempo che va da uno a tre mesi: cfr. S. KADELBACH, *International*, op. cit., 182. Si noti inoltre che le leggi sui trattati ammontano al 25-28% delle leggi federali: cfr. F. ARNDT, *Völkerrechtsfreundlichkeit und Völkerrechtskepsis in der politischen Praxis des Deutschen Bundestages*, in T. GIEGERICH (Hrsg.), *Der „Offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes nach 60*, Berlin, Duncker & Humblot, 2010, 110.

³⁰⁰ Cfr. DEUTSCHER BUNDESTAG. WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, *Parliament's Role*, cit., 5 s.; V. PILZ, *Der Mundatwald bleibt deutsch! Wie das deutsch-französische Grenzabkommen vom 31. Juli 1962 am Auswärtigen Ausschuss des Bundestages scheiterte*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2012, 816 ss.

³⁰¹ Nella prassi, l'atto di ratifica è prima controfirmato dal Ministro degli affari esteri e quindi promulgato dal Presidente federale.

³⁰² Sulla non obbligatorietà della ratifica, cfr. A. BLECKMANN, *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 1975, 213 s. Per la tesi maggioritaria, secondo la quale il Governo federale può denunciare i trattati senza l'approvazione degli organi legislativi, considerato il carattere unilaterale dell'atto di denuncia e il suo effetto di rimozione degli obblighi giuridici assunti, cfr. M.H. MÜLLER, *Die*

anche la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, il quale ha affermato che in base alla Legge fondamentale il *Bundestag* non «può imporre che un trattato per il quale è stata adottata una legge di approvazione [...] sia anche concluso dall'Esecutivo o, dopo la sua conclusione, denunciato»³⁰³.

In ultima analisi, il *Grundgesetz*, benché attribuisca agli organi legislativi federali, e principalmente al *Bundestag*, un significativo diritto di partecipazione nell'esercizio del *treaty-making power*, assecondando la tendenza storica verso una maggiore parlamentarizzazione del potere estero, non può essere interpretato nel senso di conferire loro competenze ulteriori rispetto a quella di autorizzare o meno il Governo federale a concludere i trattati appartenenti a determinate categorie. Un'interpretazione estensiva del ruolo del Parlamento non potrebbe fondarsi sul principio democratico, non implicante una riserva parlamentare onnicomprensiva, ma piuttosto una «gewaltenteilende Demokratie»³⁰⁴; in ogni caso, essa minerebbe la *ratio* organizzatoria del principio di separazione dei poteri, la quale giustifica l'attribuzione degli atti di potere estero alla sfera di competenza dell'Esecutivo federale «sul presupposto che tipicamente soltanto il Governo dispone dei mezzi adeguati in termini di personale, risorse e organizzazione per reagire in modo rapido e appropriato al mutare delle condizioni esterne, e di conseguenza per adempiere nel miglior modo possibile al compito dello Stato di assumersi la responsabilità degli affari esteri»³⁰⁵. Purtuttavia, in analogia con quanto si è osservato a proposito del caso italiano, per cogliere l'esatta portata dell'intervento del *Bundestag* nel *treaty-making* è necessario considerare non soltanto la procedura di cui all'art. 59, comma 2 *GG*, ma anche il quadro complessivo dei rapporti tra questo e il *Bundesregierung*: in tale prospettiva – come già accennato rispetto alla fase dei negoziati – risulta decisivo leggere lo schema costituzionale di ripartizione del *treaty-making power* (e, più in generale, del potere estero) alla

innerstaatliche, op. cit., 80, nonché H.W. BAYER, *Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen Regierungssystem*, Köln-Berlin, Heymanns, 1969, 206 s. *Contra*, J. KOKOTT, *Art 39 Abs. 2 GG und einseitige völkerrechtliche Akte*, in K. DOERING, K. HAILBRONNER, G. RESS, T. STEIN (Hrsg.), *Staat und Völkerrechtsordnung: Festschrift für Karl Doehring*, Berlin-New York, Springer, 1989, 505; U. FASTENRATH, *Kompetenzverteilung*, op. cit., 233; C. TOMUSCHAT, *Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 36, 1978, 60; H.W. BAADE, *Das Verhältnis*, op. cit., 121; E. FRIESENHAHN, *Parlament und Regierung*, op. cit., 9.

³⁰³ BVerfGE 68, 1 (1984), 85 (traduzione nostra). Cfr. anche BVerfGE 90, 286 (1994), 358: «La legge di approvazione contiene soltanto un'autorizzazione, lasciando pertanto al Governo federale la competenza di decidere se concludere il trattato ai sensi del diritto internazionale e, dopo la sua conclusione, se denunciarlo secondo il diritto internazionale o mantenerlo in vigore» (traduzione nostra).

³⁰⁴ BVerfGE 68, 1 (1984), 87.

³⁰⁵ *Ibidem* (traduzione nostra).

luce della dinamica del sistema parlamentare, la quale, negli affari esteri allo stesso modo che in quelli interni, fornisce al *Bundestag* strumenti idonei per controllare l'Esecutivo federale e per tentare di influenzarne l'indirizzo politico (interrogazioni, dibattiti, risoluzioni, poteri di bilancio, e così via, fino all'*extrema ratio* dell'espressione della sfiducia al Cancelliere federale, ai sensi dell'art. 66 GG)³⁰⁶.

2.5. Regno Unito: le possibili articolazioni dell'intervento del Parlamento nel *treaty-making process*

Si è già ricordato come nel Regno Unito l'intervento parlamentare nel *treaty-making process* si sia formalmente strutturato, a seguito dell'adozione del *CRA Act*, in due procedimenti distinti e separati.

Innanzitutto, in conformità con la tradizionale concezione dualista dei rapporti interordinamentali, i trattati internazionali, nella misura in cui incidono sui diritti, comportano modifiche legislative oppure implicano oneri finanziari, per diventare efficaci nell'ordinamento giuridico interno necessitano dell'adozione da parte del Parlamento di una legislazione di implementazione, normalmente sollecitata dal Governo in un momento anteriore a quello della loro conclusione. L'*iter* di esame e di approvazione dei relativi progetti di legge segue la tipica articolazione in tre letture del procedimento legislativo britannico, nell'ambito del quale il Governo assume fin dall'esercizio dell'iniziativa un ruolo di assoluta preponderanza, quale comitato direttivo di una maggioranza parlamentare disciplinata e coesa, di regola investita di una funzione meramente adesiva e ratificatoria rispetto ai suoi indirizzi³⁰⁷.

Diversamente da quanto riscontrato a proposito degli altri ordinamenti dualisti fin qui esaminati (Italia e Germania), le disposizioni che incorporano nel diritto interno le norme pattizie (attraverso la loro trasformazione in norme interne) non sono inserite in uno stesso atto avente anche la funzione di autorizzare l'Esecutivo a concludere un determinato trattato. Né esse sono esaminate e approvate nel quadro di un procedimento speciale o atipico

³⁰⁶ In tal senso, ripetutamente, anche il *Bundesverfassungsgericht*: cfr. BVerfGE 131, 152 (2012), 196; 104, 151 (2001), 207; 90, 286 (1994), 364; 68, 1 (1984), 89; 49, 89 (1978), 125.

³⁰⁷ Sul procedimento legislativo nel Regno Unito, cfr. soprattutto G. RENNA, *Regno Unito*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo*, op. cit., 239 ss.; G. CARAVALE, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2004, 8 ss.; F. LANCHESTER, "Drafting" e procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, Bulzoni, Roma, 1990.

rispetto a quello ordinariamente osservato: gli *Standing Order* della *House of Commons* non dettano alcuna disciplina specifica a riguardo, sicché non sono previste né particolari scorciatoie procedurali, né limitazioni specifiche alla facoltà di emendare gli *implementing bill*. Su quest'ultimo punto, preme in ogni caso rilevare come la rispondenza della legislazione di esecuzione alle clausole pattizie che ne richiedano l'emanazione sia efficacemente assicurata dai poteri direttivi che il Governo, attraverso il controllo del *parliamentary party* di maggioranza, esercita sul complesso delle attività parlamentari, e quindi anche nell'ambito del procedimento legislativo.

Inoltre, occorre annoverare ulteriori elementi di disallineamento rispetto ai sistemi di partecipazione parlamentare al *treaty-making process* analizzati, riscontrabili anche limitando il confronto al solo profilo dell'esecuzione dei trattati. In primo luogo, si rammenta che, sebbene a volte si faccia corrispondere al singolo trattato un apposito progetto di legge diretto ad assicurarne l'implementazione (il quale può anche recare in allegato il testo dell'accordo, parimenti a quanto avviene negli altri ordinamenti passati in rassegna), più frequentemente ai trattati è data esecuzione al di fuori della cornice di un unico atto legislativo espressamente e complessivamente rivolto a tale scopo: così, spesso si provvede all'esecuzione di un trattato attraverso l'inserimento di specifiche disposizioni all'interno di un progetto di legge di più ampio respiro contenutistico, talora in assenza di qualsivoglia riferimento all'accordo stesso³⁰⁸; altre volte, la normativa di implementazione di un trattato si ritrova a essere frammentata tra più atti legislativi³⁰⁹; spesso, inoltre, all'incorporazione dei trattati provvede l'Esecutivo stesso tramite atti di *secondary legislation*, adottati sulla base di un'autorizzazione parlamentare concessa preventivamente, a talune condizioni, per determinate categorie di trattati³¹⁰. In secondo luogo, la normativa di implementazione potrebbe non riguardare il trattato nella sua interezza, essendo necessaria soltanto per l'esecuzione delle parti di esso che la richiedano³¹¹. Questi due elementi,

³⁰⁸ Così A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 18.

³⁰⁹ Cfr. *ivi*, 19, la quale riporta l'esempio della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, firmata e ratificata dal Regno Unito nel 1989, rilevando che, mentre alcune sue disposizioni non sono ancora state incorporate nel diritto interno, «[s]ome provisions – notably the 'best interests of the child' principle – appear scattered across several pieces of domestic legislation and policy, including for example the *Children Act 1989*».

³¹⁰ Cfr. ancora *ivi*, 18, la quale riporta gli esempi più recenti, costituiti dal *Private International Law (Implementation of Agreements) Act* del 2020, il quale autorizza per un quinquennio l'implementazione tramite *secondary legislation* di ogni disposizione pattizia di diritto internazionale privato, e dal *Trade Act* del 2021, il quale consente l'esecuzione di alcuni accordi commerciali con modalità analoghe.

³¹¹ Cfr. B. FOWLER, *Parliament's role*, op. cit., la quale, ad esempio, ricorda che i parlamentari critici nei confronti dell'Atto unico europeo e del trattato di Maastricht avevano lamentato che al controllo svolto in

a ben vedere, sono da ostacolo alla possibilità che il Parlamento, chiamato a pronunciarsi sul *bill* di implementazione in un momento compreso tra la firma e la conclusione di un trattato, sia messo nelle condizioni di esprimere, contestualmente al suo esame, un giudizio politico sull'operato governativo in sede di negoziato e sull'opportunità o meno di procedere alla ratifica. Infine, si consideri anche che nell'ipotesi in cui il Parlamento rifiutasse di adottare la legislazione richiesta per l'implementazione di un accordo, da un punto di vista giuridico il Governo – diversamente da quel che accadrebbe negli altri sistemi esaminati in caso di mancata adozione dell'atto di approvazione – resterebbe in pieno potere di ratificarlo lo stesso: in pratica, però, è assai improbabile che esso decida di concluderlo comunque, dal momento che ciò equivarrebbe a vincolarsi sul piano internazionale ai termini di un trattato che non sarebbe poi in potere di rendere efficace nell'ordinamento interno.

Recentemente, ulteriori limiti di questo procedimento sono stati messi in evidenza dalla straordinarietà delle circostanze in cui ha avuto luogo l'approvazione dei progetti di legge di implementazione dei due fondamentali trattati attraverso i quali si è snodato il processo della *Brexit*: il *Brexit Withdrawal Agreement*, sottoscritto il 24 gennaio 2020, e il *Trade and Cooperation Agreement*, firmato il 30 dicembre 2020. Da una parte, la Camera dei Comuni ha accettato di dedicare all'esame e all'approvazione dello *European Union (Withdrawal Agreement) Bill* solo quattro giorni di seduta, in una compressione del suo ruolo comunque mitigata dalla circostanza che l'accordo con l'UE fosse stato reso pubblico già il 17 ottobre 2019. Dall'altra, è stata ancora più allarmante l'acquiescenza mostrata dal Parlamento di fronte all'estrema marginalizzazione del suo ruolo nell'esame dello *European Union (Future Relationship) Bill*, che ha indotto la dottrina a parlare di «*farce*», «*abdication*» e persino di «*constitutional failure to properly scrutinise the executive and the law*»³¹²: quel progetto, infatti, ancorché rappresentasse «*one of the most constitutionally important pieces of legislation laid before Parliament in decades*»³¹³, è stato esaminato e approvato da ambedue le Camere in un singolo giorno (30 dicembre

sede di esame dei rispettivi *implementing bill* potessero sfuggire parti importanti di questi accordi che non richiedevano modifiche della legislazione vigente.

³¹² *Ibidem*.

³¹³ R. FOX, *Expediting of the European Union (Future Relationship) Bill through Parliament: five issues*, in *Hansard Society briefings*, 29 December 2020.

2020), un arco di tempo inusuale persino per la legislazione emergenziale (*fast-track*)³¹⁴; la menomazione del ruolo del Parlamento appare ancor più grave se inoltre si considera che erano trascorsi solo sei giorni dalla sua convocazione, quattro dalla pubblicazione dell'accordo (lungo 1246 pagine) e meno di uno dalla pubblicazione dell'*implementing bill*, e che mancavano meno di quarantott'ore dall'esecuzione provvisoria dell'accordo³¹⁵. La medesima dottrina ha tratto spunto da queste vicende per mettere in evidenza le tradizionali carenze del sistema di intervento del Parlamento nel *treaty-making process*, riconducibili essenzialmente a una sua «*Over-reliance on legislation*»³¹⁶: in effetti, ammesso e non concesso che un trattato necessiti di un'implementazione legislativa, l'intervento parlamentare preordinato a realizzarla, nel quale si sostanzia quello che è stato qualificato come «*the House of Commons' most powerful role with respect to treaties*», è soggetto al rigido controllo governativo dell'ordine del giorno dei lavori parlamentari, superabile solo nell'improbabile ipotesi in cui la maggioranza, solitamente molto leale nei confronti dell'Esecutivo, esprima un voto contrario su una *program motion* o su una *business motion* presentata da quest'ultimo³¹⁷. Nel sistema britannico, di conseguenza, il controllo parlamentare in sede di approvazione dell'*implementing legislation*, oltre a non costituire, come appurato, un vero e proprio “*scrutiny*” sui trattati, può anche essere compreso e al

³¹⁴ È stato rinvenuto un solo precedente nel quale le due Camere hanno provveduto all'esame e all'approvazione di un progetto di legge in uno stesso giorno: quello relativo al *Northern Ireland (St Andrews Agreement) (No.2) Act 2007* (27 marzo 2007): cfr. *ibidem*. Cfr. B. FOWLER, *Parliament's role*, op. cit., la quale segnala che le procedure seguite in tale occasione «*contrast starkly with those which took place on Bills to implement EU treaties when the UK was a Member State. For example, when the House of Commons considered the Bill to implement the Single European Act, which created the EU Single Market the UK is now leaving, it did so in five days over three months, starting two months after the treaty was signed and ending a year before it was to enter force*».

³¹⁵ Cfr. ancora R. FOX, *Expediting*, op. cit., la quale evidenzia come il Parlamento sia stato messo di fronte al *fait accompli*, dal momento che «*the timing meant that any objection would result in the UK leaving the transition period without an agreement on the future relationship with the EU, which would have had serious consequences*». L'Autrice individua un ulteriore fattore di debolezza dell'intervento del Parlamento nelle difficoltà poste dalle soluzioni procedurali adottate in risposta all'emergenza pandemica da COVID-19 (per una rassegna sintetica e cronologicamente ordinata delle misure adottate dalla Camera dei Comuni, cfr. S. PRIDDY, *The coronavirus timeline: Measures taken by the House of Commons*, House of Commons Library, 1st. updt. 9 September 2021; v. anche l'appello lanciato da autorevoli studiosi in favore della restaurazione del ruolo del Parlamento, gravemente menomato durante l'emergenza pandemica, R. FOX, M. RUSSEL, R. CORMACAIN, J. TOMLINSON, *The marginalisation of the House of Commons under Covid has been shocking; a year on, Parliament's role must urgently be restored*, in *Hansard Society briefings*, 21 April 2021). Per una cronaca delle vicende relative alla negoziazione, alla firma e all'implementazione legislativa del *Trade and Cooperation Agreement* tra Regno Unito e UE, cfr. G. CARVALE, “Deal is done”! Il prezzo della sovranità e le sfide per il futuro “post Brexit”, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 3, 2020.

³¹⁶ B. FOWLER, *Parliament's role*, op. cit.

³¹⁷ *Ibidem*.

limite completamente vanificato dalla saldatura tra volontà governativa e acquiescenza della maggioranza, con il rischio, in ultima analisi, che venga svuotato del suo reale significato: ossia – a fronte del sistematico giudizio adesivo del partito di maggioranza – quello di offrire all’opposizione una sicura occasione per esercitare un controllo politico sull’azione governativa, criticandola e prospettando un indirizzo alternativo in modo tale da condizionare la futura condotta del Governo e le preferenze dell’elettorato³¹⁸.

Questa conclusione appare ulteriormente avvalorata dall’analisi dell’operatività dell’altra articolazione dell’intervento del Parlamento di Westminster nel *treaty-making power*, disciplinata dalla sez. 20 del *Constitutional Reform and Governance Act* del 2010.

Si è ricordato come, in base alla nuova procedura da esso dettata per la ratifica dei trattati, il Governo, tramite un suo Ministro, sia tenuto a depositare in Parlamento per un periodo di almeno ventuno giorni di seduta (prorogabili) un *Command Paper* recante ogni trattato o emendamento a un trattato sottoscritto e proposto per la ratifica o un atto equivalente³¹⁹. La sez. 24, recependo una prassi affermata sin dal 1997³²⁰, prevede che il testo del trattato debba essere accompagnato da un *Explanatory Memorandum (EM)*³²¹, simile nei contenuti alla documentazione che, negli altri ordinamenti, accompagna i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica: esso deve infatti spiegare le disposizioni del trattato, le ragioni per le quali il Governo intende ratificarlo e tutte le altre questioni sulle quali il Ministro consideri opportuno informare il Parlamento. Nel clima di risveglio dell’interesse del Parlamento per il controllo sui trattati indotto dalla *Brexit* e dal conseguente rimpatrio della competenza a stipulare gli accordi commerciali, recentemente il Governo – su pressione dell’*International Agreements Sub-Committee* dell’*House of Lords EU*

³¹⁸ Il tal senso, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo*, op. cit., 350 ss.

³¹⁹ Ai fini del loro deposito, i trattati sono pubblicati a cura della *Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) Treaty Section* in una delle due seguenti serie: *Country Series* (trattati bilaterali); *Miscellaneous Series* (trattati multilaterali). Una volta entrati in vigore, i trattati sono pubblicati nella *Treaty Series*. Cfr. TREATY SECTION. LEGAL DIRECTORATE. FOREIGN, COMMONWEALTH & DEVELOPMENT OFFICE, *Treaties and Memoranda of Understanding (MOUs). Guidance on Practice and Procedures*, 4 November 2021, (ii)15.

³²⁰ Cfr. J. HARRINGTON, *Scrutiny and Approval: The Role of Westminster-Style Parliaments in Treaty-Making*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 55, 2006, 131 s.; C. WARBRICK, *Treaties: Recent Developments*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 49, 2000, 944.

³²¹ Questa disposizione è stata inserita nelle fasi finali dell’*iter legis* mediante l’approvazione di un emendamento presentato dal *peer* Lord Norton of Louth e accettato dal Governo: cfr. J. BARRETT, *The United Kingdom*, op. cit., 231 s.

*Committee*³²² e del *Joint Committee on Human Rights*³²³ – ha provveduto a incrementare la qualità e la quantità delle informazioni trasmesse a corredo dei trattati depositati. In base alle linee guida redatte dalla *Treaty Section* del *Foreign, Commonwealth and Development Office* (aggiornate, da ultimo, il 4 novembre 2021), nella preparazione dell’*EM* i dipartimenti competenti devono attenersi a un modello articolato in numerose sezioni: oggetto e scopo del trattato; contesto; contenuto, con particolare riferimento alle parti chiave e al loro impatto; applicazione territoriale; costi diretti e implicazioni finanziarie; significative implicazioni per i diritti umani, le quali, ove presenti, devono essere portate all’attenzione del *Joint Committee on Human Rights*; riserve e dichiarazioni formulate al momento della firma (se il Governo decide di apporre ulteriori riserve e dichiarazioni, dovrebbe notificarle al Parlamento depositando, prima della ratifica, un «*supplementary EM*»); consultazioni con le amministrazioni devolute, con le Dipendenze della Corona e i Territori d’Oltremare, nonché con altri *stakeholders*; eventuale applicazione provvisoria; indicazione dei ministri responsabili, tra i quali deve sempre figurare il *Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development Affairs*³²⁴.

Si rammenta che ai sensi della sez. 20 del *CRA Act*, durante i ventuno giorni decorrenti dal deposito di un trattato, le Camere possono esprimere la loro contrarietà alla sua ratifica approvando una risoluzione: qualora non si pronuncino, il silenzio equivale a un assenso implicito, e il Governo può dunque procedere alla ratifica; in caso di opposizione della sola Camera dei Lord, il Governo può comunque ratificare, con l’unico onere di spiegarne le ragioni; in caso di opposizione della Camera dei Comuni, diversamente, il trattato non può essere ratificato. In quest’ultima ipotesi, il Governo può dichiarare che malgrado tutto il trattato debba essere ratificato, illustrandone i motivi. Dal rilascio di tale dichiarazione, decorre un ulteriore termine di ventuno giorni di seduta durante il quale la Camera bassa può di nuovo pronunciarsi contro la ratifica, impedendola. Questa dialettica tra insistenza del Governo e opposizione della Camera bassa potrebbe continuare indefinitamente, di fatto bloccando *sine die* la ratifica di un trattato. La nuova procedura, andando ben oltre

³²² V. HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Treaty Scrutiny*, cit., 18 s.; ID., *Scrutiny of International Agreements: Lessons Learned*, HL Paper 387 of session 2017-19, 27 June 2019, 17 ss. Cfr. anche A. HORNE, *Treaty Scrutiny*, op. cit.

³²³ V. JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Human Rights Protections in International Agreements*, HC Paper 1833, HL Paper 310, 17th Report of Session 2017-19, 6 March 2019.

³²⁴ V. TREATY SECTION. LEGAL DIRECTORATE. FOREIGN, COMMONWEALTH & DEVELOPMENT OFFICE, *Treaties*, cit., (iii)9.

una mera codificazione legislativa della prima parte della *Ponsonby Rule*, attribuisce pertanto alla *House of Commons*, rispetto alla ratifica dei trattati, un potenziale «*delay power*»³²⁵ suscettibile di trasformarsi in un vero e proprio «*veto power*»³²⁶.

Si noti che il procedimento di cui alla sez. 20 del *CRAG Act* non conferisce al Parlamento alcun potere di emendamento sui trattati: al suo intervento – in linea con l'impostazione adottata nei sistemi costituzionali fin qui esaminati – si applica il principio del *ne varietur*, sicché esso è soltanto in potere di rigettare (o di accettare tacitamente) il testo di un trattato nel suo insieme.

Questa procedura, che a prima vista sembrerebbe dotare l'*House of Commons* di un più potente strumento di controllo preventivo sui trattati, in realtà si è rivelata un'arma spuntata, e non soltanto per la già menzionata possibilità per il Governo di non applicarla in presenza di non definite circostanze eccezionali: come generalmente riconosciuto dalla dottrina, un limite macroscopico del meccanismo – in continuità con la *Ponsonby Rule* – risiede nel carattere meramente eventuale e oppositivo dell'intervento parlamentare (si parla di «*negative resolution procedure*»)³²⁷, aggravato dalla mancanza di una disciplina che imponga lo svolgimento di un dibattito sul trattato depositato³²⁸. Sotto quest'ultimo aspetto, il *CRAG Act* non ha nemmeno codificato la pur blanda previsione della *Ponsonby Rule* in base alla quale i trattati depositati sono sottoposti a dibattito su iniziativa del Governo, allorché li ritenga importanti, o su richiesta formale avanzata dall'opposizione o da qualunque altro partito tramite le usuali procedure preordinate a provocare un dibattito

³²⁵ A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 21.

³²⁶ La facoltà per il Governo di insistere sulla ratifica di un trattato nonostante l'opposizione della Camera dei Comuni, mentre è stata criticata dall'*House of Commons Public Administration Select Committee*, nel presupposto che fosse in contrasto con «*a long-standing rule that the same question should not be put to it twice in the same Parliamentary session*», ha ricevuto il sostegno del *Joint Committee on the Draft Bill* (v. JOINT COMMITTEE ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL RENEWAL BILL, *Draft*, cit., 60 s.) e del Governo. Quest'ultimo ha affermato di ritenere «*unlikely that a treaty would be re-presented to Parliament following a vote against ratification by the House of Commons in the same session*», ma si è detto contrario a prevedere «*a statutory prohibition*», posto che «*[t]reaties operate in an International context which may change rapidly due to external factors – in unusual cases parliament may have good reason to change its view in a short space of time*» (MINISTRY OF JUSTICE, *Government response to the report of the Public Administration Select Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, Cm 7688, July 2009, 15).

³²⁷ Non è stata accolta la proposta, presentata durante l'iter del *Draft Constitutional Renewal Bill*, di introdurre una «*affirmative resolution procedure*» per alcuni trattati, analoga a quella prevista in altri ordinamenti (cfr. l'intervento del *Lord Chancellor Jack Straw* in *Hansard*, HC, Debates, 25 March 2008, c32). Per una prima critica alla *negative resolution procedure*, che ne sottolinea l'insufficienza a riequilibrare i rapporti Governo-Parlamento, cfr. M. RYAN, *Evidence to the Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, Ev 36, 9 June 2008.

³²⁸ Cfr. *ex pluribus* A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 38 ss.; ID., *Parliament's Role*, op. cit., 18 ss.; C. MCLACHLAN, *Foreign Relations*, op. cit., 177; J. BARRETT, *The United Kingdom*, op. cit., 243 ss.; A. THORP, *Parliamentary Scrutiny*, op. cit., 26 s.

(soggetta alla disponibilità del Governo a trovare tempo parlamentare per soddisfarla). Il silenzio del *CRAG Act* deve interpretarsi come un rinvio implicito a questa parte della *Ponsonby Rule*, come integrata dall'anzidetto impegno del Governo a promuovere dibattiti sui trattati concernenti rilevanti questioni politiche, diplomatiche e militari su richiesta del *Select Committee* competente supportata dal *Liaison Committee*.

Tali riferimenti continuano a rivelarsi insufficienti ai fini dell'attivazione di un adeguato controllo parlamentare: innanzitutto, molte delle procedure parlamentari che prevedono lo svolgimento di un dibattito non permettono la votazione di una risoluzione sulla ratifica (è il caso, ad esempio, degli *adjournment debate*, dei *Westminster Hall debate*, delle *topical question*, delle *Early Day Motion* e dei *ten-minute rule Bill*); in secondo luogo, ottenere un dibattito e un voto in soli ventuno giorni (solitamente corrispondenti a circa quattro o cinque settimane) è particolarmente arduo, sia perché si tratta di un lasso di tempo troppo ristretto per poter svolgere un'adeguata istruttoria in commissione³²⁹, sia perché in ogni caso è improbabile che durante la sua durata si riesca a trovare un apposito spazio nell'ambito del *Government time* (il Governo controlla la gran parte dell'agenda dei lavori ed è poco disposto a consentire un dibattito su una mozione volta a disapprovarne l'operato) o degli *Opposition Day* (limitati, in base allo *Standing Order* 14, a venti giorni di seduta per sessione, i quali potrebbero non essere programmati nell'arco del periodo di deposito); in aggiunta, la stessa facoltà del Governo di estendere tale periodo è stata usata raramente, talora lasciando inevase richieste di estensione avanzate dalle commissioni³³⁰. In realtà, durante il processo riformatore era stato proposto di prevedere lo svolgimento di un dibattito se richiesto da una commissione o tramite una *Early Day Motion* ampiamente supportata, o ancora da un certo numero di membri di una Camera, da stabilire mediante una revisione degli *Standing Order*³³¹. In tale sede era stato anche suggerito un maggiore coinvolgimento delle commissioni nel controllo sui trattati, nel presupposto che l'impegno assunto dal Governo nel novembre del 2000 di trasmetterli ai *Select Committee*

³²⁹ Sul punto, ampiamente, cfr. A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 37, la quale sottolinea l'inadeguatezza del termine di ventuno giorni di seduta: «*This is not enough time for a 'normal' committee inquiry, and even less so for holding a debate on a report. Committees do not usually meet more than once a week, meaning that the standard process of agreeing and publishing terms of reference, allowing enough time for experts and interested parties to write and submit written evidence, holding oral evidence sessions and drafting and agreeing a report usually takes around three months at least*».

³³⁰ Cfr. *ivi*, 20, 37 s.

³³¹ Cfr. JOINT COMMITTEE ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL RENEWAL BILL, *Draft*, cit., 65 s.

competenti³³², sebbene avesse dato luogo a una «*routine practice*»³³³, non aveva tuttavia dato i suoi frutti, «*due to the many competing demands on committees' time and resources*»³³⁴. Da qui la proposta di istituire «*a new Joint Committee on Treaties which would sift treaties presented to Parliament; support existing select committees in the scrutiny of treaties; [...] and have a role in extending the 21 sitting days allowed for scrutiny where exceptional circumstances make this necessary*»³³⁵. Da parte sua il Governo, se da una parte si è detto disposto ad accogliere «*any institutional change which would enhance the capacity of Parliament to contribute to the scrutiny of treaties within the statutory framework*»³³⁶, dall'altra si è fermamente opposto a un suo conseguimento in via legislativa, asserendo che simili cambiamenti rientrino «*within the competence of each House to regulate its internal procedures*»³³⁷.

A causa della carenza di tempo e risorse, per lungo tempo i *Select Committee* hanno fallito – con la lodevole eccezione del *Joint Committee on Human Rights*³³⁸ – nel realizzare un controllo sistematico sui trattati trasmessi dal Governo, tendendo tutt'al più a considerare le questioni loro inerenti *en passant*, nell'ambito di inchieste di più ampio raggio³³⁹. Se

³³² Il Governo ha recepito una raccomandazione in tal senso del *Procedure Committee* della Camera dei Comuni (HOUSE OF COMMONS SELECT COMMITTEE ON PROCEDURE, *Second Report: Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HC 210, Session 1999-2000, 26 July 2000).

³³³ MINISTRY OF JUSTICE, MINISTRY OF DEFENCE AND FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE, *The governance of Britain*, cit., 74.

³³⁴ JOINT COMMITTEE ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL RENEWAL BILL, *Draft*, cit., 65 s.

³³⁵ Cfr. *ivi*, 8. In Australia, nel 1996 è stato istituito un *Joint Standing Committee on Treaties* incaricato di esaminare i trattati che il Governo si è impegnato a depositare in Parlamento – insieme a una *national interest analysis* – quindici giorni di seduta prima della loro ratifica, e anche di redigere *report* non vincolanti sui medesimi. Similmente, in Nuova Zelanda, grazie alla revisione degli *Standing Order* del 1999, il Governo prima della ratifica trasmette i trattati – corredati da una dettagliata *national interest analysis* – al *Foreign Affairs, Defence and Trade Committee*, il quale decide se esaminarli in proprio o se deferirli ad altre commissioni competenti per il merito (in alcuni casi le commissioni rivolgono raccomandazioni non vincolanti al Governo) (v. *Standing Order* 405-408). Riguardo al controllo parlamentare sui trattati nei due Paesi, cfr. ampiamente C. McLACHLAN, *Foreign Relations*, op. cit., 162 ss.

³³⁶ MINISTRY OF JUSTICE, *The Governance of Britain*, op. cit., 41.

³³⁷ *Ibidem*.

³³⁸ Si è invece mostrato più attivo il *Joint Committee on Human Rights*, il quale nel 2004 ha assunto l'impegno di riferire al Parlamento su «*all human rights treaties, or amendments to such treaties, in respect of which there is a need to ensure that Parliament is fully informed about the background, content and implications of such treaties*» (JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Protocol No. 14 to the European Convention on Human Rights*, HL 8, HC 106 2004-2005, 8 December 2004, 6); in risposta, il Governo si è impegnato a trasmettere al *JCHR* tutti i trattati con significative implicazioni per i diritti umani. In argomento, cfr. C. McLACHLAN, *Foreign Relations*, op. cit., 177; A. THORP, *Parliamentary scrutiny*, op. cit., 18, la quale afferma che a partire dal 2004 «*the JCHR has arguably shown how effective select committees can be when it comes to treaty scrutiny. It has scrutinised numerous different treaty obligations in an attempt to hold the Government to account, including, innovatively, in respect of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism*».

³³⁹ Cfr. C. McLACHLAN, *Foreign Relations*, op. cit., 177.

alla Camera dei Comuni la situazione è rimasta immutata, alla Camera dei Lord si sono invece registrate alcune importanti novità, a conferma del peculiare dinamismo di tale consesso sul fronte del controllo sul *treaty-making process*, precedentemente rilevato a proposito dei negoziati internazionali: a partire dal 2014, il *Secondary Legislation Scrutiny Committee (SLSC)* si è specializzato nell'esame dei trattati depositati in base al *CRAG Act*; dal 2019, lo *UE Committee* si è fatto carico dell'esame degli accordi connessi alla *Brexit*; nell'aprile 2020, il controllo sui trattati trasmessi è stato affidato all'*International Agreements Sub-Committee* istituito in seno allo *UE Committee*; infine, sulle ceneri di questa sottocommissione, il 28 gennaio 2021 la Camera alta ha istituito un nuovo *Select Committee* denominato *International Agreements Committee (IAC)*, investito del controllo su tutti gli accordi internazionali e in particolare del compito «*to report on treaties laid before Parliament in accordance with Part 2 of the Constitutional Reform and Governance Act 2010*». In pochi mesi, tale Commissione si è già dimostrata in grado di giocare «*a crucial role in ensuring agreements receive the necessary level of scrutiny*»³⁴⁰.

Le carenze del meccanismo di intervento parlamentare disciplinato dal *CRAG Act*, unitamente ad altri fattori – lo scarso interesse suscitato dalla gran parte dei trattati (di natura tecnica e di scarso rilievo), nonché la persistente deferenza del Parlamento, e *a fortiori* della maggioranza, nei confronti del tradizionale esercizio governativo dei *prerogative power* in campo estero – spiegano perché per quasi dieci anni non si sia celebrato alcun dibattito sui trattati depositati dal Governo, e anche perché finora non sia mai tenuta una votazione su una *negative resolution*. Si è inverato il timore espresso nel 2008 dal *peer Lord Norton of Louth*, il quale, riferendosi alla procedura, aveva ammonito che «*[i]t is a major change, giving Parliament powers it has never had before, but it could be meaningless if you then do not have the mechanism to give effect to that change*»³⁴¹.

Ciononostante, di recente la prassi ha fatto registrare alcuni timidi sviluppi in direzione di una possibile rivitalizzazione della procedura, in connessione con la recente emersione di una nuova consapevolezza circa l'importanza di una più intensa partecipazione del

³⁴⁰ UK PARLIAMENT, *How scrutiny of treaties and treaty-making works*, in <https://committees.parliament.uk/committee/448/international-agreements-committee/content/116439/how-scrutiny-of-treaties-and-treatymaking-works>.

³⁴¹ P. NORTON, *Evidence session of the Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, 1 July 2008. Cfr. Anche HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, *Evidence to the Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, Ev 75, 19 June 2008, secondo cui «*[t]he provision is unlikely to result in any change to the existing practice, under which treaties are debated in Parliament very infrequently*».

Parlamento al *treaty-making* (innescata dalla *Brexit* e dal conseguente riacquisto del potere sovrano di concludere gli accordi internazionali in materia commerciale, carichi di implicazioni dirette sulle vite dei cittadini)³⁴².

Limitatamente agli accordi commerciali, il Governo ha infatti assunto una serie di impegni intesi a creare le condizioni per un potenziamento del controllo parlamentare, in risposta a sollecitazioni in tal senso provenienti specialmente dalla Camera dei Lord³⁴³. Sono state già analizzate le novità relative al controllo parlamentare sui negoziati³⁴⁴. Si è inoltre ricordato il recente impegno dell'Esecutivo a migliorare l'informazione fornita tramite gli *EM* che corredano i trattati depositati ai sensi del *CRAG Act*. Incidono sull'operatività del meccanismo *ex sez. 20* anche altre rilevanti promesse formulate nel dicembre 2020: innanzitutto, il Governo si è impegnato a trasmettere in via confidenziale all'*International Trade Committee (ITC)* della Camera dei Comuni e all'*International Agreements Sub-Committee* della Camera dei Lord (ora *International Agreements Committee*) i trattati e i documenti correlati prima («a *reasonable time before*») del loro deposito in Parlamento, così da mettere tali organi in condizione di riferire per tempo in merito a essi; si è inoltre impegnato a pubblicare, contestualmente al deposito di un trattato e del relativo *Explanatory Memorandum*, «an independently verified impact assessment which will cover the economic and environmental impacts of the deal»³⁴⁵; infine, il Governo ha assunto anche l'impegno di tentare di soddisfare la richiesta di un dibattito sugli accordi avanzata dalle suddette commissioni, sebbene pur sempre alla condizione della disponibilità di tempo nel calendario³⁴⁶. Da ultimo, nel febbraio 2021, durante un dibattito sul *Trade Bill*³⁴⁷ alla Camera dei Lord, l'Esecutivo, formulando quella che è stata denominata «*Grimstone Rule*» (dal cognome del *Trade Minister* che l'ha enunciata), ha comunicato l'ulteriore e significativo impegno di non procedere alla ratifica di un accordo di libero

³⁴² Cfr. E. JONES, A. SANDS, *Ripe for reform: UK scrutiny of international trade agreements*, GEG Working Paper 144, September 2020, 3.

³⁴³ Si tratta dell'ennesima conferma dell'accresciuta propensione al controllo di tale organo costituzionale, favorita dalla maggiore legittimazione conferitagli dalla riforma del 1999, nonché, in generale, dalla sua estraneità al circuito fiduciario, la quale si è tradotta in una minore ritrosia a interferire con l'azione del Governo in materia estera.

³⁴⁴ Cfr. Cap. V, § 3.

³⁴⁵ Sulla base di questa iniziativa, si tengono regolarmente incontri tra i segretariati delle due commissioni e i funzionari del *Foreign, Commonwealth and Development Office*: cfr. A. HORNE, *Treaty Scrutiny*, op. cit.

³⁴⁶ V. HOUSE OF COMMONS, *Transparency and Scrutiny Arrangements for New Free Trade Agreements*, Written ministerial statement, UIN HCWS623, 7 December 2020.

³⁴⁷ Il *Trade Act 2021* ha ricevuto il *royal assent* il 29 aprile 2021.

scambio senza che si sia prima svolto un dibattito su di esso, nel caso in cui sia stato richiesto in modo tempestivo dalla commissione competente³⁴⁸.

Questo nuovo contesto ha favorito lo svolgimento dei primi dibattiti parlamentari sui trattati dall'entrata in vigore del *CRAG Act*. Il primo in assoluto si è svolto alla Camera dei Lord il 13 marzo 2019, su una mozione avente in realtà ad oggetto l'estensione del periodo di deposito dell'accordo di partenariato economico firmato dal Regno Unito con gli Stati dell'Africa orientale e meridionale³⁴⁹. Inoltre, tra l'aprile 2020 e il settembre 2021, sempre alla Camera alta, sono stati oggetto di dibattito ulteriori cinque accordi³⁵⁰, previo esperimento di una procedura in virtù della quale si trova tempo per un dibattito se la commissione (prima l'*International Agreements Sub-Committee* e ora l'*IAC*), applicando dettagliati criteri di selezione³⁵¹, trasmette un determinato accordo alla speciale attenzione del *Plenum* e presenta una mozione per un dibattito³⁵². In aggiunta, nel novembre 2020, presso entrambe le Camere, il Governo ha acconsentito a un dibattito sul *Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA)* firmato con il Giappone il 23 ottobre 2020³⁵³. Sul piano *de iure condendo*, si segnala che l'*IAC*, nel suo rapporto del 17 settembre 2021, prendendo atto dell'inidoneità del *CRAG Act* ad assicurare un efficace controllo sui trattati (in continuità con i precedenti *report* del *Constitution Committee*³⁵⁴ e dello *EU Committee*³⁵⁵, nonché con le posizioni emerse nel dibattito svolto alla Camera dei Lord il 7 settembre 2020)³⁵⁶, ha proposto di prevedere in via legislativa che prima della ratifica sia

³⁴⁸ *Hansard*, HL, Debate, 23 February 2021, c724.

³⁴⁹ V. *Hansard*, HL, Debate, 13 March 2019, c1107 ss. Cfr. A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 30.

³⁵⁰ A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 30.

³⁵¹ Cfr. INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Working practices*, cit., 8: «(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 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».

³⁵² Cfr. *ivi*, 8 s.; HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Treaty Scrutiny*, cit., 12 s.

³⁵³ V. *Hansard*, HC, Debate, 25 November 2020, c891 ss.; HL, Debate, 26 November 2020, c38GC ss.

³⁵⁴ Cfr. HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HL Paper 345 of session 2017-19, 30, April 2019, 8 ss.

³⁵⁵ Cfr. HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Scrutiny*, cit., 11; HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Treaty scrutiny*, cit., 7 s.

³⁵⁶ V. *Hansard*, HL, Debate, 7 September 2020, c104GC ss.

richiesta l'approvazione parlamentare di tutti gli accordi commerciali e degli altri trattati significativi che siano portati all'attenzione di ciascuna Camera³⁵⁷.

Lo stesso *report* evidenzia anche un ulteriore difetto del sistema britannico di intervento parlamentare del *treaty-making*, che concorre a differenziarlo da quelli di numerosi altri ordinamenti dualisti (si pensi all'Italia e alla Germania, ma anche a ordinamenti di matrice anglosassone come Nuova Zelanda e Canada³⁵⁸): quello di non contemplare alcun coordinamento tra l'intervento in sede di approvazione della legislazione di implementazione e quello in sede di controllo su un trattato in quanto tale ai sensi del *CRAG Act*, rendendo possibile per il Governo presentare l'*implementing bill* prima, durante o dopo il periodo di deposito di un trattato³⁵⁹. Da qui la proposta che il Governo si impegni a non conseguire l'approvazione della legislazione di esecuzione di un accordo sottoposto alla procedura *ex CRAG Act* prima che l'IAC abbia riferito su di esso al *Plenum* (salvo che in circostanze straordinarie adeguatamente motivate), in modo tale da offrire ai parlamentari «*a full picture when scrutinising legislation*»³⁶⁰ e da evitare un'inutile duplicazione del dibattito.

In definitiva, l'articolato sistema di intervento del Parlamento di Westminster nel *treaty-making process* – incardinato sul doppio binario della procedura di adozione dell'*implementing legislation* eventualmente necessaria e della «*negative resolution procedure*» delineata dal *CRAG Act* – incarna, ove raffrontato con gli altri sistemi esaminati, un modello di controllo comparativamente poco incisivo. La sua debolezza – solo in parte compensata dall'operatività dei tradizionali strumenti parlamentari diretti a impegnare la responsabilità politica dell'Esecutivo – sembra potersi ricondurre alla peculiare dinamica

³⁵⁷ INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Working practices*, cit., 3.

³⁵⁸ In Nuova Zelanda, la legislazione di implementazione è presentata dal Governo non prima di quindici giorni di seduta dal deposito del relativo trattato alla Camera dei rappresentanti al fine di consentire alla commissione competente esaminarlo e di riferire al *Plenum*; il dibattito sul *report* sostituisce il dibattito in prima lettura del progetto di legge di implementazione (v. *Standing Order* 254(2)(a) e 293(4)(c)). Similmente, in Canada la legislazione di implementazione non è presentata prima di ventuno giorni di seduta dal deposito di un trattato in Parlamento (la *Ponsonby Rule* è stata ripristinata dal Governo nel 2008, dopo essere stata introdotta nel 1926 ed essere caduta in desuetudine dopo il 1968) (v. GOVERNMENT OF CANADA, *Policy on Tabling of Treaties in Parliament*, in <https://treaty-accord.gc.ca/procedures.aspx?lang=eng>). In proposito, cfr. A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 38.

³⁵⁹ Cfr. INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Working practices*, cit., 2, 23. Sul punto, cfr. anche A. LANG, *How Parliament*, op. cit., 38.

³⁶⁰ INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Working practices*, cit., 23, in cui si esprime anche preoccupazione per la posizione espressa dal Governo in una lettera al *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* della Camera dei Comuni, secondo la quale «*the flexibility to pass implementing legislation before, during or after CRAG scrutiny of a treaty is beneficial and sometimes essential, and should be preserved*» (*Letter from Lord Ahmad to Lord Goldsmith*, 14 July 2021, in <https://committees.parliament.uk/publications/7023/documents/76807/default/>).

maggioritaria della forma di governo parlamentare, come in parte dimostra la circostanza per cui la maggiore spinta verso un rafforzamento del ruolo del Parlamento sia venuta dalla Camera alta, non elettiva ed estranea al circuito fiduciario. Come visto, negli altri sistemi parlamentari considerati il rapporto collaborativo più o meno intenso che dà forma al *continuum* maggioranza-Governo, nel misurarsi con il requisito costituzionale dell'approvazione preventiva di alcuni trattati, opera nel senso di rendere altamente improbabile il diniego dell'autorizzazione a ratificare. Nel caso britannico, diversamente, quel medesimo rapporto, strutturatosi precocemente come «*a nearly complete fusion of the executive and legislative powers*»³⁶¹, oltre ad avere storicamente prevenuto la stessa introduzione di una «*affirmative resolution procedure*» (stigmatizzata dai Governi e dalle loro deferenti maggioranze come un'indebita interferenza nell'esercizio di un delicato *prerogative power*), nel suo concreto divenire appare suscettibile di compromettere la *ratio* garantistica dell'intervento del Parlamento nel *treaty-making process*: quella di non permettere che l'esercizio del *treaty-making power* rimanga sottratto al controllo delle minoranze di opposizione e, più in generale, a un'effettiva applicazione dei principi trasparenza, partecipazione pluralistica e *accountability* democratica.

2.6. Stati Uniti: l'*advice* e il *consent* del Senato sui trattati e l'intervento del Congresso nel processo di formazione degli *executive agreement*

Nel diritto costituzionale degli Stati Uniti, l'elemento che consente di distinguere un «trattato» dalle altre possibili forme di stipulazione non è rappresentato né dalla denominazione dell'atto, né dalla sua forma, né tantomeno dal suo contenuto materiale, bensì unicamente dalla sua sottoposizione al procedimento di formazione di cui all'art. II, sez. 2, cl. 2 della Costituzione: esso – si rammenta – prevede che «*[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*». Come già accennato, lo stesso Dipartimento di Stato, nella parte del *Foreign Affairs Manual* concernente il *treaty-making* (denominata «*Circular 175 Procedure*»), si astiene dell'individuazione di un criterio di distinzione fra i «*Treaties*» e gli «*International Agreements Other Than Treaties*» ulteriore e altrettanto decisivo rispetto a quello per cui soltanto l'entrata in vigore dei primi ha luogo «*after the*

³⁶¹ W. BAGEHOT, *The English Constitution*, op. cit., 12.

Senate has given its advice and consent»³⁶². In altre parole, la partecipazione del Senato attraverso il suo «*Advice and Consent*» costituisce il requisito determinante ai fini della qualificazione di un accordo internazionale come trattato nel senso costituzionale del termine.

Quest'ultimo dato, unitamente alla già appurata circostanza per cui il procedimento costituzionale di *treaty-making* e quello preordinato alla conclusione dei *congressional-executive agreement* sono sostanzialmente interscambiabili³⁶³, fa in modo che nei fatti la decisione dell'Esecutivo in ordine alla forma di stipulazione di un determinato accordo – la cui esclusività fa del Presidente «*the dominant head with respect to the making of international commitments*»³⁶⁴ – sia largamente condizionata da valutazioni di opportunità politica. In questa prospettiva, è evidente come la maggiore onerosità del procedimento *ex art. II, sez. 2 Cost.*, derivante *in primis* dalla difficoltà politica di aggregare una maggioranza qualificata dei due terzi dei senatori presenti, spinga nel senso di rendere assolutamente preponderante la scelta della procedura alternativa, la quale – come osservato – si è principalmente sviluppata proprio al fine di eludere quella difficoltà mediante il coinvolgimento di entrambi i rami del Congresso a una più agevolmente conseguibile maggioranza semplice. In effetti, storicamente, il requisito dell'*advice* e il *consent* ha rappresentato numerose volte un ostacolo insormontabile al dispiegamento dell'indirizzo presidenziale di politica estera: come amaramente constatato nel 1899 dall'allora Segretario di Stato John Hay, «*[a] treaty entering the Senate is like a bull going into the arena: no one can say just how or when the blow will fall – but one thing is certain – it will never leave the arena alive*»³⁶⁵. Questa celebre affermazione, benché innegabilmente iperbolica, nondimeno rende plasticamente la scarsa attrattività che il procedimento di *advice and consent* assume agli occhi dell'Esecutivo, alla quale pare aver ulteriormente contribuito, negli ultimi decenni, l'arretramento della propensione alla negoziazione politica e interistituzionale determinata dall'avvento e dal consolidamento della *party*

³⁶² 11 FAM 723.2-1 (v. anche *ivi*, 723.2-2).

³⁶³ Sul punto, da ultimo, cfr. E. CHEMERINSKI, *Constitutional Law: Principles and Policies*, New York, Wolters Kluwer, 2019, 401, il quale afferma che «*executive agreements can be used for any purpose ; that is, anything that can be done by treaty can be done by executive agreement*».

³⁶⁴ J. GALBRAITH, *International Agreements*, *op. cit.*, 165; cfr. anche *ID.*, *From Treaties to International Commitments: The Changing Landscape of Foreign Relations Law*, in *University of Chicago Law Review*, 84, 2017, 1675 ss.

³⁶⁵ W.R. THAYER, *The Life and Letters of John Hay*, II, Boston-New York, Houghton Mifflin, 1915, 393.

*polarization*³⁶⁶. Alla luce di tali considerazioni, non sorprende che il procedimento di *ad-vice and consent* sia utilizzato per concludere soltanto, approssimativamente, il cinque per cento del totale degli accordi internazionali³⁶⁷.

Certamente, l'individuazione del procedimento attraverso cui addivenire alla conclusione di un accordo non è orientata unicamente dal criterio dell'opportunità politica di misurarsi con lo scoglio della *two-third rule*. In effetti, la *Circular 175 procedure* codifica alcuni fattori da tenere in debita considerazione ai fini della scelta, i quali tuttavia, avendo il valore di semplici linee guida ed essendo volutamente elastici e vaghi, appaiono strutturalmente inadeguati a costituire un punto di riferimento decisivo nel circoscrivere la discrezionalità dell'Esecutivo³⁶⁸. Tra questi, comunque, sembra rivestire un certo valore persuasivo il criterio «*Past U.S. practice as to similar agreements*», posto che la prassi dimostra un ricorso tendenzialmente costante alla forma solenne per la conclusione degli accordi internazionali in materia di difesa, estradizione, disarmo, ambiente e diritto internazionale privato³⁶⁹.

Ad ogni modo, occorre segnalare che il Senato e il Congresso non restano sempre estranei alla decisione sul procedimento da seguire. *In primis*, si ricorda che la stessa *Circular 175 Procedure* prevede che, laddove la scelta della forma di stipulazione abbia serie implicazioni, il *Legal adviser for Treaty Affairs* del Dipartimento di Stato interPELLI l'*Assistant Secretary for Legislative Affairs* afferente alla medesima struttura, il quale – con l'assistenza dell'*Office of the Legal Adviser* – può organizzare, ove lo ritenga opportuno,

³⁶⁶ In tal senso, cfr. J. GALBRAITH, *International Agreements*, op. cit., 160. Sulla *party polarization*, da ultimo, cfr. *ex pluribus* N. MCCARTY, *Polarization: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, New York, 2019; J.E. CAMPBELL, *Polarized: Making Sense of a Divided America*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2018; B.D. WOOD, S. JORDAN, *Party Polarization in America: The War Over Two Social Contracts*, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 2017; D.C. BAUMER, H.J. GOLD, *Parties, Polarization and Democracy in the United States*, Routledge, New York, 2016; S.M. THERIAULT, *Party Polarization in Congress*, Cambridge University Press, New York, 2008; B. SINCLAIR, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, University of Oklahoma Press, Norman, 2006.

³⁶⁷ Cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 783.

³⁶⁸ Si tratta dei seguenti fattori: «(1) *The extent to which the agreement involves commitments or risks affecting the nation as a whole*; (2) *Whether the agreement is intended to affect state laws*; (3) *Whether the agreement can be given effect without the enactment of subsequent legislation by the Congress*; (4) *Past U.S. practice as to similar agreements*; (5) *The preference of the Congress as to a particular type of agreement*; (6) *The degree of formality desired for an agreement*; (7) *The proposed duration of the agreement, the need for prompt conclusion of an agreement, and the desirability of concluding a routine or short-term agreement*; and (8) *The general international practice as to similar agreements*» (11 FAM 723.3). Cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 784, il quale osserva che tali criteri «*may help in clarifying how a particular instrument should be treated, but it is impossible to be categorical about what agreements must be handled as treaties*».

³⁶⁹ R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 783.

consultazioni con i *leader* e le commissioni competenti del Congresso³⁷⁰. Il Senato, inoltre, può anche attivarsi *motu proprio* per esprimere al Dipartimento di Stato la sua contrarietà a un'autorizzazione per via legislativa della conclusione di un determinato accordo e ottenere, in suo luogo, la trasmissione del testo per l'*advice and consent*³⁷¹.

Qualora l'Esecutivo abbia optato in favore della stipulazione in forma solenne, il trattato da esso negoziato, dopo la sua sottoscrizione, è trasmesso dal Presidente al Senato. Il testo del trattato e gli eventuali altri atti che ne formano parte integrante sono introdotti da una «*Letter of transmittal*» con la quale il Presidente sollecita l'*advice and consent*³⁷² e illustra in generale contenuti, obiettivi e benefici dell'accordo, e anche da un più dettagliato *report* a cura del Dipartimento di Stato e firmato dal *Secretary of State* («*Letter of Submittal*»). Ove necessario, è allegata un'ulteriore documentazione, la quale può includere un'analisi delle singole clausole del trattato e altri atti ad esso correlati che siano ritenuti rilevanti ai fini dell'esame del Senato (dichiarazioni interpretative, scambi di lettere o di note diplomatiche, ecc.).

Il procedimento di esame dei trattati – conforme a uno schema simil-legislativo³⁷³ – è disciplinato nel dettaglio dalla *Rule XXX* del Regolamento del Senato, nonché, in parte, dalla *Rule XXIX*, riguardante in generale la «*Executive session*», ossia la sessione nella quale la Camera alta si riunisce per provvedere ai suoi «*Executive business*» – costituiti, oltre che dai trattati, dalle proposte presidenziali di nomina che richiedono il suo *advice and consent ex art. II*, sez. 2 Cost. Dopo essere stato trasmesso dal Presidente, il trattato

³⁷⁰ V. 11 FAM 723.4(b)-(c). Cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 784, il quale ad esempio ricorda che nel 1996 il Senato ha chiesto e ottenuto dal Dipartimento di Stato che un accordo raggiunto tra gli Stati parte del trattato per la riduzione e la limitazione delle forze armate convenzionali in Europa (il cosiddetto «*Flank Document*», firmato il 31 maggio 1996) non fosse autorizzato in via legislativa dal Congresso, ma fosse sottoposto – al pari dell'accordo principale – all'*advice and consent* senatoriale (infine concesso il 14 maggio 1997).

³⁷¹ Cfr. ancora *ibidem*, il quale riferisce del caso in cui, in esito a una consultazione con lo *staff* della Commissione affari esteri del Senato sul trattato di Budapest sul riconoscimento internazionale del deposito dei microrganismi ai fini della procedura in materia di brevetti (firmato il 28 aprile 1977), il *Legal adviser for Treaty Affairs* ha raccomandato al Segretario di Stato una conclusione in forma di *executive agreement* (avvenuta il 31 agosto 1979). Per un altro esempio, cfr. E.A. POSNER, J.L. GOLDSMITH, *International Agreements: A Rational Choice Approach*, in *Virginia Journal of International Law*, 44, 2003, 122 ss., i quali ricordano che lo *Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT)* tra Stati Uniti e Russia, firmato il 24 maggio 2002, è stato stipulato in forma solenne anche a seguito delle pressioni esercitate da alcuni influenti senatori, contrari all'originaria intenzione del Presidente di concludere l'accordo «*with an handshake*».

³⁷² La formula di apertura è la seguente: «To the Senate of the United States: *With a view to receiving the advice and consent of the Senate to ratification, I transmit herewith the* [nome del trattato], *adopted at* [luogo della firma] *on* [data]».

³⁷³ In tal senso, cfr. anche G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, Giuffrè, 1964, 126 s.

riceve una prima lettura, durante la quale sono consentite solo mozioni volte a deferirlo a una commissione, a stampare il testo a uso confidenziale del Senato o a rimuovere l'ingiunzione di segretezza (*Rule XXX*, par. 1, lett. a). Quest'ultima è contemplata dal par. 3 della *Rule XXIX*, il quale, stabilendo per l'*Executive session* una presunzione di segretezza, prevede che «*all treaties which may be laid before the Senate, and all remarks, votes, and proceedings thereon shall [...] be kept secret until the Senate shall, by their resolution, take off the injunction of secrecy*». Nella prassi, normalmente, il Senato rimuove l'ingiunzione di segretezza su richiesta del *Majority Leader* con una decisione adottata «*by unanimous consent*»³⁷⁴. Si noti che per adottare quest'ultima decisione, come anche per compiere ogni altra azione sul trattato in aula, il Senato deve trovarsi in *Executive session*. La mozione per riunirsi in tale modalità, non emendabile né dibattibile, è sottoposta a una votazione per appello nominale, ma di regola il Senato delibera il passaggio alla sessione esecutiva all'unanimità, su richiesta del *Leader* della maggioranza³⁷⁵. Rimossa l'ingiunzione di segretezza, il Senato procede all'assegnazione del trattato al *Committee on Foreign Relations*: la commissione che, per espressa disposizione regolamentare, ha una competenza esclusiva per tutte le questioni che riguardano «*[t]reaties and executive agreements*» (*Rule XXV*, par. 1, lett. j(1)), con l'eccezione dei «*reciprocal trade agreements*», deferiti al *Committee on Finance* (*Rule XXV*, par. 2, lett. i). Ciononostante, a volte altre commissioni, sebbene prive del potere di rivolgere raccomandazioni formali al Senato in merito ai trattati, nel quadro della loro consueta attività di controllo hanno ritenuto opportuno svolgere audizioni sulle questioni di propria competenza sollevate da particolari trattati³⁷⁶.

Preliminarmente all'analisi dei successivi passaggi dell'esame senatoriale dei trattati, appare utile soffermarsi su una caratteristica originale del sistema statunitense di intervento parlamentare nel *treaty-making*, ossia la facoltà del Senato di proporre modifiche al testo del trattato negoziato e sottoscritto dal potere esecutivo: un vero e proprio *unicum* rispetto a un panorama comparato nel quale, come osservato, in ossequio al principio del *ne*

³⁷⁴ Cfr. V. HEITSHUSEN, *Senate Consideration of Treaties*, Congressional Research Service Report 98-384, updated December 6, 2017, 1; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, Washington, U.S. Government Printing Office, 2001, 119 s.

³⁷⁵ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 120.

³⁷⁶ Questo è soprattutto il caso dell'*Armed Services Committee*, il quale in diverse occasioni ha altresì riferito sulla sua attività al *Foreign Relations Committee*. Per alcuni esempi, cfr. *ivi*, 121 s.

varietur alle Assemblee parlamentari residua unicamente il potere di approvare o respingere in blocco il testo negoziato e sottoscritto dall'Esecutivo, senza avere alcuna possibilità di ridefinirne i contenuti. Questa facoltà, sancita dalla *Rule XXX* (v. *infra*) ed esercitata dal Senato fin dal 1795³⁷⁷, è stata riconosciuta costituzionalmente legittima dalla Corte Suprema, la quale, in *Haver v. Yaker* (1869), a partire dalla qualificazione dei trattati come «*supreme Law of the Land*» (art. VI, cl. 2 Cost.) e dalla necessità del consenso senatoriale affinché un trattato diventi legge, ha affermato che «*the Senate are not required to adopt or reject it as a whole, but may modify or amend it*»³⁷⁸. A ben vedere, il fondamento di tale eccezionale facoltà risiede nella funzione di *advice* del Senato. Si è già ricordato come la prassi, discostandosi precocemente dal disegno dei *framer* – i quali avevano configurato il *treaty-making* come una funzione unitaria attribuita per tutto l'arco del suo svolgimento all'autorità concorrente di due organi distinti in rapporto di reciproco controllo – abbia determinato lo spostamento dell'attività di *advice* del Senato dalla fase iniziale di negoziato internazionale, assorbita nella prerogativa presidenziale, a un momento successivo, contestuale alla sua deliberazione finale (*consent*)³⁷⁹. Malgrado tale mutamento, indotto dalla specializzazione della Camera alta quale organo costituzionale tipicamente parlamentare e legislativo, un sostanziale concorso del Senato alla definizione dei contenuti di un trattato, connotato alla funzione consultiva di *advice*, è stato naturalmente recuperato in coincidenza del momento deliberativo, proprio attraverso la sua facoltà di «apportare alterazioni di diversa e articolata efficacia» al testo presentato dal Presidente al termine dei negoziati³⁸⁰.

La partecipazione senatoriale alla determinazione del contenuto dei trattati è suscettibile di esprimersi attraverso una pluralità di atti formali, i quali, tradizionalmente, sono ricondotti a cinque tipologie di *condizioni* alle quali il Senato può subordinare la concessione del suo *advice and consent*: gli emendamenti veri e propri al testo di un trattato, le riserve, le dichiarazioni interpretative («*understandings*»), le dichiarazioni espressive della posizione del Senato su determinate questioni sollevate da un testo, le quali non alterano né limitano alcuna delle sue clausole («*declarations*»), e infine le condizioni relative al

³⁷⁷ Allorché il Senato ha sospeso una parte di una clausola del *Jay Treaty*: cfr. B. CRANDALL, *Treaties: Their Making and Enforcement*, Washington, D.C., John Byrne & Co., 1916, 81 s.

³⁷⁸ U.S. Supreme Court, *Haver v. Yaker*, 76 U.S. 32 (1869). Cfr. L. HENKIN, *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola, The Foundation Press, 1972, 378, nota 20.

³⁷⁹ V. Cap. II, § 2.3.

³⁸⁰ R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 351.

processo di implementazione di un trattato nell'ordinamento interno («*provisos*»)³⁸¹. Qualora tali condizioni siano incluse nella risoluzione di *advice and consent*, il Presidente può procedere alla ratifica soltanto previa la loro accettazione. Benché in via di principio solo gli emendamenti e le riserve, essendo per definizione proposte dirette a modificare il contenuto di un trattato, necessitano di essere comunicati alla controparte o alle controparti, nella prassi, poiché la distinzione tra le suddette condizioni concede di frequente margini di ambiguità, il Presidente effettua tale comunicazione ogni volta che una data condizione, a prescindere dalla denominazione ad essa attribuita, sia ritenuta in grado di comportare una sostanziale alterazione del testo concordato³⁸². In esito alla notifica, l'altra o le altre parti possono accettare la nuova formulazione o rifiutarla, in tal caso determinando una riapertura dei negoziati ovvero il definitivo abbandono del trattato³⁸³. Quest'ultimo risultato sarebbe pressoché assicurato nell'improbabile ipotesi in cui il Senato decidesse di apportare emendamenti sostanziali a un grande trattato multilaterale, un ulteriore negoziato del quale risulterebbe impraticabile³⁸⁴. Durante l'esame di questo tipo di trattati è invece usuale che il Senato approvi delle riserve; e anzi, negli ultimi decenni il *Foreign Relation Committee* ha più volte manifestato – talora anche incorporando apposite dichiarazioni nelle risoluzioni di *advice and consent* – la sua opposizione all'inserimento nei trattati multilaterali del divieto di apporre riserve, considerato in contrasto con la prerogativa costituzionale del Senato³⁸⁵.

L'esame istruttorio del *Foreign Relation Committee* è disciplinato dalla *Rule 9* del suo Regolamento interno. Richiamando il contenuto del par. 2 della *Rule XXX* del Regolamento del Senato, essa stabilisce che i trattati, diversamente dalle proposte di legge e dalle

³⁸¹ Sul punto, ampiamente, cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 124 ss. Cfr. altresì A.M. WINSTON, *Ratification of international treaties, a comparative law perspective. United States of America*, PE 652.013, Brussels, 2020, 31 ss.; R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 774 ss.

³⁸² Cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 124 s.; R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 354 s.

³⁸³ Le possibili complicazioni derivanti dall'apposizione di tali condizioni normalmente inducono l'Esecutivo ad adoperarsi per preservare l'integrità sostanziale del testo da esso negoziato e sottoscritto, «tramite pressioni personali su parlamentari più influenti, oppure, formalmente, attraverso il Dipartimento di Stato che è rappresentato alle udienze della Commissione relazioni estere», o ancora «richiedendo al Senato di sospendere l'esame del testo già sottopostogli nell'attesa della negoziazione di uno o più protocolli supplementivi coi quali aggirare i motivi di perplessità o contrarietà dei senatori» (R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 353, 355).

³⁸⁴ Cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 776; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, op. cit., 125, laddove si afferma che «*the difficulties in reconvening negotiations mean that significant amendments are normally taken by the other parties as tantamount to rejection of the treaty itself*».

³⁸⁵ Per alcuni esempi a riguardo, cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 776; CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 125, nota 22.

nomination, rimangano iscritti nel calendario della Commissione di legislatura in legislatura finché essa non prenda l'iniziativa di riferire al Senato o di raccomandarne il rinvio al Presidente, ovvero non sia sollevata dal loro esame (*Rule 9*, par. b); parimenti, prevede che i trattati su cui abbia riferito al Senato e che non siano stati oggetto di una decisione finale entro la fine della legislatura «*shall be resumed at the commencement of the next Congress as if no proceedings had previously been had thereon*» (*Rule 9*, par. c). La disposizione prevede inoltre che il *Committee* dovrebbe svolgere un'audizione («*public hearing*») su ogni trattato il prima possibile e che i testi sui quali riferisce debbano essere accompagnati da una relazione scritta, salvo circostanze eccezionali (*Rule 9*, par. d). Normalmente, la decisione di tenere audizioni o di intraprendere altre azioni è adottata dal *chairman* in consultazione con il *ranking minority member*, tenendo in elevata considerazione la lista delle priorità del Dipartimento di Stato³⁸⁶. Svolte le audizioni – più o meno estese e approfondite a seconda della complessità o dell'importanza di un trattato – segue l'ordinario processo di *mark-up*, attraverso il quale la Commissione procede all'esame e alla votazione di eventuali proposte di condizioni. Dopodiché, qualora il *Foreign Relations Committee* intenda riferire al *Plenum* su un certo trattato, può farlo senza formulare raccomandazioni, ovvero trasmettendogli un parere favorevole (con o senza condizioni)³⁸⁷ o contrario alla concessione dell'*advice and consent*³⁸⁸.

Ciascun trattato oggetto di *report* è inserito nell'*Executive Calendar* del Senato³⁸⁹. Prima di un'eventuale seconda lettura, deve trascorrere almeno un giorno di calendario, salvo il

³⁸⁶ Cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 122.

³⁸⁷ In esso la Commissione propone una *resolution of ratification*, la quale incorpora le condizioni eventualmente proposte, ma non anche gli emendamenti. La *resolution* è così formulata: «Resolved, (two-thirds of the Senators present concurring, therein), *That the Senate advise and consent to the ratification of [or accession to] the [denominazione del trattato] [subject to the following: (1) reservation that [riserve] (2) understanding that [dichiarazioni interpretative] (3) declaration that [dichiarazioni] and provided that: [condizioni]*».

³⁸⁸ Cfr. V. HEITSHUSEN, *Senate Consideration*, op. cit., 1. Sulle tempistiche dell'esame dei trattati da parte del *Foreign Relations Committee* del Senato, cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 122, nel quale si riferisce quanto segue: «*Generally, treaties are considered within a year of their transmission, after allowing sufficient time for public notice and comment. From time to time, however, the press of other business has resulted in backlogs of unreported treaties. Particular treaties may languish on the committee's calendar, not necessarily because of serious opposition but for want of interested advocates with the time to do justice to them. In other cases, treaties have been shepherded through with dispatch, owing to their importance and timeliness or to the interest of the chairman or particular members of the committee. Groups of similar treaties frequently have been considered en bloc, both in committee and on the Senate floor, thereby facilitating comparison and reducing the demands on Senators' time*».

³⁸⁹ I trattati sui quali il *Committee* abbia riferito sono inseriti nella terza sezione dell'*Executive Calendar*: in essa, per ogni trattato, sono riportati il numero di calendario (indicativo dell'ordine cronologico di iscrizione), il numero del documento recante il testo del trattato e i documenti allegati (indicativo del numero del Congresso durante il quale è avvenuta la trasmissione e dell'ordine di presentazione in quel medesimo

Senato non decida diversamente per *unanimous consent* (*Rule XXX*, par. 1, lett. b). Al fine di avviare l'esame di un particolare trattato, il *Leader* della maggioranza può presentare un'apposita mozione di passaggio all'*Executive session* (non dibattibile, né emendabile) o, come è più comune nella prassi recente, conseguire in anticipo, a tale effetto, un accordo unanime: ciò a partire dall'affermazione di un precedente che ha reso desueta la procedura utilizzata in passato, in base alla quale il Senato, una volta passato in *Executive Session*, era vincolato a esaminare la prima questione iscritta nel calendario, salvo la possibilità di decidere diversamente per consenso unanime o tramite una mozione che tuttavia, in quanto dibattibile, era soggetta a pratiche ostruzionistiche³⁹⁰.

Come in altri sistemi di intervento parlamentare analizzati (in particolare, quelli di Francia e Germania), anche in questo caso, benché soltanto in via di prassi, i trattati meno controversi politicamente, in genere, sono sottoposti a un *iter* abbreviato: il Senato infatti, su iniziativa del *Majority Leader*, può decidere all'unanimità di dispensarsi dall'esame di un trattato ai sensi della *Rule XXX* e di procedere immediatamente o, in alternativa, dopo un dibattito, alla presa in considerazione della risoluzione di *advice and consent* proposta dalla Commissione³⁹¹. In situazioni di grave ristrettezza dei tempi, il Senato ha fatto ricorso a questa soluzione anche per concedere l'*advice and consent* alla ratifica di più trattati in blocco³⁹². Si noti inoltre che la procedura di esame di un trattato e della relativa risoluzione di *advice and consent* può divenire oggetto di ostruzionismo («*filibustering*»): al fine di prevenirlo o di mettervi fine, è applicabile la *Rule XXII*, la quale prevede la possibilità di presentare una mozione di chiusura del dibattito («*cloture motion*») da approvare a maggioranza di tre quinti dei senatori. In caso di sua adozione, l'esame del trattato, della risoluzione e degli emendamenti loro riferiti deve concludersi entro trenta ore, durante le quali gli interventi sono contingentati ed è limitato il diritto di emendamento³⁹³.

Congresso), l'oggetto e le informazioni relative al *report*. Sull'*Executive Calendar*, in generale, cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *The Senates' Executive Calendar*, 98-438, updated April 21, 2017.

³⁹⁰ Cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 137.

³⁹¹ Cfr. *ivi*, 137 s.

³⁹² Ad esempio, il 21 ottobre 1998, in prossimità della fine della legislatura, il Senato con un unico voto per divisione ha concesso l'*advice and consent* alla ratifica di ben trenta trattati (cfr. *ivi*, 142 s.).

³⁹³ Sulla *cloture*, ampiamente, cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Filibusters and Cloture in the Senate*, RL30360, updated April 7, 2017. Una mozione di chiusura del dibattito è stata adottata, ad esempio, durante l'esame dello *Strategic Arms Reduction Treaty (START I)* e dei relativi protocolli, il 29 settembre 1992, e del successivo *New START*, il 21 dicembre 2010, nonché in occasione dell'esame dei due protocolli al Trattato Nord Atlantico sull'accessione, rispettivamente, del Montenegro, il 25 marzo 2017, e della Repubblica di Macedonia del Nord, il 21 ottobre 2019.

Ove non si manifesti un consenso unanime sull'abbreviazione dell'esame, si segue la procedura disciplinata dalla *Rule XXX*³⁹⁴. Il Senato esamina anzitutto il testo del trattato, allo stesso modo di come procederebbe se si trattasse di una semplice proposta di legge³⁹⁵: nel giorno prestabilito, esso riceve una seconda lettura, dopo la quale possono essere presentati emendamenti (*Rule XXX*, par. 1, lett. b); l'esame degli emendamenti – che può aver luogo dopo eventuali interventi concordati informalmente o all'unanimità – inizia da quelli eventualmente proposti dalla Commissione, ciascuno dei quali può essere oggetto di subemendamenti. Concluso il processo emendativo del testo dell'accordo, il Senato – trascorso un giorno, a meno che non decida diversamente per *unanimous consent* – procede all'esame della «*resolution of ratification*»³⁹⁶, nella quale sono inclusi gli emendamenti eventualmente adottati. In questa fase, il testo del trattato non è più emendabile, salvo si disponga altrimenti all'unanimità; tuttavia, i senatori hanno la facoltà di emendare la risoluzione «*in the form of reservations, declarations, statements, or understandings*» (*Rule XXX*, par. 1, lett. c): sono esaminate prima le condizioni eventualmente proposte dal *Foreign Relations Committee* e poi quelle proposte, se del caso, dai singoli senatori. Le condizioni proposte possono essere dibattute e a loro volta emendate, e per la loro adozione, come per quella degli emendamenti e delle altre mozioni presentabili, è richiesta soltanto la maggioranza semplice (*Rule XXX*, part. 1, lett. d). Se il Senato adotta delle condizioni, queste sono incluse nella risoluzione dopo le eventuali proposte emendative. Nella prassi, è raro che il Senato proponga emendamenti al testo di un trattato³⁹⁷, mentre è frequente la sua apposizione di condizioni alla ratifica³⁹⁸.

³⁹⁴ In qualsiasi momento, può essere presentata e approvata una mozione per esaminare il trattato «*with closed doors*» (*Rule XXI*).

³⁹⁵ Cfr. V. HEITSHUSEN, *Senate Consideration*, op. cit., 1.

³⁹⁶ La formula adottata dal Regolamento del Senato è imprecisa, dal momento che la competenza alla ratifica è attribuita al Presidente; nondimeno, essa è ricorrente nel lessico politico ed è stata utilizzata anche dalla Corte Suprema: sul punto, cfr. R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 356, nota 65; L. HENKIN, *Foreign Affairs*, op. cit., 130.

³⁹⁷ Tra i più recenti casi di emendamenti proposti dal Senato figurano quelli relativi al trattato sul Canale di Panama (7 settembre 1977) e al trattato supplementare concernente il trattato di estradizione tra Stati Uniti e Regno Unito (8 luglio 1985).

³⁹⁸ Cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 140. A riguardo, si è osservato che «*[t]he inclusion of reservations provides the Senate the capacity to simultaneously avoid accepting the treaty terms negotiated by the executive branch or settling for the status quo that would result from rejecting a treaty. [...] the Senate is particularly likely to employ reservations when a treaty involves issues associated with national security, when Senate preferences are most likely to generate hostility to international agreements, and when the pivotal Senator is most likely to oppose the president*» (D.P. AUERSWALD, F. MALTZMAN, *Policymaking through Advice and Consent: Treaty Consideration by the United States Senate*, in *The Journal of Politics*, 65, 4, 2003, 1106). Sul tema, cfr. anche D.P. AUERSWALD, *Senate Reservation to Security Treaties*, in *Foreign Policy Analysis*, 2, 2006, 83 ss.

Il procedimento può concludersi con una votazione finale di approvazione della risoluzione di *advice and consent*, per la quale è richiesta la maggioranza costituzionale dei due terzi dei senatori presenti. La stessa maggioranza è prescritta anche per la valida approvazione di una mozione diretta a posporre indefinitamente un ulteriore esame del trattato e della corrispondente risoluzione (*Rule XXX*, part. 1, lett. d), la cui presentazione è invero piuttosto inusuale. Ove approvata, la risoluzione è trasmessa al Presidente dall'*Executive Clerk* del Senato. Se invece la maggioranza richiesta non viene raggiunta, il trattato è reinserito nell'*Executive Calendar* e al termine della legislatura torna automaticamente in Commissione, restandovi pendente (*Rule XXX*, par. 2), oppure viene restituito al Presidente previa approvazione di un'apposita risoluzione.

La deliberazione finale del Senato costituisce espressione della sua funzione di *consent*, la quale, benché nella prassi sia esercitata contestualmente a quella di *advice*, nondimeno mantiene una propria autonomia logico-sistemica. Coerentemente con uno schema costituzionale che – come ricordato – prefigura il *treaty-making* come un unico potere conferito unitariamente al Presidente e al Senato, la risoluzione tramite la quale si manifesta il *consent* senatoriale è stata opportunamente ricostruita come un «atto di determinazione dell'indirizzo politico», recante insieme la definizione del testo del trattato, la sua approvazione e l'autorizzazione al Presidente affinché proceda alla conclusione e, successivamente, alla proclamazione e alla pubblicazione del medesimo³⁹⁹.

Finora, i trattati rispetto ai quali il Senato ha rifiutato di concedere il suo *advice and consent* alla ratifica sono stati ventidue: di essi, quattordici sono stati rigettati nel XIX secolo, sette nel XX secolo – tra i quali spicca il Trattato di pace di Versailles del 1919⁴⁰⁰ – e uno in quello in corso (la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, respinta il 4 dicembre 2012)⁴⁰¹. Un numero così elevato di trattati rigettati si spiega

³⁹⁹ Così R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 360, il quale esclude la qualificazione del *consent* sia come atto di controllo, poiché «rimarrebbe in quanto tale estraneo alla genesi di una manifestazione di volontà presidenziale già perfetta» (ivi, 357), sia come atto legislativo, «non solo in riferimento alla struttura bicamerale dell'ordinamento [...], ma anche per l'anomala necessità della concorsuale partecipazione del Presidente al perfezionamento dell'atto» (ivi, 358; per questa tesi, cfr. B. SCHWARZ, *A Commentary*, op. cit., 120), sia come potere di veto (in tal senso, cfr. C. MATHEWS, *The Constitutional power of the President to Conclude International Agreements*, in *Yale Law Journal*, 64, 1955, 349 ss.). Sul tema, cfr. anche G. NEGRI, *La direzione*, op. cit., 129, per il quale il Senato «esercita, partecipando al *treaty-making power* funzioni improprie, non legislative, ma amministrative».

⁴⁰⁰ Sul quale v. Cap. III, § 4.2.

⁴⁰¹ Per l'elenco completo dei trattati rigettati dal Senato, v. UNITED STATES SENATE, *Rejected Treaties*, in www.senate.gov/legislative/RejectedTreaties.htm. In tema, cfr. anche E.C. COLLIER, *U.S. Senate Rejection of Treaties, a Brief Survey of Past Instances*, Congressional Research Service Report 87-305F, March 30, 1987; W. STULL HOLT, *Treaties defeated by the Senate*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1933.

anzitutto, su un piano generale, alla luce delle caratteristiche della forma di governo⁴⁰², nella quale la rigida separazione dei poteri determina un impedimento strutturale al saldarsi di quel *continuum* tra maggioranza parlamentare ed Esecutivo che nei sistemi parlamentari implica, in sede di approvazione dei trattati, un ruolo regolarmente adesivo della maggioranza rispetto all'indirizzo politico governativo. Una spiegazione esaustiva, tuttavia, richiede di considerare anche un ulteriore e ancora più decisivo fattore: infatti, quand'anche in Senato si coagulasse una maggioranza semplice a sostegno della ratifica di un trattato, diversamente da quanto accadrebbe in via ordinaria negli altri sistemi costituzionali esaminati, essa non sarebbe sufficiente, data la vigenza del requisito della maggioranza qualificata dei due terzi dei senatori presenti. Oltretutto, come suggerito da una parte della dottrina già intorno alla prima metà del Novecento⁴⁰³, la *two-third rule*, ove sia valutata in una prospettiva non solo quantitativa, ma anche qualitativa, si dimostra chiaramente in grado di ostacolare la ratifica dei trattati non solo e non tanto nella spettacolare forma del diniego dell'*advice and consent*, ma anche e soprattutto nelle fasi precedenti del *treaty-making process*, durante le quali essa opera come fattore condizionate discreto ma estremamente potente: da un lato, per il Presidente, il quale, per non incorrere nell'opposizione di una minoranza di senatori ostili all'amministrazione, potrebbe ritenere opportuno non intraprendere determinati negoziati, non presentare al Senato certi trattati o sollecitarne il ritiro in un secondo momento, o ancora eludere la *two-third rule* concludendo *executive agreement*; dall'altro, per gli stessi senatori, dal momento che, riscontrata la mancanza di sufficiente consenso o interesse su un trattato, il *Foreign Relations Committee* potrebbe decidere di non riferire affatto su di esso, insabbiandolo, oppure il *Plenum* potrebbe scegliere di non procedere alla votazione finale sulla risoluzione

⁴⁰² Sulla forma di governo statunitense, cfr. *ex pluribus* M. TUSHNET, *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2015; G. D'IGNAZIO, *La forma di governo degli Stati Uniti d'America: dal congressional government al presidential government*, in S. GAMBINO (a cura di), *Le forme di governo. Esperienza europea e nordamericana a confronto*, Milano, Giuffrè, 2007, 235 ss.; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, I-II, Torino, Giappichelli, 1998-2000.

⁴⁰³ Per la quale si rinvia al Cap. III, § 4.2. Da ultimo, in tal senso, cfr. O.A. HATHAWAY, *Treaties' End: The Past, Present and Future of International Lawmaking in the United States*, in *The Yale Law Journal*, 117, 2008, 1312 ss.

di *advice and consent*⁴⁰⁴. Nella prassi senatoriale, queste ultime due ipotesi sono di gran lunga più frequenti dei casi di rigetto della risoluzione⁴⁰⁵.

Ottenuto l'*advice and consent* del Senato su un trattato, il Presidente può procedere alla sua ratifica: l'atto di ratifica, predisposto dal Dipartimento di Stato e poi firmato dal Presidente, include, insieme al titolo del trattato e alla data di sottoscrizione, anche un resoconto dell'azione svolta dal Senato e la formulazione delle condizioni da esso eventualmente adottate (con l'esclusione, precisata dallo stesso Senato o decisa dal Dipartimento di Stato, di *declarations* e *provisos*, specie se riferite soltanto a questioni interne)⁴⁰⁶. Una volta entrato in vigore, il trattato viene pubblicato a cura del Dipartimento di Stato nella *Treaties and Other International Acts Series*⁴⁰⁷ e diventa automaticamente «*supreme Law of the Land*» (art. VI, sez. 2 Cost.)⁴⁰⁸. In alternativa all'adozione dell'atto di ratifica, il

⁴⁰⁴ Cfr. U.S. DEPARTMENT OF STATE. OFFICE OF TREATIES AFFAIRS, *Treaties Pending in the Senate*, October 22, 2019, in www.state.gov/treaties-pending-in-the-senate, nel quale sono elencati 37 trattati pendenti davanti al Senato, il più datato dei quali risale al 1949.

⁴⁰⁵ Cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 145.

⁴⁰⁶ Cfr. *ivi*, 148 s.

⁴⁰⁷ *V. Act of September 23, 1950* (64 Stat. 979; 1 U.S.C. 112a). La pubblicazione del testo di un trattato non avviene più tramite un atto presidenziale di proclamazione, salvo circostanze specifiche lo richiedano: cfr. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 150.

⁴⁰⁸ Ai sensi dell'art. VI, sez. 2 Cost. i trattati possono essere *self-executing*, ossia direttamente e immediatamente applicabili nell'ordinamento interno, senza la necessità di una legislazione di implementazione. In alcune circostanze, un trattato può essere *non-self-executing*: come osservato dal *Chief Justice* Marshall in U.S. Supreme Court, *Foster & Elam v. Neilson*, 27 U.S. 253 (1829), «*when the terms of stipulation import a contract – when either of the parties engages to perform a particular act, [...] the legislature must execute the contract, before it can become a rule for the court*». L'applicabilità automatica di un trattato è esclusa se esso prescrive l'adozione di certe disposizioni nel diritto interno (v. ad esempio l'art. V della Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio del 1948), se implica l'assunzione di obbligazioni finanziarie, se richiede l'istituzione di reati (v. *The Over the Top*, 5 F.2d 838, 845 (D. Conn. 1925)) o se da esso discende implicitamente una situazione di guerra (cfr. R.E. Dalton, *National Treaty*, op. cit., 788 s.; R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 366 ss.). Si noti che nella prassi, allorché un trattato che abbia ricevuto l'*advice and consent* senatoriale richieda una legislazione di implementazione, il Presidente procede alla ratifica soltanto a seguito dell'approvazione di quest'ultima. Si segnala inoltre che sulla scorta di quanto previsto in U.S. Supreme Court, *Medellín v. Texas*, 552 U.S. 491 (2008) – in cui si è affermato che, salvo un trattato non indichi esplicitamente la sua idoneità a essere *self-executing*, possa sussistere una presunzione contro la sua qualificazione come tale («*we have held treaties to be self-executing when the textual provisions indicate that the President and Senate intended for the agreement to have domestic effect*» (*ivi*, 519)) – il Senato ha iniziato a specificare regolarmente nella risoluzione di *advice and consent* se un trattato sia o meno *self-executing* (cfr. J. GALBRAITH, *International Agreements*, op. cit., 159, nota 7). A proposito della lungamente dibattuta questione se esista un obbligo costituzionale per il Congresso di adottare la normativa di esecuzione di un trattato *non-self-executing*, cfr. R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 370: «Una risoluzione della questione, definitiva almeno sul piano dogmatico, probabilmente non interessa a nessuno degli organi politici, apparentemente soddisfatti, sino ad epoca recente, di poter ribadire in linea di principio la propria posizione costituzionale di autonomia deliberativa e di poter provvedere allo stesso tempo e sul piano operativo all'efficace funzionamento dei meccanismi legati alla conduzione delle relazioni internazionali: si è consolidata, in sostanza, una posizione di *riconoscimento dell'indipendenza del processo legislativo* rispetto al Presidente, cui il Congresso ha solitamente risposto con *senso di responsabilità* e di *lealtà istituzionale*, esercitando la propria autonomia in aderenza sostanziale alle richieste dell'esecutivo».

Presidente, trascorso un certo periodo di tempo, può anche ritrasmettere un trattato al Senato, nella sua versione originaria, allorché si presentino circostanze più favorevoli a una sua approvazione incondizionata, oppure in una riformulazione risultante da ulteriori negoziati resi necessari dalle condizioni apposte (sebbene in genere queste siano soddisfatte tramite la negoziazione di protocolli o supplementi al trattato originario)⁴⁰⁹. Inoltre, al pari degli Esecutivi della generalità degli ordinamenti, il Presidente resta sempre libero di rinviare *sine die* la ratifica di un trattato al quale il Senato abbia dato il suo *advice and consent*: si tratta di un potere «*which inheres in the executive power conferred upon him to conduct [...] foreign relations*»⁴¹⁰, il quale relega l'approvazione senatoriale a «*condizione necessaria ma non sufficiente*» per la conclusione dei trattati⁴¹¹, e la cui *ratio* risiede nell'opportunità di assicurare al detentore del potere esecutivo un «margine di manovrabilità strettamente politica»⁴¹² sia sul piano delle relazioni internazionali, in ragione della loro natura imprevedibilmente mutevole, sia su quello interno, nell'ipotesi in cui un trattato sia espressione del diverso indirizzo politico di una precedente amministrazione, ovvero per altre considerazioni di merito o di convenienza politica⁴¹³.

⁴⁰⁹ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties*, cit., 150 ss.

⁴¹⁰ J.C. SPOONER, *Statement of before the U.S. Senate of January 23, 1906*, in *Congressional Record*, 59th Cong., 1st Sess., 1419.

⁴¹¹ R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 357.

⁴¹² *Ibidem*. L'Autore precisa che l'esercizio discrezionale della facoltà del Presidente di rinviare *sine die* la ratifica «attenga più alla patologia che alla fisiologia della procedura di approvazione di un trattato» e che non implichi «alterazioni significative nello schema di concorrenza del potere [di stipulare i trattati]» (*ibidem*).

⁴¹³ Quanto al potere di denuncia o recesso, non disciplinato dalla Costituzione, nel corso della storia statunitense la prassi non è stata univoca: il Presidente ha denunciato i trattati sia unilateralmente, sia sulla base di una risoluzione di *advice and consent* approvata dal Senato a maggioranza dei due terzi dei presenti, sia in conformità con una *joint resolution* dei due rami del Congresso (cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 792). A partire dalla pronuncia U.S. Supreme Court, *Goldwater v. Carter*, 444 U.S. 996 (1979), con la quale è stata rigettato come una *political question* insindacabile il ricorso di alcuni membri del Congresso contro la decisione del Presidente Carter di denunciare il trattato di mutua difesa del 1954 tra Stati Uniti e Taiwan, si è consolidata la prassi in base alla quale il Presidente può denunciare unilateralmente i trattati che hanno ricevuto l'*advice and consent* del Senato: cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 792, nota 80; v. anche *Beacon Products Corp. v. Reagan*, 633 F. Supp. 1191 (D. Mass. 1986), nonché *Kucinich v. Bush*, 236 F. Supp.2d 1, 2 (D.D.C. 2002). La dottrina ritiene che il potere esclusivo del Presidente di denunciare i trattati sia esercitabile solo quando sia conforme ai termini di un trattato o sia comunque giustificato in base al diritto internazionale (v. art. 56 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati): cfr. THE AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Fourth) of the Foreign Relations Law of the United States*, 2018, § 313; C.A. BRADLEY, *Treaty Termination and Historical Gloss*, in *Texas Law Review*, 92, 2014, 823 s. A volte il Congresso ha spinto l'Esecutivo a denunciare un trattato approvando una legislazione volta ad abrogarne le clausole come «*supreme Law of the Land*» e superando il successivo veto presidenziale (ad esempio, il superamento del veto sul *Comprehensive Anti-Apartheid Act del 1986* ha indotto il Presidente Reagan a denunciare un trattato fiscale con il Sudafrica, oltre che un accordo sui servizi aerei: v. D.D. WOLFF, *Reasserting Its Constitutional Role: Congress' Power to Independently Terminate a Treaty*, in *University of San Francisco Law Review*, 46, 2012, 983 ss.): cfr. J.J. MORIARTY, *Congressional Claims for Treaty Termination Powers in the Age of Diminished Presidency*, in *Connecticut Journal of International*

Le difficoltà connaturate al procedimento di conclusione dei trattati *ex art. II, sez. 2 Cost.*, enormemente amplificate dal ritmo sempre più intenso assunto dalle relazioni internazionali di una superpotenza, spiegano la ragione per cui l'Esecutivo si è gradualmente orientato nella direzione di stipulare la gran parte degli accordi internazionali nella forma di *executive agreement*, il ricorso quali, benché non espressamente previsto dalla Costituzione, nondimeno – come osservato in precedenza – si è cristallizzato nell'ordinamento in via consuetudinaria, trovando un riconoscimento della sua legittimità anche nella giurisprudenza della Corte Suprema⁴¹⁴. È stato calcolato che tra il 1939 e il 2012, su 17.189 accordi conclusi dagli Stati Uniti, i trattati sono stati solo 1.068 (il 6,2%), mentre gli *executive agreement* sono ammontati a 16.121 (il 93,8%)⁴¹⁵. È utile a questo punto richiamare la già accennata distinzione fra tre categorie di accordi esecutivi, distinte sulla base del rispettivo fondamento costituzionale, pur con l'avvertenza che nella prassi un accordo può anche porsi all'intersezione di più tipologie⁴¹⁶. Tralasciando la sparuta categoria dei *treaty-implementing agreement*, conclusi dal Presidente sulla base di un'autorizzazione contenuta in un trattato ratificato con l'*advice and consent* del Senato, ci si sofferma sulle tipologie più rilevanti: quella dei *sole executive agreement* e quella dei *congressional-executive agreement*.

I *sole executive agreement* sono conclusi in via esclusiva dal Presidente, purché non siano in contrasto con la legislazione del Congresso, in virtù – congiuntamente o alternativamente – del suo potere di rappresentanza esterna della nazione di cui all'*Executive Power clause* (art. II, sez. 1 Cost), della *Commander-in-Chief clause* (art. II, sez. 2 Cost.), del suo potere di ricevere ambasciatori e altri pubblici ministeri (art. II, sez. 2 Cost.) e del suo

Law, 14, 1999, 123 ss. Quanto al potere di denunciare gli accordi stipulati in forma semplificata, generalmente si ritiene che esso spetti al solo Presidente, salvo forse che per gli *ex post congressional-executive agreement* (v. *infra*), dal momento che è ancora aperta la questione se il Presidente necessiti di un'approvazione del Congresso per denunciarli e, in caso negativo, se e sotto quali condizioni la relativa legislazione di implementazione possa ritenersi sospesa dalla denuncia: cfr. J. GALBRAITH, *International Agreements*, op. cit., 166, nota 36.

⁴¹⁴ V. Cap. III, § 4.2.

⁴¹⁵ C.A. BRADLEY, J.L. GOLDSMITH, *Presidential Control over International Law*, in *Harvard Law Review*, 131, 2018, 1210. Per un'analisi dei dati relativi al periodo 1980-2000, cfr. O.A. HATHAWAY, *Presidential Power over International Law: Restoring the Balance*, in *The Yale Law Journal*, 119, 2009, 150 ss.

⁴¹⁶ Si pensi, ad esempio, all'Accordo di Parigi sul clima (firmato 22 aprile 2016), stipulato dal Presidente Obama senza essere stato sottoposto all'approvazione né del Senato né del Congresso, nel presupposto che la sua conclusione trovasse fondamento sia in un trattato precedentemente ratificato (la *Framework Convention on Climate Change* del 1992), sia in precedenti leggi del Congresso (il *Global Climate Protection Act* e il *Clean Air Act*).

dovere «*to take care that the laws be faithfully executed*» (art. II, sez. 3 Cost.)⁴¹⁷. La stipulazione di tali accordi – il cui *status* di «*supreme Law of the Land*», benché riconosciuto dalla Corte Suprema in due risalenti pronunce⁴¹⁸, è ancora dibattuto⁴¹⁹ – non richiede alcun concorso da parte del Senato o del Congresso. Negli anni Settanta del secolo scorso, di fronte al loro crescente proliferare, non solo in ambito tecnico-militare ma anche per la conclusione di accordi di grande rilievo politico (spesso mantenuti segreti) – nel solco della problematica espansione del potere estero del Presidente che in quegli stessi anni ha fatto parlare di «*Imperial Presidency*»⁴²⁰ – il Congresso ha tentato di circoscriverne il ricorso, ma i suoi sforzi in tal senso sono sostanzialmente falliti⁴²¹. Con il *Case-Zablocki Act* del 1972, esso non è andato oltre l'introduzione di un mero obbligo per l'Esecutivo di trasmettere i testi degli accordi internazionali diversi dai trattati al Congresso (o alle commissioni competenti per gli affari esteri, sotto vincolo di segretezza, qualora «*the immediate public disclosure of [them] would in the opinion of the President, be prejudicial to the national security*») il prima possibile dopo la loro entrata in vigore e comunque non oltre sessanta giorni da essa⁴²². Non hanno invece avuto successo le iniziative legislative finalizzate a introdurre un meccanismo in base al quale l'efficacia degli accordi stipulati dal Presidente sarebbe stata sospesa per sessanta giorni a partire dalla loro trasmissione, durante i quali il Congresso avrebbe potuto esercitare un potere di veto nei loro confronti⁴²³. Nel 1977 e nel 1978, per cercare di porre rimedio all'inservanza dell'obbligo informativo stabilito dal *Case-Zablocki Act*, quest'ultimo è stato

⁴¹⁷ V. 11 FAM 723.2-2(C). Cfr. anche A.M. WINSTON, *Ratification*, op. cit., 8 ss.

⁴¹⁸ V. U.S. Supreme Court, *United States v. Belmont*, 301 U.S. 324 (1937), 331; *United States v. Pink*, 315 U.S. 203 (1942).

⁴¹⁹ Cfr. P.-H. VERDIER, M. VERSTEEG, *Separation of powers*, op. cit., 143 s.

⁴²⁰ Cfr. A.M. SCHLESINGER, *La Presidenza imperiale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1980, 247: «La Presidenza imperiale fu soprattutto un prodotto della politica estera. Un insieme di teorie e di emozioni – la fede nella crisi permanente e universale, la paura del comunismo, la convinzione che fosse diritto e dovere degli Stati Uniti intervenire con rapidità in qualsiasi parte del mondo – era sfociato in un accentramento senza precedenti, nelle mani del Presidente, delle decisioni di guerra e di pace. A ciò si accompagnava un'esclusione da tali decisioni – anch'essa senza precedenti – del resto dell'Esecutivo, del Congresso, della stampa e dell'opinione pubblica in genere».

⁴²¹ Cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 781; R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 419 ss.

⁴²² V. 1 U.S.C. 112b.

⁴²³ Su tali iniziative, cfr. R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 421 s., il quale ha individuato una causa del loro fallimento nel fatto che «un'azione incisiva, coordinata e unitaria fra Senato e Camera dei Rappresentanti di fronte alla prassi degli *executive agreement*, incontra una difficoltà di fondo nella diversa tendenza, propria di ciascun ramo congressuale, a privilegiare, rispettivamente, lo schema deliberativo proprio dei trattati, che riserva al Senato, accanto al Presidente, un ruolo esclusivo, ovvero quello pertinente i *congressional-executive agreement*, che attribuisce invece un'occasione di partecipazione deliberativa anche alla Camera dei Rappresentanti» (*ibidem*, nota 154).

integrato da nuove parti, le quali, oltre ad aver richiesto l'adozione dei regolamenti necessari alla sua attuazione⁴²⁴ e ad aver rafforzato il ruolo di coordinamento del Segretario di Stato rispetto all'*agreement-making* di altri dipartimenti e agenzie, ha anche previsto che il Presidente trasmetta allo *Speaker* della Camera e al presidente del *Foreign Relations Committee* del Senato, per ogni accordo che nell'anno precedente sia stato trasmesso al Congresso oltre la scadenza del termine previsto, una relazione che descriva in modo completo ed esaustivo le ragioni del ritardo. Nel 1994 un'ulteriore modifica ha stabilito che il Segretario di Stato presenti al Congresso una relazione annuale – se necessario, in forma classificata – contenente l'indice di tutti gli accordi internazionali conclusi nel corso del precedente anno solare e che non siano stati pubblicati o proposti per la pubblicazione⁴²⁵. Nella prassi, al fine di adempiere al *Case-Zablocki Act*, il Dipartimento di Stato recapita al Congresso una scheda bisettimanale nella quale ciascun accordo riportato è corredato da un «*background statement*» che ne illustra il contenuto e la base giuridica⁴²⁶. Ad ogni modo, l'Esecutivo nel tempo si è conformato a questi obblighi legislativi in modo discontinuo, e la ritardata trasmissione di testi degli accordi su materie sensibili (come la difesa e la sicurezza nazionale) è stata talora causa di scontri con il Congresso⁴²⁷.

Le prescrizioni dell'*Act*, il cui rispetto da parte dell'Esecutivo costituisce *conditio sine qua non* della possibilità stessa di un controllo del Congresso sui *simple executive agreement* – il quale potrebbe sfociare, anche se è improbabile, nella modifica o nell'abrogazione dei loro effetti interni ad opera di un atto legislativo⁴²⁸ – invero appaiono indispensabili anche ai fini della conoscibilità e del controllo di una parte dei *congressional-executive agreement*.

⁴²⁴ V. 22 Code of Federal Regulations, § 181, emanato il 31 luglio 1981 e più volte emendato.

⁴²⁵ V. 1 U.S.C. § 112b.

⁴²⁶ Cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 787.

⁴²⁷ Cfr. B.W. JENTLESON, T.G. PATERSON (eds.), *Encyclopedia of US Foreign Relations*, 1, New York, Oxford University Press, 1997, 224, i quali rilevano che tra il 1978 e il 1992 il 19% degli accordi sono stati trasmessi dopo il termine prescritto, e con spiegazioni spesso incomplete.

⁴²⁸ Sulla precarietà di tali accordi, discendente dalla loro configurazione quali atti virtualmente complessi, cfr. R. TONIATTI, *Costituzione*, op. cit., 146: «Nella fattispecie, da un lato si ha una volontà espressa, quella presidenziale, dall'altro una volontà implicita, quella congressuale, di fatto non contrario, da intendersi quale assenso successivo tacito. La prima in atto, la seconda in potenza, ma sempre suscettibile di esplicitazione, sia attraverso un atto sanatorio, come una *joint resolution* conforme, sia attraverso un atto di rigetto, come una specifica modifica o come l'emanazione di un atto legislativo che contenga una disciplina contraria della medesima materia». V. anche 11 FAM 723.2-2(C), ai sensi del quale il Presidente può concludere accordi basati sulla sua autorità costituzionale «*so long as the agreement is not inconsistent with legislation enacted by the Congress in the exercise of its constitutional authority*».

I *congressional-executive agreement* – si rammenta – si contraddistinguono per essere conclusi dal Presidente con una qualche forma di intervento da parte del Congresso, oltre che per la loro sostanziale interscambiabilità con i trattati. A seconda delle modalità attraverso le quali si esprime la volontà delle Camere, questi accordi – che costituiscono la grande maggioranza degli *executive agreement* – sono tradizionalmente suddivisi in due sottocategorie: da un lato, gli *ex ante congressional-executive agreement (ex ante CEA)*, negoziati e conclusi dal Presidente in conformità con un precedente atto legislativo del Congresso, adottato secondo il normale procedimento legislativo⁴²⁹; dall'altro, gli *ex post congressional-executive agreement (ex post CEA)*, la cui conclusione è autorizzata dal Congresso a seguito della loro negoziazione, in forma espressa, ossia mediante l'approvazione di un atto legislativo, ovvero in forma tacita, sulla base della mancata adozione, entro un certo periodo di tempo, di una *joint* o di una *concurrent resolution* contraria⁴³⁰. Sebbene siano formalmente rispondenti a uno schema dualistico di contitolarità dell'indirizzo di politica estera tra Legislativo ed Esecutivo, in concreto è raro che gli *ex ante CEA* – di gran lunga prevalenti, numericamente, rispetto agli *ex post CEA*, e conclusi in pressoché tutti gli ambiti del diritto internazionale⁴³¹ – evidenzino una reale cooperazione di Presidente e Congresso alla loro formazione: in effetti, spesso essi sono negoziati e conclusi dal Presidente in autonomia, sulla base di autorizzazioni legislative estremamente ampie e generiche e di durata illimitata, senza che sia previsto alcun ulteriore coinvolgimento della Camera e del Senato (si pensi, ad esempio, al *Foreign Assistance Act* del 1961⁴³², il quale ha autorizzato e continua a legittimare la stipulazione di migliaia di accordi internazionali su materie come debito, difesa, cooperazione economica, assistenza giudiziaria, sostanze stupefacenti, ecc.). Non sono molte, invece, le leggi di autorizzazione che fissano limiti sostanziali alla negoziazione dei futuri accordi, che contemplano limiti di tempo o *sunset provision*, o che pongono in capo all'Esecutivo un obbligo di trasmissione al Congresso dei testi degli accordi prima della loro entrata in vigore (con la conseguenza che di frequente la loro conoscibilità da parte delle Camere viene a

⁴²⁹ Sul procedimento legislativo federale, cfr. *ex pluribus* M.E. DE FRANCISCIS, *Stati Uniti d'America*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo*, op. cit., 455 ss.; G. CARVALE, *Il Governo legislatore*, op. cit., 89 ss.

⁴³⁰ V. 11 FAM 723.2-2(B).

⁴³¹ Cfr. O.A. HATHAWAY, *Treaties' End*, op. cit., 1256 ss., la quale, con riferimento al periodo 1980-2000, individua soltanto 9 *ex post CEA*, a fronte di 2735 *ex ante CEA*.

⁴³² Pub. L. No. 87-195, 75 Stat. 424.

dipendere esclusivamente dal *Case-Zablocki Act*, la cui applicazione, come evidenziato, oltre a non permettere un intervento incisivo del Congresso, messo di fronte al *fait accompli* di un accordo già produttivo di effetti, fa registrare spesso casi di ritardata trasmissione degli accordi stipulati⁴³³. A volte potrebbe anche non sussistere un'esplicita autorizzazione del Congresso: secondo un principio formulato dalla Corte Suprema in *Dames & Moore v. Reagan* (1981)⁴³⁴, infatti, essa si presume implicitamente concessa a fronte dell'acquiescenza delle Camere rispetto a una prolungata prassi di conclusione di determinati accordi senza la sua partecipazione⁴³⁵. In ultima analisi, non sorprende che la stipulazione di questa tipologia di accordi abbia destato forti preoccupazioni: in un'epoca nella quale l'attività normativa internazionale si sovrappone sempre più a quella interna, la pretesa interscambiabilità di tali accordi rispetto ai trattati – basata proprio sull'inesatto presupposto che essi siano il risultato di un'effettiva cooperazione Legislativo-Esecutivo – consente al Presidente di ricorrervi discrezionalmente «*to bypass the other branches of government in pursuing core policy aims*»⁴³⁶, in stridente contrasto con il fondamentale principio della separazione dei poteri⁴³⁷.

Come accennato, gli unici accordi la cui conclusione è subordinata all'acquisizione, una volta conclusi i negoziati, dell'assenso del Congresso (secondo uno schema più vicino ai sistemi di partecipazione parlamentare all'esercizio del *treaty-making power* di matrice europea rispetto a quello stabilito per la ratifica dei trattati, considerato il necessario concorso di entrambe le Camere), sono gli *ex post CEA*, i quali formano una ristretta minoranza degli *executive agreement*. In alcuni casi, una precedente legge che autorizza la negoziazione di determinate tipologie di accordi può richiedere che la volontà del Congresso si manifesti tramite un meccanismo di silenzio-assenso in linea di massima simile alla *negative resolution procedure* prevista in Regno Unito dal *CRAG Act*: è questo il caso, ad esempio, dell'*Atomic Energy Act* del 1954 (come emendato), il quale richiede che gli accordi di cooperazione nucleare, prima della loro conclusione, siano trasmessi al Congresso per un periodo di novanta giorni di sessione continuativa, di cui i primi trenta

⁴³³ In tal senso, cfr. O.A. HATHAWAY, *Presidential Power*, op. cit., 165 ss.

⁴³⁴ U.S. Supreme Court, *Dames & Moore v. Reagan*, 453 U.S. 654 (1981), 686: «*Long continued executive practice, known to and acquiesced in by Congress, raises a presumption that the President's action has been taken pursuant to Congress' consent*».

⁴³⁵ Cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 785.

⁴³⁶ O.A. HATHAWAY, *Presidential Power*, op. cit., 146.

⁴³⁷ Sul punto, ampiamente, cfr. *ivi*, 155 ss., 212 ss.

sono dedicati alla consultazione delle due commissioni affari esteri sulla conformità degli stessi ai requisiti stabiliti dalla legge, e i successivi sessanta sono a disposizione del Congresso per opporsi eventualmente alla loro conclusione adottando una *joint resolution*⁴³⁸. In altri casi, il Congresso può essere chiamato ad autorizzare *ad hoc* la conclusione di accordi negoziati dal Presidente in relazione ad ambiti che fuoriescono dalle sue prerogative costituzionali⁴³⁹.

Una rilevante tipologia di *ex post CEA* è rappresentata dagli accordi commerciali conclusi mediante procedure speciali denominate «*fast-track*». Allo scopo di agevolare una rapida conclusione degli accordi di libero scambio, il cui processo di formazione sarebbe altrimenti appesantito dalla competenza costituzionale del Congresso in materia (*ex art. I, sez. 8, cl. 1 e 3 Cost.*)⁴⁴⁰, a più riprese il Legislativo ha conferito al Presidente, per un periodo di tempo limitato, una «*fast track authority*» (o «*trade promotion authority*»), consistente in un'autorizzazione a negoziare tali accordi nel rispetto di vincoli predefiniti, contestualmente subordinandone l'entrata in vigore a un esame e a un'approvazione, attraverso una procedura accelerata, da parte delle Camere. Tale potere, concesso per la prima volta dal *Trade Act* del 1974 (fino al 1994)⁴⁴¹, è stato prorogato dal *Trade Act* del 2002 (fino al 2007)⁴⁴² e, da ultimo, dal *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act* del 2015 (fino al 2021)⁴⁴³, ed è stato esercitato per stipulare accordi di fondamentale importanza, tra i quali, ad esempio, il *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*. Il *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act*, nel rinnovare la *trade promotion authority (TPA)* del Presidente (sez. 4202), predefinisce gli obiettivi generali e specifici dei negoziati (sez. 4201) e pone in capo all'Esecutivo obblighi di consultazione, notifica e relazione nei confronti di membri e commissioni del Congresso prima, durante e dopo i negoziati, nonché l'obbligo di riferire i dettagli dell'accordo,

⁴³⁸ *Atomic Energy Act of 1954*, § 123(b)-(d), 42 U.S.C. § 2153(b)-(d). Per un meccanismo analogo, v. anche *Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act*, § 203(a)-(c), 16 U.S.C. § 1823(a)-(c).

⁴³⁹ È il caso, ad esempio, dell'*Interim Agreement* tra Stati Uniti e URSS su *Certain Measures With Respect to Limitation of Strategic Offensive Arms* (firmato il 26 maggio 1972), e dell'*Agreement on State and Local Taxation of Foreign Employees of Public International Organizations* (firmato il 21 aprile 1992): su tali accordi, ampiamente, cfr. R.E. DALTON, *National Treaty*, op. cit., 771 s.

⁴⁴⁰ «*The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises [...]; To regulate Commerce with foreign Nations*».

⁴⁴¹ V. *Trade Act of 1974*, Pub. L. 93-618, §§ 151-154, 88 Stat. 1978, 2001-08 (codified as amended at 19 U.S.C. §§ 2191-2194 (2000)).

⁴⁴² V. *Trade Act of 2002*, Pub. L. 107-210, §§ 2103-2105, 116 Stat. 933, 1004-16 (codified as amended at 19 U.S.C. §§ 3803-3805 (2006 Supp.)).

⁴⁴³ V. *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*, § 103, Pub. L. 114-26, 129 Stat. 320.

novanta giorni prima della sua sottoscrizione, all'*International Trade Commission*, affinché riferisca sul relativo impatto economico al Presidente e al Congresso (sez. 4203-4204). La legge stabilisce inoltre che un trattato sottoscritto dal Presidente entra in vigore soltanto se sono soddisfatte alcune condizioni (sez. 4205): il Presidente deve notificare al Congresso l'intenzione di sottoscrivere l'accordo novanta giorni prima di procedere in tal senso; lo stesso, sessanta giorni prima della firma, deve pubblicare il testo dell'accordo e presentare al Congresso una descrizione delle modifiche legislative necessarie per il suo adempimento; dopo la sottoscrizione, il Presidente deve presentare al Congresso una copia del testo finale, accompagnata da una bozza di *implementing bill*, da una dichiarazione delle misure amministrative necessarie all'esecuzione e da ulteriori informazioni di supporto⁴⁴⁴; infine, il Congresso deve approvare a maggioranza semplice il progetto di legge di implementazione dell'accordo mediante un procedimento speciale («*trade authorities procedures*») basato su un meccanismo per garantire tempestivamente un esame del testo da parte del *Plenum* (indipendentemente dal supporto della *leadership* o della commissione di merito), sulla previsione di rigidi limiti al dibattito, intesi a scongiurare il *filibustering* (superabile al Senato senza che sia necessario approvare a maggioranza qualificata una mozione di *cloture*), e anche sul divieto di emendamento, dal quale discende la necessità di un'unica votazione sul testo dell'*implementing bill* nel suo complesso. L'inevitabilità della legislazione di esecuzione (e, in sostanza, di approvazione) dell'accordo – derogatoria rispetto alla facoltà di apporre condizioni connaturata all'*advice* del Senato e a quella di formulare riserve riconosciuta al Congresso in sede di approvazione legislativa degli *executive agreement* – sembra potersi giustificare sia alla luce dell'influenza indiretta esercitabile dalle Camere sul processo negoziale (prima attraverso la definizione legislativa degli obiettivi negoziali e poi in occasione delle sopra menzionate consultazioni), sia nell'ottica di accrescere «*the confidence of U.S. negotiating partners that law*

⁴⁴⁴ Tale informazione consiste nei seguenti documenti: «(i) an explanation as to how the implementing bill and proposed administrative action will change or affect existing law; and (ii) a statement— (I) asserting that the agreement makes progress in achieving the applicable purposes, policies, priorities, and objectives of this chapter; and (II) setting forth the reasons of the President regarding— (aa) how and to what extent the agreement makes progress in achieving the applicable purposes, policies, and objectives referred to in subclause (I); (bb) whether and how the agreement changes provisions of an agreement previously negotiated; (cc) how the agreement serves the interests of United States commerce; and (dd) how the implementing bill meets the standards set forth in section 4202(b)(3) of this title» (ivi, §4205(a)(2)(A)).

enacted by the United States will implement the terms of the agreement, so that they will not be compelled to renegotiate it or give up on it»⁴⁴⁵.

⁴⁴⁵ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service Report R43491, updated June 21, 2019, 23. In generale, su tali accordi, cfr. anche I.F. FERGUSSON, *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, Congressional Research Service Report RL33743, June 15, 2015; ID., *Trade Promotion Authority (TPA)*, Congressional Research Service In Focus IF10038, updated December 14, 2020.

CONCLUSIONE

Gli approdi del lungo cammino di parlamentarizzazione-democratizzazione del *treaty-making power*

Nel corso della presente indagine si è tentato di analizzare in prospettiva comparata l'evoluzione del ruolo dei Parlamenti nell'esercizio di quella manifestazione tipica e qualificante del potere estero – per la sua idoneità a incanalare le determinazioni di indirizzo politico in un procedimento preordinato alla formazione di norme giuridiche – rappresentata dal *treaty-making power*.

L'itinerario proposto ha permesso di ricostruire – con particolare riguardo alle esperienze ordinamentali di Regno Unito, Francia, Italia, Germania e Stati Uniti – le diverse tappe di una progressione non sempre lineare, ma in ultima analisi persistente, nella direzione di una sempre maggiore partecipazione delle Assemblee parlamentari alla formazione dei trattati internazionali.

Si è rammentato come il principio dell'assoluta e totale concentrazione dell'antico potere federativo nelle mani del Monarca – consacrato a livello dogmatico dalla più eminente dottrina filosofico-politica dei secoli XVII e XVIII – sia stato progressivamente o bruscamente rigettato in coincidenza con l'avvento e lo sviluppo dello Stato liberale, imperniato sul fondamentale paradigma della separazione dei poteri: il riconoscimento ai Parlamenti del potere di legiferare e del “potere della borsa”, e il successivo innesto su tali prerogative di forme di controllo politico parlamentare sull'operato degli Esecutivi, ha permesso agli organi legislativi – a partire dall'evoluzione costituzionale britannica e, passando per le rivoluzioni tardo settecentesche, fino allo snodarsi dei vari cicli costituzionali dell'Ottocento – di mettere a punto grimaldelli istituzionali più o meno avanzati per tentare di accedere alle segrete stanze nelle quali gli affari esteri erano gestiti come *arcana imperii*, tradizionalmente riservati alla cura dei regnanti e delle loro ristrette cerchie di consiglieri. Nonostante questi tentativi siano stati fortemente limitati e ostacolati dal residuo nelle disponibilità dei vertici degli Esecutivi di imponenti porzioni di potere estero autonomo e discrezionale (di estensione e profondità decrescenti nel passaggio dalle forme di

governo monarchico-costituzionali pure come quella prussiana e tedesco-imperiale, agli assetti a parlamentarizzazione incompiuta come quello italiano statutario, fino ai sistemi parlamentari più maturi come quelli britannico e francese terzo-repubblicano, e al sistema di governo statunitense a poteri separati e bilanciati), nondimeno essi hanno contribuito a gettare le essenziali fondamenta del successivo avanzamento del processo di *parlamentarizzazione* del *treaty-making power*.

Dallo studio è emerso come questo processo abbia ricevuto un'ulteriore spinta propulsiva dall'incedere del processo di *democratizzazione* degli ordinamenti, il quale, accrescendo la base rappresentativa delle Assemblee parlamentari mediante la graduale estensione del suffragio verso una dimensione universale, ne ha rafforzato il ruolo negli assetti di governo anche rispetto al settore delle relazioni estere; parallelamente, del resto, l'ingresso della società civile all'interno delle istituzioni ha posto la necessità di elaborare meccanismi di intervento parlamentare idonei a rispondere adeguatamente all'inedita domanda sociale di rispondenza alla volontà del *demos* delle scelte fondamentali di politica estera, e pertanto anche della loro estrinsecazione nel *treaty-making process*. In questa cornice, l'esigenza di un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti, avvertita con urgenza già nel corso del primo conflitto mondiale, si è riproposta con nuovo e più vigoroso slancio nel periodo postbellico, in reazione all'accresciuta consapevolezza dell'impatto delle dinamiche internazionali sui destini delle comunità statali e al diffuso ripudio di quell'esercizio ancora autocratico del potere estero che aveva contribuito a far scivolare il mondo nella catastrofe: se ne è trovata conferma nelle soluzioni innovative accolte dalle costituzioni democratiche razionalizzate risalenti a quel periodo (tra le quali spiccano le carte costituzionali weimariana, austriaca e spagnola secondo-repubblicana), ma anche nei mutamenti registratisi negli ordinamenti di derivazione liberale (dall'enunciazione della *Ponsonby Rule* in Regno Unito alla rivendicazione da parte del Parlamento francese e delle sue commissioni di un «*devoir d'orientation*») e nella centralità che in alcuni di essi ha assunto la questione del ruolo delle istituzioni parlamentari nell'attività di *treaty-making* (dal vivace dibattito sul ruolo del Senato statunitense all'indomani del traumatico rigetto del Trattato di Versailles alle proposte di riforma dell'art. 5 dello Statuto albertino).

Travolto in modo drammatico dall'irradiarsi di reazioni antidemocratiche e illiberali alla crisi di partecipazione, il cammino di parlamentarizzazione-democratizzazione del *treaty-*

making power è proseguito con maggiore forza – nel quadro delle ondate huntingtoniane dello sviluppo democratico – sulle macerie del secondo conflitto mondiale, in diretto rapporto col dispiegamento dei processi di ricostruzione, di consolidamento o di costruzione *ex novo* delle istituzioni parlamentari democratiche.

Si è avuto modo di evidenziare come, nel dare forma ai principi, alle regole e alle prassi concernenti la ripartizione del *treaty-making power*, poteri costituenti e supremi organi costituzionali – misurandosi anche le imponenti trasformazioni che dal secondo dopoguerra hanno interessato le modalità di svolgimento delle relazioni internazionali – si siano confrontati e continuamente dinamicamente a confrontarsi con un *dilemma* antico quanto il costituzionalismo: quello dell'individuazione delle competenze da attribuire, rispettivamente, agli Esecutivi e alle Assemblee parlamentari; e quindi dell'identificazione di un punto di composizione ed equilibrio tra il soddisfacimento delle esigenze di unità, rapidità, efficienza, competenza tecnica e riservatezza scaturenti dal confronto con la peculiare realtà della vita internazionale, e la realizzazione del principio democratico-rappresentativo e della funzione garantistica intrinseca al principio di separazione dei poteri.

L'analisi comparatistica delle esperienze costituzionali contemporanee ha consentito di convalidare l'ipotesi secondo la quale, al netto delle ineliminabili specificità riscontrabili nei diversi assetti di organizzazione del *treaty-making power*, dal punto di vista sostanziale questi ultimi tendono a convergere verso un *unico sistema di carattere misto*: in sintesi, esso prevede anzitutto un intervento partecipatorio del Parlamento o di una parte di esso (nel *treaty-making* senatoriale statunitense) sotto forma di un'autorizzazione preventiva espressa o tacita (nelle *negative resolution procedure* come quella *ex CRAG Act* o stabilita per alcuni *ex post CEA*) all'emanazione da parte dell'Esecutivo della ratifica (o atto equivalente), limitatamente ad alcune categorie di accordi variabili e più o meno predefinite e certe nei loro contorni, ma comprensive sempre di quelli modificativi di leggi o insistenti su materie coperte da riserva di legge, ovvero comportanti l'assunzione di oneri finanziari aggiuntivi rispetto a quelli previamente approvati, e in due casi anche di quelli comunque dotati di grande rilievo politico (in Italia e Germania); parallelamente, tale schema riserva il procedimento di conclusione delle residuali tipologie di accordi (generalmente quelli tecnico-amministrativi, di scarsa rilevanza o non vincolanti) interamente ed esclusivamente alla sfera di competenza degli organi dell'Esecutivo, i quali

possono stipularli in forma solenne ovvero, molto più frequentemente, in forma semplificata o anche secondo modalità meramente informali (come quelle cui si fa ricorso per concludere accordi non giuridicamente vincolanti come i *Memorandum of understanding* di matrice anglosassone).

Un dato inequivocabile che emerge dall'esame degli ordinamenti liberaldemocratici selezionati è che, anche nell'*iter* procedurale di formazione dei trattati informato a un principio di una partecipazione congiunta di Esecutivo e Legislativo, la *preminenza* del primo è indiscutibile.

Essa si evidenzia nella massima estensione, anzitutto, nella *fase negoziale*: si è osservato come nella totalità delle esperienze passate in rassegna gli organi che afferiscono all'Esecutivo abbiano conservato intatto – come un frammento dell'originaria unitarietà soggettiva del *federative power* – un potere di prerogativa in ordine all'iniziativa di intraprendere i negoziati e alla formulazione dei testi degli accordi attraverso la loro conduzione, inclusiva della nomina e dell'istruzione dei negoziatori, ed eventualmente dell'autorizzazione ad autenticare il contenuto degli accordi con la firma. Si tratta di una significativa riserva di potere autonomo riconosciuta agli organi di governo in via espressa (nei testi costituzionali statunitense e francese) o implicita e residuale (in Regno Unito, Italia e Germania), e sostanzialmente giustificata in base allo stesso argomento invocato agli albori del costituzionalismo a supporto della concentrazione del potere estero *tout court* nelle mani del detentore del potere esecutivo, ovviamente depurato, in ragione del mutato contesto valoriale e politico-istituzionale, dei suoi iniziali connotati di assolutezza: ossia l'assunto – a nostro ancora giudizio valido e condivisibile – per cui tipicamente soltanto essi dispongono dei mezzi adeguati, sul piano tecnico-strutturale e organizzativo, per soddisfare al meglio quei requisiti di «*decision, secrecy and despatch*»¹ considerati universalmente necessari ai fini di un'efficace interlocuzione con gli altri soggetti della comunità internazionale nelle sedi negoziali (e in generale, nelle relazioni diplomatiche).

L'incontrovertibile dominio degli Esecutivi nella dimensione più propriamente internazionale del *treaty-making process* si riversa e penetra in profondità anche nella sfera statale, nell'ambito dei procedimenti parlamentari legislativi o simil-legislativi preordinati

¹ A. HAMILTON, No. 75, in A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, a cura di G.W. CAREY, J. MCCLELLAN, Indianapolis, Liberty Fund, 2001, 389.

all'espressione preventiva dell'autorizzazione a concludere e/o all'esecuzione interna dei trattati, imprimendovi ricorrenti elementi di *atipicità*.

Ciò è emerso *in primis* a proposito dell'*iniziativa* dei procedimenti attraverso i quali si concreta la partecipazione parlamentare al *treaty-making*, la quale può sostanziarsi nella presentazione di un progetto di legge di autorizzazione e/o di esecuzione, o nella semplice trasmissione di un trattato (come nel caso del *treaty-making* senatoriale statunitense): in effetti, la prerogativa esecutiva nella direzione dei negoziati si riflette in un'assoluta preponderanza e talvolta in un'esclusività delle iniziative governative, le quali, riconducibili sul piano pratico al fatto che nella gran parte dei casi gli organi negoziatori sono gli unici depositari della conoscenza effettiva e legale dei testi negoziati, costituiscono altresì il portato, dove non sussiste un espresso divieto d'iniziativa parlamentare (come in Italia, Germania e Francia), di indirizzi interpretativi tradizionali – non incontestati – che configurano riserve di iniziativa esecutiva; e ciò con il risultato dell'elevazione del ramo Esecutivo a decisore unico o pressoché tale dell'*an* e del *quando* della sottoposizione degli accordi negoziati all'esame dell'istanza rappresentativa.

In secondo luogo, si è osservato come dal riconosciuto monopolio esecutivo in ordine alla costituzione negoziata dei trattati sia fatto generalmente derivare, ai fini della sua salvaguardia, il principio del *ne varietur*, in base al quale le Assemblee possono unicamente approvare o respingere in blocco un accordo, concedendo o negando l'autorizzazione a perfezionarlo, senza poterne pertanto emendare il contenuto: una limitazione da ritenersi indubbiamente ragionevole, nella misura in cui un'ipotetica facoltà emendativa degli organi legislativi costituirebbe un potenziale ostacolo allo sviluppo del diritto internazionale pattizio, posto che l'approvazione di emendamenti imporrebbe la necessità di intraprendere nuovi negoziati, di difficile, se non quasi impossibile (con riferimento a grandi trattati multilaterali), soddisfazione. Questa considerazione trova del resto conferma nella rilevante eccezione rappresentata dalla facoltà del Senato statunitense di condizionare la ratifica all'accettazione di puntuali modifiche testuali: una prerogativa di infrequente esercizio proprio per le anzidette preoccupazioni, e che si spiega unicamente alla luce della specifica dinamica costituzionale dell'ordinamento, la quale ha mutato il significato originariamente attribuito dai costituenti alla funzione senatoriale di *advice*.

La preminenza degli apparati esecutivi è evidente anche nella formulazione e nell'accettazione delle *riserve*, le quali, incidendo sull'efficacia delle clausole pattizie, possono ben

considerarsi un'appendice unilaterale (a condizione della loro compatibilità ai trattati cui si riferiscono) dell'attività propriamente esecutiva di formulazione delle disposizioni degli accordi internazionali: in proposito, l'esame della prassi costituzionale degli ordinamenti esaminati ha restituito un quadro nel quale, mentre l'accettazione delle riserve apposte dalle controparti e la formulazione delle proprie dopo la stipulazione di un trattato sono sempre un potere esclusivo degli Esecutivi, la loro enunciazione fino al momento della conclusione oscilla dal delinearci quale incomprimibile prerogativa esecutiva (in Francia e Regno Unito, e in sostanza, salvo che per sparuti casi di legificazione di riserve, anche in Italia) al configurarsi come atto suscettibile di essere condizionato da un intervento approvativo o propositivo, in sede autorizzatoria, delle Assemblee (negli Stati Uniti, dove il Senato condiziona quasi sistematicamente il proprio *consent* all'apposizione di riserve, ma anche in Germania).

La preminenza dei vertici dell'Esecutivo nell'esercizio del *treaty-making power* tocca un altro punto apicale nel momento successivo all'autorizzazione parlamentare. Come si è avuto occasione di sottolineare, nella totalità degli ordinamenti costituzionali considerati l'attribuzione esclusiva all'Esecutivo del potere di *concludere* i trattati – sostanziale (in Regno Unito, Italia e in Germania, dove spetta formalmente al Capo dello Stato) o formale-sostanziale (negli Stati Uniti, dove compete all'Esecutivo monocratico presidenziale, e in Francia) – si traduce in un'assoluta discrezionalità dello stesso in ordine alla decisione sul *se* e sul *quando* dichiarare il consenso dello Stato ad essere vincolato a un trattato. Una soluzione organizzativa che a nostro avviso assume i caratteri della *necessità* in ragione della speciale natura delle relazioni internazionali: come validamente intuito da John Locke oltre tre secoli fa, «*what is to be done in reference to Foreigners, depending much upon their actions, and the variation of designs and interests, must be left in great part to the Prudence of those who have [the Federative Power], to be managed by the best of their Skill for the advantage of the Commonwealth*»². Calando l'osservazione del filosofo inglese nella riflessione contemporanea sul potere di concludere i trattati, si comprende perché l'Esecutivo – come appurato, il potere meglio attrezzato per reagire in modo rapido e appropriato all'imprevedibile mutare delle condizioni esterne – non potrebbe essere utilmente spogliato del suo potere discrezionale di dilazionare o di rifiutare definitivamente l'emanazione dell'atto di conclusione di un accordo che abbia

² J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, 366.

precedentemente ottenuto l'*imprimatur* parlamentare, apprezzate eventuali sopravvenute considerazioni di merito o anche di opportunità politica che suggeriscano di agire in tal senso, riferite non soltanto al piano internazionale, ma altresì alla dimensione politico-istituzionale interna. Lo stesso argomento, unendosi a una consolidata lettura dell'intervento legislativo quale requisito ai fini della sola instaurazione dei vincoli internazionali, fonda anche una generalizzata attribuzione all'Esecutivo – peraltro in nessun caso espressamente codificata, e talora messa in dubbio – del potere di *denunciare* i trattati conclusi previa autorizzazione parlamentare: un altro reliquato della natura discrezionale attribuita da Locke all'azione unitaria del potere federativo, sopravvissuto pressoché indenne al successivo processo di riconduzione di quest'ultimo alle maglie del garantismo costituzionale liberaldemocratico.

Un ultimo ambito nel quale l'analisi comparatistica ha permesso di individuare un predominio degli organi esecutivi nell'esercizio del *treaty-making power* è quello della conclusione di accordi internazionali senza alcuna partecipazione parlamentare, in forma solenne o, con frequenza estremamente superiore, in forma semplificata o finanche in modo informale: una riserva di potere autonomo, anch'essa di origine pre-democratica, ovunque legittima solo in quanto e nella misura in cui non degeneri permettendo all'Esecutivo di straripare nella sfera di competenza del Legislativo. Entro tale limite, la conclusione di accordi in tali modalità è da ritenersi desiderabile e giustificata per la sua idoneità a soddisfare la vitale e pregnante esigenza pratica di stipulare celermente elevate quantità di accordi tecnico-amministrativi o di scarso rilievo senza appesantire il funzionamento del Legislativo e intralciare la partecipazione statale alle relazioni pattizie internazionali. Nondimeno, il ricorso alla forma semplificata e alle tipologie di accordi non formalmente produttivi di vincoli giuridici, rivelandosi congeniale alla conclusione di accordi segreti, e non di rado prestandosi, complice la sostanziale indisponibilità di rimedi interni (e anche internazionali)³, a impieghi elusivi delle attribuzioni parlamentari (si pensi, con riferimento all'Italia, ai casi di conclusione in forma semplificata di accordi rientranti nelle

³ Sul piano internazionale, infatti, si rivela assai arduo – in ragione del consolidamento di prassi costituzionali illegittime e/o della diffusa acquiescenza rispetto ad esse degli organi costituzionali – invocare la nullità del consenso di uno Stato ad essere vincolato ad un trattato adducendo l'avvenuta violazione delle disposizioni interne sull'esercizio del *treaty-making power*, essendo necessario dimostrare (ai sensi dell'art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati) che la violazione, oltre a concernere «una norma di importanza fondamentale», sia stata «manifesta», ossia «obiettivamente evidente ad ogni Stato che si comporti, in materia, in base alla normale prassi ed in buona fede».

categorie *ex art. 80 Cost.*, e soprattutto, negli Stati Uniti, all'abnorme espansione dell'uso dei *sole executive agreement* e degli *ex ante CEA*), contribuisce a sbilanciare ulteriormente in favore degli Esecutivi l'ordinario riparto delle competenze relative al *treaty-making power*, con possibili risvolti patologici.

Il perdurante ruolo di *dominus* detenuto dall'Esecutivo non deve di certo indurre a smiunire gli avanzati risultati del processo di parlamentarizzazione-democratizzazione del *treaty-making power*.

Dall'indagine emerge chiaramente come quest'ultimo abbia trovato la sua manifestazione più tipica e giuridicamente efficace nella partecipazione assembleare al *treaty-making process* che si sostanzia nel preventivo intervento di *autorizzazione* espressa o tacita alla conclusione dei trattati (spesso necessario anche alla loro esecuzione interna), ormai generalmente estesa alla totalità degli accordi più importanti tramite cui gli Stati assumono reciprocamente obblighi con altri Stati e/o soggetti di diritto internazionale. All'estensione dell'ambito materiale dell'approvazione parlamentare degli accordi internazionali si è associata una sua generale riconduzione a uno schema giuridico di *controllo*: alla verifica dell'opportunità dell'operato negoziale dell'Esecutivo (che ha come parametro l'indirizzo politico espresso dal *continuum* maggioranza-Governo, nei sistemi parlamentari, o l'indirizzo manifestato autonomamente dai rami legislativi, nel regime statunitense a poteri separati) segue l'esternazione di un giudizio il quale ove positivo – essendo *conditio sine qua non* del perfezionamento del trattato e insieme estrinsecazione di una decisione autenticamente politica – assume il significato di un'effettiva *compartecipazione* al *treaty-making*; in caso di giudizio negativo, questo si traduce in una sanzione *giuridica* (il diniego dell'autorizzazione a ratificare) che, impedendo all'Esecutivo di concludere legittimamente un accordo, eleva il Parlamento, o anche soltanto una delle sue articolazioni (nei sistemi bicamerali in cui una delle due Camere non partecipa paritariamente al *treaty-making*, come l'*House of Lords*, ma anche la statunitense *House of Representatives*, benché solo rispetto al procedimento *ex art. II, sez. 2 Cost.*), a potenziale *veto player* del processo decisionale.

Sebbene con riferimento agli ordinamenti costituzionali vigenti casi di rigetto formale di trattati si siano registrati unicamente nel sistema statunitense (a causa dell'assetto di governo a poteri separati e a legittimazione indipendente, nonché della *two-third rule*), trovando un deterrente, nei sistemi parlamentari, nella loro sostanziale equivalenza a una

rottura del rapporto fiduciario, nel primo, ma episodicamente anche nei secondi, il *veto power* delle Assemblée si è rivelato suscettibile di incanalarsi altresì nel ricorso a espedienti formali (ad esempio, l'approvazione di una *motion d'ajournement* da parte dell'Assemblée nazionale francese) o informali (come l'insabbiamento dei trattati in commissione o la subordinazione di un voto favorevole al prodursi di certe condizioni) atti a ritardare o ad arrestare il procedimento autorizzatorio.

D'altra parte, persino negli ordinamenti nei quali vige il principio del *ne varietur* (sebbene con una ricorrenza sporadica riconducibile alle dinamiche dei sistemi parlamentari), le Assemblée parlamentari si mostrano capaci di uscire dalla strettoia dell'espressione di un unico voto sulla secca alternativa binaria approvazione-rigetto anche avvalendosi di altri espedienti, orientati non già al rifiuto o alla convalida, bensì all'*integrazione*, dell'indirizzo governativo. Il tutto in una prospettiva di cooperazione con l'Esecutivo che non di rado – sulla spinta della consueta convergenza delle principali forze politiche intorno alle direttrici di fondo della politica estera nazionale – lascia spazio all'inverarsi di forme di controllo che consentono agli organi rappresentativi di assurgere a «interlocutori privilegiati»⁴ nella determinazione di indirizzi, in un'ottica tendenzialmente unitaria di collaborazione trasversale tra i diversi gruppi parlamentari. Al di là dell'*unicum* rappresentato dalla facoltà del Senato degli Stati Uniti di subordinare il suo *consent* all'accettazione di condizioni in grado di comportare alterazioni sostanziali dei testi negoziati (prevalentemente nella forma di proposte di riserve), in genere le Camere – come ampiamente acclarato – possono qualificare il loro intervento approvativo tramite un ampio ventaglio di strumenti: dal ricorso alla facoltà di emendare il progetto di legge di autorizzazione (inserendo preamboli o dichiarazioni prive di valore giuridico, o aggiungendo o modificando disposizioni di adattamento non incompatibili con un trattato), all'autorizzazione o alla proposta di riserve (la cui formulazione può essere resa vincolante tramite una loro legificazione, come in Italia, o essere concordata in via informale con il Governo, come in Germania e Francia), fino all'approvazione di risoluzioni interpretative (come quella adottata dal *Bundestag* nel maggio 1972 per agevolare l'approvazione dei trattati di Mosca e Varsavia) e alla richiesta e all'ottenimento di correzioni al testo di un accordo per via diplomatica (in Francia, di recente, su istanza della *Commission des affaires*

⁴ P. PICIACCHIA, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017, 52.

étrangères dell'Assemblea). Oltretutto, si è segnalato come in alcuni degli ordinamenti considerati la reattività parlamentare abbia trovato modo di manifestarsi, benché eccezionalmente, anche nel formale esercizio dell'iniziativa della legge di autorizzazione alla ratifica (in Italia, Francia e Germania), che ha assunto il valore di una censura politica dell'inazione di un Esecutivo che per motivi politici o di natura amministrativa non abbia provveduto – come è fisiologico – alla sottoposizione di un trattato all'approvazione assembleare. È significativo come tale strumentario sia rimasto estraneo all'esperienza britannica, nella quale, come si è osservato, la decisa impronta maggioritaria della forma di governo non soltanto induce l'*House of Commons* a una sistematica e disciplinata *acquiescenza ratificatoria* nei confronti degli indirizzi governativi, ma tende anche a comprimere problematicamente gli spazi per un effettivo intervento parlamentare nell'esercizio del *treaty-making power*, configurando in ultima analisi un sistema di controllo comparativamente poco incisivo.

Si deve infine mettere in luce un'ulteriore rilevante frontiera del processo di parlamentarizzazione-democratizzazione del *treaty-making power*, lungo la quale le istituzioni parlamentari possono tentare di esercitare forme di influenza ancora più a monte del procedimento di formazione dei trattati, penetrando in quei veri *sancta sanctorum* del potere estero governativo tradizionalmente rappresentati dai negoziati internazionali. È evidente come le Assemblee rappresentative siano strutturalmente inadeguate anche solo ad affiancare gli organi dell'Esecutivo nella conduzione dei negoziati, alla luce della loro composizione necessariamente pletorica e pluralistica, nonché dei loro procedimenti decisionali intrinsecamente fondati sul confronto dialettico in regime di pubblicità. Nondimeno, un loro coinvolgimento in tale fase, a patto che si dispieghi lungo i consueti binari del controllo e dell'indirizzo, e che non sia suscettibile di comprimere in modo irragionevole l'autonomia dell'Esecutivo e di danneggiarne le posizioni negoziali, non è soltanto auspicabile, nella prospettiva di rafforzare la legittimazione democratica dei processi decisionali, ma può rivelarsi anche reciprocamente vantaggioso per i supremi organi di indirizzo: per l'Esecutivo, il quale, calando dall'alto un flusso di informazioni preselezionate, può tastare gli umori delle forze parlamentari e al contempo tentare di assicurarsene anticipatamente il consenso, anche nell'ottica di rafforzare la sua posizione sul tavolo delle trattative; per il Parlamento, il quale può accedere a risorse informative altrimenti irripetibili e sfruttarle per influenzare i negoziati dall'esterno e per incrementare la qualità

dell'istruttoria del proprio successivo intervento autorizzatorio. Dall'analisi della prassi degli ordinamenti considerati è emersa una generalizzata configurazione di canali di interlocuzione interpotere, prevalentemente informali, ma talora anche istituzionalizzati, il cui grado di strutturazione e la cui concreta operatività si modellano ampiamente sulle dinamiche che presiedono ai rapporti Legislativo-Esecutivo in ciascun specifico assetto di governo: si va dai meccanismi più consolidati e avanzati di consultazione sistematica (l'esperienza statunitense della *working partnership* tra Esecutivo e articolazioni del Congresso e della previsione legislativa di obblighi informativi e consultivi, e quella tedesca di regolare informazione delle commissioni competenti del *Bundestag* e della loro attività di controllo e di indirizzo) a forme di dialogo eccezionali o comunque episodiche instaurate in relazione a trattati di particolare rilievo politico tramite l'usuale armamentario conoscitivo-ispettivo e di indirizzo (in Italia e Francia), passando per la diffusa pratica dell'inclusione di parlamentari nelle delegazioni negoziali e per i tentativi in divenire di plasmare inedite modalità di intervento parlamentare (nel Regno Unito post-*Brexit*, come reazione al sopravvenuto *deficit* di controllo democratico sulla "rimpatriata" formazione degli accordi commerciali, prima supervisionata in sede di controllo parlamentare sugli affari europei e in sede europarlamentare).

Il riferimento alle numerose e variegate forme di coinvolgimento parlamentare nell'esercizio del *treaty-making power* collaterali o preventive rispetto ai procedimenti formali di autorizzazione alla conclusione avvalorata e permette di generalizzare in prospettiva comparata l'autorevole indicazione metodologica – fornita con specifico riferimento all'esperienza italiana – secondo la quale, ai fini di una corretta verifica della dimensione e dell'incisività dell'intervento parlamentare rispetto alla funzione di *treaty-making* (e *a fortiori* nell'esercizio del potere estero), occorre necessariamente considerare non soltanto lo schema giuridico del controllo nel quale si incardina l'autorizzazione alla ratifica, ma anche «il quadro costituzionale complessivo» dei rapporti Esecutivo-Legislativo⁵. Proprio quest'ultimo delinea, nella totalità delle forme di governo considerate, un ruolo di *compartecipazione* delle istituzioni parlamentari all'attività di determinazione e di attuazione dell'indirizzo di politica estera, la quale – snodandosi attraverso una pluralità di momenti di co-definizione, verifica, convalida, integrazione o rigetto delle scelte

⁵ Così F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997, 329.

fondamentali relative all'azione esterna dello Stato (i dibattiti sulla fiducia, le discussioni sul bilancio e l'attivazione dei procedimenti conoscitivo-ispettivi, di sindacato ispettivo e di indirizzo) – si condensa in ultima istanza nella formazione dei trattati. La dovuta considerazione del rapporto di cooperazione Esecutivo-Legislativo alla funzione di indirizzo che informa il *treaty-making*, in versione sia monistica (nei sistemi parlamentari) sia dualistica (nel sistema congressuale-presidenziale statunitense), consente di mettere in giusta evidenza la capacità dei Parlamenti di (tentare di) influenzare e condizionare l'esercizio autonomo del potere estero governativo al fine di ricondurlo ai circuiti democratici della responsabilità politica istituzionale e/o diffusa. D'altra parte, tuttavia, essa non deve indurre a ritenere desiderabile un'esaltazione dell'apporto parlamentare tale da produrre confusione o commistione di ruoli tra i due supremi poteri; e ciò in considerazione della specifica idoneità strutturale di ciascuno a soddisfare differenti esigenze, la quale, come accertato, giustifica la *preminenza* dell'Esecutivo in ordine ai momenti del *treaty-making process* che maggiormente esigono unità, tempestività, efficacia, competenza tecnica e, all'occorrenza, riservatezza.

L'equilibrio istituzionale tra gli imperativi tecnico-strutturali e le esigenze democratiche e garantistiche connaturate al modello liberaldemocratico risiede, in ultima analisi, in un sistema idealtipico di relazioni interpotere al quale, a nostro avviso, la realtà costituzionale odierna tendenzialmente si conforma, nonostante i margini di manovra più o meno ampi concessi in ciascun ordinamento all'istanza rappresentativa: in conformità ad esso, da un lato, il Parlamento dovrebbe operare attivamente al fine di implementare la legittimazione democratica del *treaty-making process* informandolo il più possibile ai principi di trasparenza e partecipazione pluralistica (in sede di autorizzazione alla conclusione dei trattati e di esercizio delle funzioni di controllo e di indirizzo), senza pretendere di sostituirsi all'Esecutivo nella concreta gestione delle relazioni internazionali; dall'altro, l'Esecutivo dovrebbe adempiere in modo responsabile alle delicate attribuzioni riservategli (essenzialmente, l'iniziativa e la conduzione dei negoziati, le decisioni sull'*an* e il *quando* della stipulazione dei trattati autorizzati, e la conclusione degli accordi non necessitanti di un concorso parlamentare alla loro formazione) senza cedere alla tentazione di sottrarsi alle garanzie procedurali e sostanziali apprestate in oltre tre secoli dal costituzionalismo moderno e contemporaneo, inseguendo l'autocratica ambizione di esercitare un potere estero "*Parlamento solutus*".

In definitiva, gli approdi del lungo cammino di parlamentarizzazione-democratizzazione del *treaty-making power* compiuto dagli ordinamenti costituzionali esaminati, nel suggerire un simile compromesso istituzionale attraverso l'adozione di congegni senza dubbio diversificati, ma sostanzialmente convergenti nei loro capisaldi, hanno decisamente sconfessato il lapidario ammonimento dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville (1840) secondo cui «[l]a politique extérieure n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres de la démocratie, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui lui manquent»⁶.

⁶ A. DE TOQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, in ID., *Ouvres complètes*, a cura di J.P. MAYER, I, I, 1961, 238.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *El control del gobierno en democracia: XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2013.
- AA.VV., *The Belgian Constitution of 1831: History, Ideologies, Sovereignty / La Costituzione belga del 1831: storia, ideologie, sovranità*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 35, 2018.
- ACKERMAN B., GOLOVE D., *Is NAFTA Constitutional?*, in *Harvard Law Review*, 108, 1995, 799 ss.
- ADAMOVICH L., *Grundriss des Österreichischen Staatsrechtes*, Wien, Staatsdruckerei, 1927.
- ADAMS J.Q., *Memoirs*, VI, Philadelphia, J.B. Lippincott & Co., 1875.
- ADELMAN S., *Sovereignty, Human Rights and Global Order*, London, Routledge, 2011.
- AGAMBEN G., *Stato di eccezione*, Torino, Giappichelli, 2003.
- AINIS M., RUGGERI A., SILVESTRI G., VENTURA L. (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, Giuffrè, 1998.
- AKZIN B., *Les problèmes fondamentaux du Droit international public*, Paris, 1929.
- ALLARA B., *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, in *Diritto internazionale*, 1, 1971, 100 ss.
- ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1989.
- ALLEGRETTI U., *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, 1, 2005, 93 ss.
- AMAR A.R., *The Consent of the Governed: Constitutional Amendment outside Article V*, in *Columbia Law Review*, 94, 2004.
- AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968.
- AMATO G., CLEMENTI F., *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- AMBROSINI G., *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921.
- AMOS S., *Cinquant'anni della Costituzione inglese*, Roma, E. Loescher & C., 1902.
- ANDERSON P., *Lo Stato assoluto. Origini ed evoluzione dell'assolutismo occidentale ed orientale*, trad. it. a cura di R. PASTA, Milano, Il Saggiatore, 1980.
- ANDRÉ G., *Trattato segreto e diplomazia segreta nella prassi del XX secolo*, in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto. Profili storico-diplomatici e regime giuridico. Atti del Convegno di studi organizzato dal Dipartimento di economia, istituzioni e società dell'Università di Sassari Sassari-Alghero, 24-26 marzo 1988*, Padova, Cedam, 1990, 43 ss.
- ANSCHÜTZ G., *Lücken in der Verfassungs- und Verwaltungsgesetze*, in *Verwaltungsarchiv*, 1906, 315 ss.
- ANSON W.R., *The Law and Custom of the Constitution*, II, part. II, Oxford, Clarendon Press, 1935.
- ANZILOTTI D., *Alcune considerazioni sull'approvazione parlamentare dei trattati la cui esecuzione comporta provvedimenti di natura legislativa*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1909, 467 ss.
- ANZILOTTI D., *Volontà e responsabilità nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, I-II, 1910.
- ANZILOTTI D., *Corso di diritto internazionale*, Roma, Athenaeum, 1912.
- ANZILOTTI D., *Cours de Droit international*, I, Paris, Sirey, 1929.

- ANZILOTTI D., *Scritti di diritto internazionale pubblico*, I, Padova, Cedam, 1956.
- AQUARONE A., D'ADDIO M., NEGRI G. (a cura di), *Le costituzioni italiane*, Milano, Edizioni Comunità, 1958.
- AQUARONE A., *Due Costituenti settecentesche. Note sulla Convenzione di Filadelfia e sull'Assemblea Nazionale francese*, Pisa, Nistri-Lischi, 1959.
- ARDANT P., MATHIEU B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2021.
- ARNDT F., *Völkerrechtsfreundlichkeit und Völkerrechtskepsis in der politischen Praxis des Deutschen Bundestages*, in T. GIEGERICH (Hrsg.), *Der „Offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes nach 60*, Berlin, Duncker & Humblot, 2010, 100 ss.
- ARON R., *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.
- ASSEMBLÉE NATIONALE, *L'Assemblée National dans les institutions françaises. Fiches de synthés*, Connaître l'Assemblée, novembre 2009.
- ASSEMBLÉE NATIONALE, *Fiche de synthèse n° 42: La ratification des traités*, in www2.assemblee-nationale.fr, ult. agg. 2021.
- ASTUTI G., *La formazione dello Stato moderno in Italia*, Torino, Giappichelli, 1967.
- ATTAR F., *Aux armes citoyens! Naissance et fonctions du bellicisme révolutionnaire*, Paris, Seuil, 2010.
- ATTINÀ F., *Diplomazia e politica estera. Scienza politica e relazioni internazionali*, Milano, Franco Angeli, 1979.
- AUERSWALD D.P., *Senate Reservation to Security Treaties*, in *Foreign Policy Analysis*, 2, 2006, 83 ss.
- AUERSWALD D.P., MALTZMAN F., *Policymaking through Advice and Consent: Treaty Consideration by the United States Senate*, in *The Journal of Politics*, 65, 4, 2003, 1097 ss.
- AUST H.P., *Das Recht der globalen Stadt: Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2017.
- AUST H.P., *Foreign Affairs*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- AVRIL P., GICQUEL J., *Droit Parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2004.
- AVRIL P., GICQUEL J., GICQUEL J.-E., *Droit Parlementaire*, Paris, LGDJ, 2014.
- BAADE H.W., *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg, Hansischer Gildenverlag, 1962.
- BACOT G., *L'esprit des lois, la séparation des pouvoirs et Charles Eisenmann*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 3, 1992, 617 ss.
- BADIALI G., *Le riserve formulate dall'Italia al Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici nel quadro dei rapporti costituzionali tra Parlamento e Governo*, in *Comunicazioni e Studi dell'Istituto di Diritto Internazionale dell'Università di Milano*, 19, 1980, 25 ss.
- BAGEHOT W., *The English Constitution*, London, Chapman & Hall, 1867.
- BAILEY T.A., *A diplomatic history of the American people*, New York, F.S. Crofts & Co., 1940.
- BAILEY T.A., *Woodrow Wilson and the Great Betrayal*, New York, Macmillan, 1945.
- BALDASSARRE A., *I poteri di indirizzo-controllo del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento: analisi e proposte di riforma*, in *Quaderni di democrazia e diritto*, 2, 1978, 181 ss.
- BALDASSARRE A., *Il "referendum" costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1994, 235 ss.
- BALDINI V., *Gli atti non legislativi di indirizzo e controllo parlamentare nell'esperienza della forma di governo tedesca*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative. Studio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009, 13 ss.
- BALLADORE PALLIERI G., *Il problema della sovranità dello Stato (Stato e Diritto)*, in ID., *Dottrina dello Stato*, Padova, Cedam, 1964, 1 ss.

- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1972.
- BARBÉ V., *La loi constitutionnelle de modernisation des institutions et le Parlement*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese/La Constitution Française, Atti del Convegno biennale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo (Bari, 22-23 maggio 2008)*, II, Torino, Giappichelli, 2009, 60 ss.
- BARBERA A., *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 439 ss.
- BARBERA A., *I parlamenti*, Bari, Laterza, 1999.
- BARBERIS M., *La séparation des pouvoirs*, in M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (éds), *Traité international de droit constitutionnel. Théorie de la Constitution*, I, Paris, Dalloz, 2012, 705 ss.
- BARILE P., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1964.
- BARILE P., *Democrazia e segreto*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1987, 29 ss.
- BARRETT J., *The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: recent reforms*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 60, 2011, 225 ss.
- BARTHÉLEMY J., *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906.
- BARTHÉLEMY J., *Notes de droit public sur le droit public en temps de guerre*, in *Revue du droit public*, 1915, 134 ss.
- BARTHÉLEMY J., *Le droit public en temps de guerre. Les pouvoirs et le commandement militaire*, in *Revue du droit public*, 1916, 552 ss.
- BARTHÉLEMY J., *Démocratie et politique étrangère*, Paris, Alcan, 1917.
- BARTHÉLEMY J., *La conduite de la politique extérieure dans les démocraties*, Paris, Dotation Carnegie pour la paix internationale, 1930.
- BARTHÉLEMY J., DUEZ P., *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933.
- BATTAGLIA F., *La sovranità e i suoi limiti*, in *Scritti in onore di Santi Romano*, I, Padova, Cedam, 1940, 163 ss.
- BATTELLI M., *Les institutions de Démocratie directe en Droit suisse et comparé moderne*, Paris, Sirey, 1932.
- BAUER R., *Die niederländische Verfassungsänderung von 1956 betreffend die auswärtige Gewalt*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 18, 1957, 137 ss.
- BAUMER D.C., GOLD H.J., *Parties, Polarization and Democracy in the United States*, Routledge, New York, 2016.
- BAYER H.W., *Die Aufhebung völkerrechtlicher Verträge im deutschen parlamentarischen Regierungssystem*, Köln-Berlin, Heymanns, 1969.
- BEARD C.A., *American Government and Politics*, New York, The Macmillan Company, 1949.
- BEEMELMANS H., TREVIRANUS H.D., *National Treaty Law and Practice: Germany*, in D. HOLLIS, M. BLAKESLEE, B. EDERINGTON (eds.), *National Treaty Law and Practice*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2005, 317 ss.
- BELLETTI M., *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle camere*, Padova, Cedam, 2008.
- BELOFF M., *Foreign policy and democratic process*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1955.
- BENDIX R., *Stato nazionale e integrazione di classe. Europa occidentale, Giappone, Russia, India*, Bari, Laterza, 1969.
- BENVENISTI E., *Judicial Misgivings Regarding the Application of International Law: An Analysis of the Attitude of National Courts*, in *European Journal of International Law*, 4, 1993, 159 ss.
- BERGER H., *Dimensionen parlamentarischer Kontrolle. Eine Einführung in Theorie und Empirie*, Stuttgart, Ibidem, 2014.

- BERNARDINI A., *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara, Libreria dell'Università, 1973.
- BERNARDINI A., *Funzione del Parlamento italiano nella conclusione di accordi internazionali*, in *Comunità internazionale*, 1979, 577 ss.
- BERTI G., *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, 1, Milano, Giuffrè, 2007, 1067 ss.
- BEVANS C.I., *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law Source*, in *The American Journal of International Law*, 62, 1, 1968, 162 ss.
- BEYME K. VON, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München, Piper, 1970.
- BEYME K. VON, *Das Politische System des Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- BIARD M., «*La Convention ambulante*». *Un rempart au despotisme du pouvoir exécutif?*, in *Annales Historiques de la Révolution française*, 2, 2003, 55 ss.
- BILANCIA P., *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, 49 ss.
- BIN R., *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov'è finita la caccia alle "zone franche"?* *Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2018.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Statuto albertino*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990.
- BISCOTTINI G. (a cura di), *Gli atti di diritto interno necessari allo svolgimento delle relazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 1988.
- BLACKSTONE W., *Commentaries on the Law of England. In four books*, I, London, Edmund Spettigue, 1841.
- BLECKMANN A., *Grundgesetz und Völkerrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 1975.
- BOBBIO N., *Democrazia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004, 308 ss.
- BOCK F., *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, 2002.
- BODIN J., *Les six livres de la République. Un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583*, Paris, Librairie générale française, 1993.
- BOGNETTI G., *The Role of Italian Parliament in the Treaty-making Process*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 2, 1991, 390 ss.
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, I-II, Torino, Giappichelli, 1998-2000.
- BOGNETTI G., *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2001.
- BOHEMER G., *Der völkerrechtliche Vertrag im deutschen Recht*, Köln-Berlin, Carl Heymanns, 1965.
- BOISSIER L., *Le contrôle parlementaire de la politique étrangère en Europa et au Canada en 1924*, Genève, Bureau Interparlementaire, 1928.
- BORCHARD E., *Shall the Executive Agreement Replace the Treaty?*, in *Yale Law Journal*, 53, 4, 1944, 664 ss.
- BORCHARD E., *Treaties and Executive Agreement: A Reply*, in *Yale Law Journal*, 54, 3, 1945, 616 ss.
- BRADLEY A.W., EWING K.D., *Constitutional and Administrative Law*, Harlow, Pearson, 2011.
- BRADLEY A.W., *Pressures on a historical constitution: The Brexit decision in the UK Supreme Court*, in *Diritto pubblico*, 1, 2017, 3 ss.
- BRADLEY C.A., *The Treaty Power and American Federalism*, in *Michigan Law Review*, 97, 2, 1998, 390 ss.
- BRADLEY C.A., *A New American Foreign Affairs Law?*, in *University of Colorado Law Review*, 70, 4, 1999, 1089 ss.
- BRADLEY C.A., *Breard, Our Dualist Constitution, and the Internationalist Conception*, in *Stanford Law Review*, 51, 3, 1999, 529 ss.

- BRADLEY C.A., *International Delegations, the Structural Constitution, and Non-Self-Execution*, in *Stanford Law Rev.*, 55, 2003, 1557 ss.
- BRADLEY C.A., *Treaty Termination and Historical Gloss*, in *Texas Law Review*, 92, 2014, 773 ss.
- BRADLEY C.A., *Foreign Relations Law and the Purported Shift Away from “Exceptionalism”*, in *Harvard Law Review Forum*, 128, 2015, 294 ss.
- BRADLEY C.A., GOLDSMITH J.L., *Presidential Control over International Law*, in *Harvard Law Review*, 131, 2018, 1201 ss.
- BRADLEY C.A. (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- BRADLEY C.A., *What is Foreign Relation Law?*, in ID. (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 3 ss.
- BRUNIALTI A., *Il diritto costituzionale e la politica nelle scienze e nelle istituzioni*, II, Torino, Unione Tip. ed., 1900.
- BRUNO F., *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997.
- BRUNO F., *Il Bundestag tedesco e l’Unione europea*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, Carucci, 2012, 1561 ss.
- BRUNO F., *Stati membri e Unione europea: il difficile cammino dell’integrazione*, Torino, Giappichelli, 2012.
- BRUNO F., *Il potere federativo agli albori dello Stato liberale: Convenzione di Filadelfia e Assemblea Nazionale francese*, in C. MURGIA (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, 111 ss.
- BRYCE J., *The American Commonwealth*, I, London-New York, Macmillan, 1889.
- BRYCE J., *Modern Democracies*, II, New York, McMillian, 1921.
- BUCHÉZ P.-J.-B., *Historie de l’Assemblée constituante*, III, Paris, J. Hetzel, 1846.
- BUCHÉZ P.-J.-B., ROUX P.-C., *Histoire parlementaire de la Révolution française*, VI, Paris, Paulin, 1834.
- BUQUICCHIO M., *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, Napoli, Jovene, 1980.
- BURATTI A., *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2006.
- BURCKHARDT W., *Le Droit fédéral suisse: Jurisprudence du Conseil fédéral et de l’Assemblée fédérale en matière de droit public et de droit administratif depuis 1903*, II, Neuchatel, Delchaux & Niestlé, 1931.
- BURDEAU G., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950.
- BURDEAU G., *L’évolution de la notion d’opposition*, in *Revue internationale d’histoire politique et constitutionnelle*, 1954, 123 ss.
- BURDEAU G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1957.
- BUSSI E., *Dallo Stato patrimoniale allo Stato di polizia: studio di storia del diritto pubblico*, Como, C. Marzorati, 1944.
- BUSSI E., *Evoluzione storica dei tipi di Stato*, Milano, Giuffrè, 1948.
- BUTZER H., HAAS J., Art. 59, in B. SCHMIDT-BLEIBTREU, H. HOFMANN, H.-G. HENNEKE (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Köln, Heymanns, 2014.
- BYBEE J.S., *Ulysses at the Mast: Democracy, Federalism, and the Sirens’ Song of the Seventeenth Amendment*, in *Northwestern University Law Review*, 91, 1997, 500 ss.
- BYRD R.C., *The Senate, 1789-1989*, 1, Washington, D.C., GPO, 1988.

- CACIAGLI M., *Germania: una «democrazia del cancelliere»?*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, 73 ss.
- CAFARO S., *La ratifica dei trattati internazionali, una prospettiva di diritto comparato: Italia*, PE 625.128, Bruxelles, 2018.
- CAHOUA P., *Les commissions, lieu du travail législatif*, in *Pouvoirs*, 34, 1985.
- CALAMIA A.M., *Accordi in forma semplificata e accordi segreti: questioni scelte di diritto internazionale e di diritto interno*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021.
- CAMERA DEI DEPUTATI. UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, Roma, Camera dei deputati, 2013.
- CAMMARANO F., *Storia politica dell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- CAMPBELL J.E., *Polarized: Making Sense of a Divided America*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2018.
- CANNIZZARO E., *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1991.
- CANNIZZARO E., *Trattato internazionale (adattamento al)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIV, Milano, Giuffrè, 1991, 1394 ss.
- CAPITANT R., *Régimes parlementaires*, in AA.VV., *Mélanges Carré de Malberg*, Parigi, Sirey, 1933, 33 ss.
- CAPITANT R., *Le rôle politique du Président du Reich (1932)*, in ID., *Écrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 1982, 435 ss.
- CAPPELLETTI M., *Loi et règlement en droit comparé: partage de compétence et contrôle de constitutionnalité*, in L. FAVOREU (éd.), *Le domaine de la loi et du règlement*, II, Paris-Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1982, 247 ss.
- CAPURSO M., *I limiti della sovranità negli ordinamenti democratici*, Milano, Giuffrè, 1967.
- CARAVALE G., *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2004.
- CARAVALE G., *La Costituzione in trasformazione. Recenti sviluppi della forma di governo britannica*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, 187 ss.
- CARAVALE G., *Dalla sentenza Miller allo scioglimento della Camera dei Comuni*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 1, 2017.
- CARAVALE G., *“Deal is done”! Il prezzo della sovranità e le sfide per il futuro “post Brexit”*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 3, 2020.
- CARAVITA G., *La Commissione permanente per gli affari esteri nella Costituzione tedesca*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1925, 462 ss.
- CARDUCCI M., *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996.
- CARNEVALE P., GREPPI E., ROUDIER K., *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.
- CARRÉ DE MALBERG R., *Contributions à la théorie générale de l'État*, I, Paris, Sirey, 1920.
- CARRÉ DE MALBERG R., *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, Paris, Giard, 1931.
- CARRÉ DE MALBERG R., *La loi, expression de la volonté générale: étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Paris, Sirey, 1931, rist. 1984.
- CASANA P., *Le Costituzioni italiane del 1848-'49. Appunti delle lezioni dell'a.a. 2000-2001 di storia del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2001.
- CASANOVA L., *Del diritto costituzionale. Lezioni*, II, Firenze, Cammelli, 1875, 77; P. FIORE, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, II, Torino, Unione Tip. ed., 1882.

- CASELLA R., *Il Capo dello Stato Chef des armées. La Quinta Repubblica francese e la preminenza presidenziale nel settore della difesa*, in *Federalismi.it*, 21, 2018.
- CASSESE A., *Art. 87, VIII comma*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. del foro italiano, 1978, 223 ss.
- CASSESE A., *Art. 80*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. del foro italiano, 1979, 150 ss.
- CASSESE A. (ed.), *Parliamentary Control over Foreign Policy: Legal Essays*, Aphen ann den Rijn, Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1980.
- CASSESE A., *I trattati internazionali e il ruolo delle commissioni affari esteri*, in A. CASSESE (a cura di), *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni affari esteri*, Padova, Cedam, 1982, 101 ss.
- CASSESE A., *Diritto internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- CATUDAL H.M., *Executive Agreements: A Supplement to the Treaty-Making Procedure*, in *George Washington Law Review*, 1942, 653 ss.
- CECCANTI S., *Maurice Duverger e il metodo combinatorio*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2015, 227 ss.
- CECCANTI S., *La transizione è (quasi) finita*, Torino, Giappichelli, 2016.
- CELLERINO C., *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, Aracne, 2015.
- CERVATI A.A., *Art. 71*, G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. del foro italiano, 1985, 61 ss.
- CHAFETZ J., *Congress's Constitution: Legislative Authority and the Separation of Powers*, New Haven-London, Yale University Press, 2017.
- CHAILLEY M., *La nature juridique des traités internationaux selon le droit contemporain*, Paris, Sirey, 1932.
- CHARLÉTY S., *La Monarchie de Juillet*, in E. LAVISSE (éd.), *Histoire de France contemporaine*, V, Paris, Hachette, 1921.
- CHASE E.P., *Parliamentary Control of Foreign Policy in Great Britain*, in *American Political Science Review*, 1931, 861 ss.
- CHEEVER D.S., HAVILAND H.F., *American Foreign Policy and the Separation of Powers*, Cambridge, HUP, 1952.
- CHELI E., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961.
- CHELI E., *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, II, Bologna, Il Mulino, 1997, 298 ss.
- CHEMERINSKI E., *Constitutional Law: Principles and Policies*, New York, Wolters Kluwer, 2019.
- CHIAPPETTI A., *L'attività di polizia. Aspetti storico-dogmatici*, Padova, Cedam, 1973.
- CHIARELLI G., *Sovranità*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVII, Torino, Utet, 1970, 1043 ss.
- CHIMENTI C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974.
- CHITTY J., *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown; and the Relative Duties and Rights of the Subject*, London, Butterworth, 1820.
- CHOCOMELI L., *Due dibattiti parlamentari sull'adesione della Svizzera alla Società delle Nazioni di 100 anni fa. La neutralità al centro delle discussioni*, Servizi del Parlamento, Berna, Bollettino ufficiale, agosto 2020.
- CIARLO P., *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988.
- CIAURRO G.F., *Commissioni parlamentari, I) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988, VII, 1 ss.

- CICCONETTI S.M., *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2017.
- COLLIER E.C., *U.S. Senate Rejection of Treaties, a Brief Survey of Past Instances*, Congressional Research Service Report 87-305F, March 30, 1987.
- COLOMBO P., *La «ben calcolata inazione»: Corona, Parlamento e ministri nella forma di governo statutaria*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 67 ss.
- CONFORTI B., *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 1982.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, Washington, U.S. Government Printing Office, 2001.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Filibusters and Cloture in the Senate*, RL30360, updated April 7, 2017.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *The Senates' Executive Calendar*, 98-438, updated April 21, 2017.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions*, Congressional Research Service Report R43491, updated June 21, 2019.
- CONSTANT B., *Principes de politique (1815)*, in ID., *Ouvres*, a cura di A. ROULIN, Paris, Gallimard, 1957.
- COOPER J.M., *Woodrow Wilson: A Biography*, New York, Knopf, 2009, 507 ss.
- CORCIULO M.S., *Il Comitato Segreto della Camera dei deputati dopo Caporetto (13-18 dicembre 1917)*, M. MERIGGI (a cura di), *Parlamenti di guerra (1914-1945). Il caso italiano e il contesto europeo*, Napoli, FedOAPress, 2017, 147 ss.
- CORTESE E., *Sovranità (Storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 205 ss.
- CORTESE N., *Le costituzioni italiane del 1848-49*, Napoli, Libreria scientifica ed., 1945.
- CORWIN E.S., *The Constitution and World Organization*, Princeton, Princeton University Press, 1944.
- CORWIN E.S., *The President: Office and Powers, 1787-1957. History and Analysis of Practice and Opinion*, New York, New York University Press, 1957.
- CORWIN E.S., *La Costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna*, trad. it. di R. Oriani, Pisa, Nisiri-Lischi, 1958.
- COT J.-P., *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *Revue du droit public*, 1977, 5, 1005 ss.
- COT J.-P., *Parliament and Foreign Policy in France*, in A. CASSESE (ed.), *Parliamentary Control over Foreign Policy: Legal Essays*, Aphen ann den Rijn, Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1980, 11 ss.
- COX R.H., *Locke on War and Peace*, Oxford, Clarendon Press, 1960.
- CRABB C.V.M., HOLT P.M., *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, Washington, D.C., CQ Press, 1992.
- CRAIG P., *The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality*, in *CML Review*, 48, 2011, 1881 ss.
- CRAIG P., *Miller, Structural Constitutional Review and the Limits of Prerogative Power*, in *Public Law*, 1, 2017, 48 ss.
- CRAIG P., *Engagement and Disengagement with International Institutions*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 393 ss.
- CRANDALL B., *Treaties: Their Making and Enforcement*, Washington, D.C., John Byrne & Co., 1916.
- CRAWFORD J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- CRISAFULLI V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1-4, 1939.

- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. Le fonti normative*, Padova, Cedam, 1993.
- CROSA E., *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, Bocca, 1922.
- CULLOM S.M., *The Treaty-Making Power*, in *The North American Review*, 180, 1905, 335 ss.
- CUOCOLO F., *Forme di Stato e di governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino, Utet, 1991, 492 ss.
- D. MAILLARD DEGREES DU LOU (dir.), *Les évolutions de la souveraineté*, Paris, Montchrestien, 2006.
- D'ANGELO L., *La democrazia radicale tra la prima guerra mondiale e il fascismo*, Roma, Bonacci, 1990.
- D'ASCOLI C.A., *La Constitution Espagnole de 1931*, Paris, Bossuet, 1932.
- D'IGNAZIO G., *La forma di governo degli Stati Uniti d'America: dal congressional government al presidential government*, in S. GAMBINO (a cura di), *Le forme di governo. Esperienza europea e nordamericana a confronto*, Milano, Giuffrè, 2007, 235 ss.
- DAHL R., *Democracy and its Critics*, Yale, Yale University Press, 1989.
- DALTON R.E., *National Treaty Law and Practice: United States*, in D. HOLLIS, M. BLAKESLEE, B. EDERINGTON (eds.), *National Treaty Law and Practice*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2005, 765 ss.
- DANGERFIELD R.J., *In Defence of the Senate. A Study in Treaty Making*, Norman, University of Oklahoma Press, 1933.
- DE CONDE A., *The American Secretary of State. An interpretation*, New York, Praeger, 1962.
- DE CORAIL J.L., *Le rôle des Chambres en matière de politique extérieure*, in *Revue de droit public*, 1956, 771 ss.
- DE FIORES C., *La genesi dello Statuto albertino e le sue implicazioni sugli sviluppi della forma di governo*, in *Consulta online*, 22 aprile 2020, 3 ss.
- DE FRANCISCIS M.E., *Stati Uniti d'America*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, 455 ss.
- DE LEO M.R., *Forme di governo e politica estera. Itinerari comparati*, Torino, Giappichelli, 2003.
- DE PRETIS A., *Come conciliare rappresentanza politica e territoriale nel nuovo senato delle autonomie? Riflessioni critiche ispirate dall'esame del modello Bundesrat*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, 3, 2016.
- DE SECONDAT BARONE DI MONTESQUIEU C.-L., *Lo Spirito Delle Leggi (libri I-XIX)*, a cura di D. FELICE, Bologna, 2013.
- DE SMITH S., BRAZIER R., *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, 1998.
- DE TOQUEVILLE A., *De la démocratie en Amérique*, in ID., *Ouvres complètes*, a cura di J.P. MAYER, I, I, 1961.
- DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1971.
- DE VERGOTTINI G., *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973.
- DE VERGOTTINI G., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 549 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 493 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013.
- DE VERGOTTINI G., *La dislocazione dei poteri e la sovranità*, in AIC, *Costituzionalismo e globalizzazione. Atti del XXVII Convegno annuale, Salerno, 22-24 novembre 2012*, Jovene, Napoli, 2014, 85 ss.
- DE VISSCHER C., *De la conclusion des traités internationaux: Étude de droit constitutionnel comparé et de droit international*, Bruxelles, Bruylant, 1943.

- DECARO C., LUPO N. (a cura di), *Il “dialogo” tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, LUISS University Press, 2009.
- DECAUX E., EISEMANN P.M., GOESEL-LE BIHAN V., STERN B., *France*, in P.M. EISEMANN (éd.), *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Étude de la pratique en Europe*, The Hague-London-Boston, Kluwer Law International, 1996, 241 ss.
- DEHOUSSE F., *La ratification des traités: essai sur les rapports des traités et du droit interne*, Sirey, Paris, 1935.
- DELL'ACQUA C., *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani*, II, Padova, Cedam, 1990.
- DELLINGER W., *Prima del “Federalist”: La Convenzione Costituzionale del 1787*, in G. NEGRI (a cura di), *Il Federalista: 200 anni dopo*, Bologna, Il Mulino, 1988, 119 ss.
- DEUTSCHER BUNDESTAG. WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, *Initiativrecht des Bundestages zur Einbringung eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG*, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 071/16, 10.03.2016.
- DEUTSCHER BUNDESTAG. WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE, *Parliament's Role in International Treaties*, WD 2-3000-038/17C, 2017.
- DI GIOVINE A., *Il Parlamento della Quinta Repubblica: l'approdo*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 9, 2005, 207 ss.
- DI GIOVINE A., MASTROMARINO A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007.
- DICEY A.V., *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London, Macmillan, 1889.
- DICKMANN R., *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene, 2006.
- DICKMANN R., *Francia*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, 68 ss.
- DICKMANN R., STAIANO S. (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009.
- DIENA G., *Principi di diritto internazionale*, I, Napoli, Pierro, 1908.
- DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1985.
- DOGLIANI M., *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet, 1993.
- DOMGÖRGEN U., *Art. 59*, in D. HÖMIG (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2013.
- DONATI D., *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1906.
- DONATI D., *Gli organi dello Stato e il diritto internazionale (a proposito di una recente pubblicazione del Ministero della Marina)*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1909
- DONATI D., *I principi costituzionali circa la competenza all'esecuzione dei trattati internazionali e l'art. 44 capov. del Testo unico delle leggi sul diritto d'autore*, in *Foro italiano*, I, 1912, 633 ss.
- DORD O., *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1, 2009, 99 ss.
- DUVERGER M., *Le système politique française*, Paris, PUF, 1996.
- EHRMAN J., *Cabinet Government and War, 1890-1940*, Cambridge, CUP, 1958.
- EISEMANN P.M., RIVIER R., *National Treaty Law and Practice: France*, in D. HOLLIS, M. BLAKESLEE, B. EDERINGTON (eds.), *National Treaty Law and Practice*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2005, 253 ss.
- EISEMANN C., *L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs*, in AA.VV., *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, 163 ss.
- ELIA L., *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, VII, Milano, Giuffrè, 1960, 895 ss.

- ELIA L., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, XXIX, 1961, 42 ss.
- ELIA L., *Primo Ministro (diritto comparato)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIII, Torino, Utet, 1966, 863 ss.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.
- ELLIOTT M., *The Supreme Court's Judgment in Miller: In Search of Constitutional Principle*, in *Cambridge Law Journal*, 76, 2017, 257 ss.
- EMERI C., GAUTRON J.-C., *Note sous décision n° 70-39 DC*, in *Revue du droit public*, 1971, 171 ss.
- ERADES L., GOULD W.L., *The Relation between International Law and Municipal Law in the Netherlands and in the United States*, Leiden, Sijthoff; New York, Oceana, 1961.
- ESMEIN A., *Éléments de droit constitutionnel française et comparé*, Paris, Sirey, 1909.
- ESMEIN A., *Éléments de droit constitutionnel française et comparé*, II, Paris, Sirey, 1928.
- ESMEIN A., *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1896.
- ESPOSITO A., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulle partecipazioni dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2, 2013.
- EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *The EU's mandate for negotiating a new partnership with the UK: outcome of Select Committee consultation*, HC 333, 5th Report of Session 2019-21, 6 May 2020.
- FARRAND M., *The Records of the Federal Convention of 1787*, I-II, New Heave, YUP, 1911.
- FASTENRATH U., *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, München, C.H. Beck, 1986.
- FASTENRATH U., GROH T., *Artikel 59*, in K.H. FRIAUF, W. HÖFLING (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum Grundgesetz*, Berlin, Erich Schmidt, 2016.
- FAVILLI C., *Presentazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016.
- FAVOREU L., *Le Conseil constitutionnel, régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics*, in *Revue de droit public*, 1967, 5 ss.
- FAVOREU L., *Note sous décision n° 82-143 DC*, in *Revue du droit public*, 2, 1983, 333 ss.
- FAVOREU L., GAÏA P., GHEVONTIAN R., MESTRE J.-L., PFERSMANN O., ROUX H., SCOFFONI G., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2020.
- FERGUSON I.F., *Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy*, Congressional Research Service Report RL33743, June 15, 2015.
- FERGUSON I.F., *Trade Promotion Authority (TPA)*, Congressional Research Service In Focus IF10038, updated December 14, 2020.
- FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Milano, Anabasi, 1995.
- FERRARA M., *Capo dello Stato, vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.
- FERRARESE M.R., *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- FERRARESE M.R., "Governance". *Sugli effetti politici e giuridici di una "self revolution"*, in *Politica del diritto*, 2, 2014, 161 ss.
- FERRARI G.F., *La Corte Suprema, brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, in *DPCE online*, 1, 2017.
- FIELD O.P., *Doctrine of Political Questions in Federal Courts*, in *Minnesota Law Review*, 1924, 485 ss.

- FILIPPINI C., *Frederick North: II Earl of Guilford (1770-1782). An agent of the Government in the House of Commons*, in A. TORRE (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2020, 282 ss.
- FIORE P., *Trattato di diritto internazionale pubblico*, II, Torino, Unione Tip. ed., 1882.
- FIORI A., *Censura e Parlamento*, in M. MERIGGI (a cura di), *Parlamenti di guerra (1914-1945). Il caso italiano e il contesto europeo*, Napoli, FedOAPress, 2017, 219 ss.
- FISHER L., *Presidential War Power*, Lawrence, UPK, 2013.
- FLEMING D.F., *The Role of the Senate in Treaty-Making: A Survey of Four Decades*, in *American Political Science Review*, 28, 1934, 583 ss.
- FOIS P., *Il Parlamento espropriato*, in *Democrazia e diritto*, 1985, 2, 1986, 63 ss.
- FOIS P. (a cura di), *Il trattato segreto. Profili storico-diplomatici e regime giuridico. Atti del Convegno di studi organizzato dal Dipartimento di economia, istituzioni e società dell'Università di Sassari Sassari-Alghero, 24-26 marzo 1988*, Padova, Cedam, 1990, 43 ss.
- FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, *Strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention: Countering the Threat from Biological Weapons*, Cm 5484, 2002.
- FOWLER B., *Parliament's role in scrutinising the UK-EU Trade and Cooperation Agreement is a farce*, in *Hansard Society Blog*, 29 December 2020.
- FOX R., *Expediting of the European Union (Future Relationship) Bill through Parliament: five issues*, in *Hansard Society briefings*, 29 December 2020.
- FOX R., RUSSEL M., CORMACAIN R., TOMLINSON J., *The marginalisation of the House of Commons under Covid has been shocking; a year on, Parliament's role must urgently be restored*, in *Hansard Society briefings*, 21 April 2021.
- FRANCHINI M., *I poteri del Governo nella conclusione degli accordi internazionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 1980, 26 ss.
- FRANCHINI M., *La potestà estera*, Padova, Cedam, 1992.
- FRANCK C., *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *La Gazette du Palais*, 1976, 388 ss.
- FRIEDRICH C.J., *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, Neri Pozza, 1963.
- FRIESENHAHN E., *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 16, 1958, 9 ss.
- FROSINI T.E., *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004.
- FROSINI T.E., BASSU C., PETRILLO P.L. (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, Carocci, 2009.
- FROMEIN J.A., HAHN M.J., *The Participation of Parliament in the Treaty Process in the Federal Republic of Germany*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 1991, 361 ss.
- FURLANI S., *L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi istituzionali fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 2, 1986, 111 ss.
- GABRIEL O.W., HOLTSMANN E., *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, München, Oldenbourg, 2004.
- GALBRAITH J., *From Treaties to International Commitments: The Changing Landscape of Foreign Relations Law*, in *University of Chicago Law Review*, 84, 2017, 1675 ss.
- GALBRAITH J., *International Agreements and U.S. Foreign Relations Law. Complexity in Action*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 157.
- GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957.
- GALEOTTI S., *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 319 ss.

- GALEOTTI S., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963.
- GALEOTTI S., *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, in AA.VV., *Studi in memoria di G. Zanolini*, Milano, Giuffrè, 1965, 317 ss.
- GALEOTTI S., *Potere estero e divisione dei poteri nella Costituzione italiana*, in U. LEANZA (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali: atti della Tavola rotonda organizzata dal Dipartimento di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza della 2. Università di Roma: Castelgandolfo, 18 ottobre 1986*, Milano, Giuffrè, 1988, 139 ss.
- GALIZIA M., *La teoria della sovranità dal medioevo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951.
- GARAVOGLIA G., *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 605 ss.
- GARNER J.W., *Acts and Joint Resolutions of Congress as Substitutes for Treaties*, in *American Journal of International Law*, 29, 1935, 482 ss.
- GEIGER R., *Grundgesetz und Völkerrecht, mit Europarecht*, München, C.H. Beck, 2013.
- GENTILE E., *Due colpi di pistola, dieci milioni di morti, la fine di un mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2014.
- GHERRA F., Art. 80, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1559 ss.
- GHEVONTIAN R., *Droit des relations internationales*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1992.
- GHISALBERTI C., *Le Costituzioni "giacobine" (1796-1799)*, Milano, Giuffrè, 1957.
- GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia: 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1974.
- GIANELLO S., *Il caso "Miller" davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della "Brexit"*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2017.
- GIANNINI A., *Il controllo parlamentare della politica estera e dei trattati*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1950.
- GIANNINI M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- GIANNINI M.S., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, Cedam, 1988.
- GIANNINI M.S., *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 224 ss.
- GIANNITI L., *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, 1991, 675 ss.
- GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018.
- GICQUEL J., *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, 3, 2008, 47 ss.
- GIEGERICH T., *Foreign Relations Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- GIRAUD E., *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, Recueil Sirey, 1938.
- GIULIANO M., *È emendabile o inemendabile l'ordine di esecuzione di trattati internazionali?*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1982, ss.
- GIULIANO M., SCOVAZZI T., TREVES T., *Diritto internazionale. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 1991.
- GLENNON M.J., SLOANE R.D., *Foreign Affairs Federalism: The Myth of National Exclusivity*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- GNEIST R., *Gutachten über die Auslegung des Art. 48 der Verfassungsurkunde*, 1868, in E. MEIER, *Über den Abschluss von Staatsverträgen*, Leipzig, 1874, 337 ss.
- GOESEL-LE BIHAN V., *À propos d'une catégorie constitutionnelle obscure: les traités ou accords qui engagent les finances de l'État*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1, 2003, 55 ss.

- GOLDSMITH P., *Parliamentary scrutiny of trade agreements must no longer be an afterthought*, in *Politicshome.com*, 17 September 2021.
- GOLIA A.J., *La forza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2019, 47 ss.
- GOOCH R.K., *The French Parliamentary Committee System*, 1935, rist. Hamden, Archon Books, 1969.
- GORIUS R., *Das Vertragsrecht des Deutschen Reichs*, in *Annales des Deutschen Reichs*, I-II, 1874-1875.
- GRACIA D., HORNE A., *Treaty Scrutiny: A New Challenge for Parliament*, in *UK In a Changing Europe blog*, 20 April 2020.
- GRAF VON KIELMANSEGG S., *La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé: Allemagne, Service de recherche du Parlement européen*, PE 689.340, Bruxelles, 2021.
- GRASSO P.G., *Necessità (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Milano, Giuffrè, 1977, 877 ss. ANGIOLINI V., *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986.
- GRAY ADLER D., *Foreign Policy and the Separation of Powers: The Influence of the Judiciary*, in M.W. MCCANN, G.L. HOUSEMAN (eds.), *Judging the Constitution: Critical Essays on Judicial Lawmaking*, Boston, Scott, Foresman/Little, Brown 1989.
- GREAVES H.R.G., *The Parliamentary Control of Foreign Affairs*, London, New Fabian Research Bureau, 1934.
- GREPPI E., *Uso della forza e tutela dei diritti umani nel diritto internazionale*, in P. CARNEVALE, E. GREPPI, K. ROUDIER, *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 7 ss.
- GREWE W., *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 12, 1954, 129 ss.
- GREWE W., *Zum Verfassungsrecht der auswärtigen Gewalt: Die Kompetenzverteilung zwischen den Bundesorganen*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 4, 1987, 521 ss.
- GREWE W., *Auswärtige Gewalt*, in J. ISENSEE, P. KIRCHHOF (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, III, I, Heidelberg, C.F. Müller, 1988, 921 ss.
- GRIGLIO E., *Parliamentary Oversight of the Executives Tools and Procedures in Europe*, Oxford-New York, Hart Publishing, 2020.
- GRIMM D., *Souveraineté*, in M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (éds.), *Traité international de droit constitutionnel. Théorie de la Constitution*, I, Paris, Dalloz, 2012, 547 ss.
- GROPPI T., *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 49 ss.
- GROTIUS H., *De jure belli ac pacis*, II, 1625.
- GUARINO G., *La sovranità e le sue mutazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, Giuffrè, 1999, 707 ss.
- GUELI V., *Sovranità*, in *Nuovo digesto italiano*, XII, Torino, 1940, 691 ss.
- GUNTHER G. (ed.), *John Marshall's Defense in McCulloch v. Maryland*, Stanford, SUP, 1969.
- HACKWORTH G.H., *Digest of International Law*, II, Washington, Government Printing Office, 1941.
- HAMILTON A., JAY J., MADISON J., *The Federalist*, a cura di G.W. CAREY, J. MCCLELLAN, Indianapolis, Liberty Fund, 2001.
- HAMON E., TROPER M., *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2020.
- HAMON L., *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *Recueil Dalloz*, 1976, 461 ss.
- HAMON L., *Note sous décision n° 82-143 DC*, in *Recueil Dalloz*, 1984, 473 ss.

- HÄNEL A., *Deutsches Staatsrecht*, Bd. 1: *Die Grundlagen des deutschen Staates und die Reichsgewalt*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1892.
- HARRINGTON J., *Scrutiny and Approval: The Role of Westminster-Style Parliaments in Treaty-Making*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 55, 2006, 121 ss.
- HARTMANN J., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Kontext. Eine Einführung*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- HATHAWAY O.A., *Treaties' End: The Past, Present and Future of International Lawmaking in the United States*, in *The Yale Law Journal*, 117, 2008, 1236 ss.
- HATHAWAY O.A., *Presidential Power over International Law: Restoring the Balance*, in *The Yale Law Journal*, 119, 2009, 140 ss.
- HAURIOU M., *Études constitutionnelles. La souveraineté nationale*, Paris, Sirey, 1912.
- HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929.
- HAURIOU M., *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, trad. it. a cura di W. CESARINI SFORZA, Milano, Giuffrè, 1967.
- HAYDEN R., *The Senate and Treaties: 1789-1817*, New York, Macmillan, 1920.
- HAYNES G.H., *Election of Senators by State Legislatures*, in ID., *The Senate of the United States: Its History and Practice*, I, Boston, Houghton Mifflin Company, 1938.
- HECKEL J., *Verträge des Reichs und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 7, 1924, 209 ss.
- HEGEL G.W.F., *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello stato in compendio con le Aggiunte di Eduard Gans*, a cura di G. MARINI, Bari-Roma, Laterza, 1999.
- HEILFRON E., *Die Deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in Ihrer Arbeit für den Aufbau des Neuen Deutschen Volksstaates*, V, Berlin, Norddeutsche Buchdruckerei und Verlagsanstalt, 1919.
- HEITSHUSEN V., *Senate Consideration of Treaties*, Congressional Research Service Report 98-384, updated December 6, 2017.
- HELD D., *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996.
- HENKIN L., *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola, The Foundation Press, 1972.
- HENKIN L., *Treaties in a Constitutional Democracy*, in *Michigan Journal of International Law*, 10, 1989, 406 ss.
- HENKIN L., *Foreign Affairs and US Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- HESSE J.J., ELLWEIN T., *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, I, Berlin, Walter de Gruyter, 2004.
- HESSE K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C.F. Müller, 1985.
- HEUN W., *Art. 59 GG*, in H. DREIER (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2015.
- HINTZE O., *Essenza e trasformazione dello Stato moderno*, in ID., *Stato e società*, Bologna, Zanichelli, 1980, 145 ss.
- HOEBEKE C.H., *The Road to Mass Democracy: Original Intent and the Seventeenth Amendment*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1995.
- HOLLIS D., BLAKESLEE M., EDERINGTON B. (eds.), *National Treaty Law and Practice*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2005.
- HOLLIS D.B., NEWCOMER J.J., *"Political" Commitments and the Constitution*, in *Virginia Journal of International Law*, 49, 2009, 507 ss.
- HORNE A., *Treaty Scrutiny in the House of Lords*, in *UK In a Changing Europe*, 15 April 2021.
- HOUSE OF COMMONS FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, *Evidence to the Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, Ev 75, 19 June 2008.

- HOUSE OF COMMONS INTERNATIONAL TRADE COMMITTEE, *UK trade policy transparency and scrutiny*, HC 1043, Sixth Report of Session 2017-19, 19 December 2018.
- HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE, *Taming the prerogative strengthening ministerial accountability to Parliament*, HC 422, 16 March 2004.
- HOUSE OF COMMONS PUBLIC ADMINISTRATION SELECT COMMITTEE, *Constitutional Renewal: Draft Bill and White Paper*, HC 499 2007-2008, 4 June 2008.
- HOUSE OF COMMONS SELECT COMMITTEE ON PROCEDURE, *Second Report: Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HC 210, Session 1999-2000, 26 July 2000.
- HOUSE OF COMMONS, *Exiting the European Union Committee. The process for exiting the European Union and the Government's negotiating objectives*, HC 815, 1st Report of Session 2016-17, 14 January 2017.
- HOUSE OF COMMONS, *Transparency and Scrutiny Arrangements for New Free Trade Agreements*, Written ministerial statement, UIN HCWS623, 7 December 2020.
- HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Brexit: parliamentary scrutiny*, HL Paper 50, 4th Report of Session 2016-17, 20 October 2016.
- HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Scrutiny of International Agreements: Lessons Learned*, HL Paper 387 of session 2017-19, 27 June 2019.
- HOUSE OF LORDS EUROPEAN UNION COMMITTEE, *Treaty Scrutiny: Working Practices*, HL Paper 97 of session 2019-21, 10 July 2020.
- HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *The invoking of Article 50*, HL Paper 44, 4th Report of Session 2016-17, September 2016.
- HOUSE OF LORDS SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HL Paper 345 of session 2017-19, 30 April 2019.
- HOWARD J.E., *Parliament and Foreign Policy in France*, London, Cresset Press, 1948.
- HUDSON M.O., *The Spanish Constitution of 1931*, in *The American Journal of International Law*, 26, 3, 1932, 579 ss.
- HUNT G. (ed.), *The Writings of James Madison*, 6, New York, G.P. Putnam's Sons, 1906.
- HUNTINGTON S.P., *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, New York, Columbia University Press, 1961.
- HUNTINGTON S.P., *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- HYDE C.C., *Constitutional Procedures for International Agreement by United States (Joint Resolution-Executive Agreement-Treaty)*, in *American Journal of International Law*, 1937, 45 ss.
- HYDE C.C., *International Law: Chiefly as Interpreted and Applied by United States*, 2, Boston, Little, Brown, 1945.
- IMBODEN M., *Politische Systeme. Staatsformen*, Basel-Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1964.
- INTERNATIONAL AGREEMENTS COMMITTEE, *Working practices: one year on*, HL Paper 75, 7th Report of Session 2021-22, 17 September 2021.
- ISOART P., *Les rapports du Président de la République et du Premier ministre en politique étrangère*, in INSTITUTE CHARLES DE GAULLE, ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE (éd.), *De Gaulle et ses Premiers Ministres, 1959-1969*, Paris, Plon, 1990, 255 ss.
- JACKSON P., *Beyond the Balance of Power. France and the Politics of National Security in the Era of the First World War*, Cambridge-New York, CUP, 2013.
- JARASS H.D., *Die Erklärung von Vorbehalten zu völkerrechtlichen Verträgen*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 1975, 117 ss.
- JARASS H.D., Art. 59, in H.D. JARASS, B. PIEROTH (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, 2014.

- JEFFERSON POWELL H., *The Story of Curtiss-Wright Export Corporation*, in C.A. BRADLEY, C.H. SCHROEDER (eds.), *Presidential Power Stories*, New York, Foundation Press, 2009, 195 ss.
- JELLINEK G., *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Freiburg, Mohr, 1887.
- JELLINEK G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Häring, 1905.
- JEMOLO C.A., *Impegni di trattati e dichiarazione di guerra*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, Vallecchi, 1969, 295 ss.
- JENKINS D., *The Lockean Constitution: Separation of Powers and Limits of Prerogative*, in *McGill Law Journal*, 3, 2011.
- JENNINGS W.I., *Parliamentary Reform*, London, Gollancz, 1934.
- JENTLESON B.W., PATERSON T.G. (eds.), *Encyclopedia of US Foreign Relations*, 1, New York, Oxford University Press, 1997.
- JÉZE G., *L'exécutif en temps de guerre: les pleins pouvoirs (Angleterre, Italie, Suisse)*, Paris, Giard, 1917.
- JÉZE G., *Pouvoirs du gouvernement en matière de ratification des traités relatifs aux finances publiques*, in *Revue du droit public*, 1929, 479 ss.
- JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Protocol No. 14 to the European Convention on Human Rights*, HL 8, HC 106 2004-2005, 8 December 2004.
- JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Legislative scrutiny: Constitutional Reform and Governance Bill; Video Recordings Bill*, HL 33, HC 249, 18 January 2010.
- JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Human Rights Protections in International Agreements*, HC Paper 1833, HL Paper 310, 17th Report of Session 2017-19, 6 March 2019.
- JOINT COMMITTEE ON THE DRAFT CONSTITUTIONAL RENEWAL BILL, *Draft Constitutional Renewal Bill*, HL 166-I, HC 551-I, 31 July 2008.
- JONES E., SANDS A., *Ripe for reform: UK scrutiny of international trade agreements*, GEG Working Paper 144, September 2020.
- JOWELL J., OLIVER D., *The Changing Constitution*, Oxford, OUP, 2007.
- KADELBACH S., *International Treaties and the German Constitution*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 173 ss.
- KANT I., *Per la pace perpetua*, trad. it. a cura di S. VECA, Milano, Feltrinelli, 1991.
- KAUFMANN E., *Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge*, in AA.VV., *Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für W. Jellinek*, München, Isar Verlag, 1955.
- KEENE E., *The Treaty-Making Revolution of the Nineteenth Century*, in *The International History Review*, 34, 2012, 475 ss.
- KELSEN H., *Die Lehre von den drei Gewalten oder Funktionen des Staates*, in *Archiv für Rechts und Wirtschaftsphilosophie*, 1923-1924, 374 ss.
- KELSEN H., *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich*, V, Wien-Leipzig, Franz Deuticke, 1922.
- KELSEN H., *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, in *Recueil des cours de l'académie de Droit international*, 14, 1926, 227 ss.
- KELSEN H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr, 1929.
- KELSEN H., *Il problema della sovranità la teoria del diritto. Contributo per una dottrina pura del diritto*, trad. it. a cura di A. CARRINO, Milano, Giuffrè, 1989.
- KEMPEN B., *Art. 32 u. 59 GG*, in H. MANGOLDT, F. KLEIN, C. STARCK (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, München, C.H. Beck, 2010.

- KISSINGER H., *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York, Harper & Brothers, 1957.
- KISSINGER H., *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy*, New York, Harper & Brothers, 1961.
- KLABBERS J., *The New Dutch Law on the Approval of Treaties*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 44, 1995, 629 ss.
- KLEFFENS A. VAN, *Die niederländische Verfassung als Beitrag zur einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts*, in *Festschrift Riese*, 1964, 45 ss.
- KOKOTT J., *Art 39 Abs. 2 GG und einseitige völkerrechtliche Akte*, in K. DOEHRING, K. HAILBRONNER, G. RESS, T. STEIN (Hrsg.), *Staat und Völkerrechtsordnung: Festschrift für Karl Doehring*, Berlin-New York, Springer, 1989.
- KORTMANN C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2016.
- KRAUS H., *Der deutsche Richter und das Völkerrecht*, in D. CONSTANTOPOULUS, H. WEHBERG (Hrsg.), *Gegenwartsprobleme des internationalen Rechtes und der Rechtsphilosophie, Festschrift für R. Laun zu seinem siebzigsten Geburtstag*, Hamburg, Girardet, 1953, 223 ss.
- KRÜGER H., *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, Kohlhammer, 1966.
- LA PERGOLA A., *Il «poder exterior» nella concezione di Antonio de Luna*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1, 1972, 1 ss.
- LA PERGOLA A., *Introduzione a: Costituzione dello Stato e norme internazionali*, in U. LEANZA (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali: atti della Tavola rotonda organizzata dal Dipartimento di diritto pubblico della Facoltà di giurisprudenza della 2. Università di Roma: Castelgandolfo, 18 ottobre 1986*, Milano, Giuffrè, 1988, 1 ss.
- LA TORRE M., *Cento anni di vita politica amministrativa italiana. 1848-1948*, I, Firenze, Nocchioli, 1952.
- LABAND P., *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin, Guttentag, 1871.
- LABAND P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 2, Tübingen, Laupp, 1877.
- LABAND P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 2, Tübingen, J.C.B Mohr, 1911.
- LABRIOLA S., *Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina dell'autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali*, in ID., *Il Governo e alcune sue funzioni*, II, Padova, Cedam, 1984.
- LABRIOLA S., *La pubblicazione degli atti normativi e la circolazione delle notizie sulle relazioni internazionali della Repubblica italiana*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2, 1985, 235 ss.
- LABRIOLA A., *Storia della costituzione italiana*, Napoli, Esi, 1995.
- LAGHI F., *Teoria dei trattati internazionali*, Parte generale, Parma, Battei, 1882.
- LAI L., *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2013, 999 ss.
- LANCHESTER F., *Alle origini di Weimar. Il diritto costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985.
- LANCHESTER F., *"Drafting" e procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Bulzoni, Roma, 1990.
- LANCHESTER F., *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 796 ss.
- LANCHESTER F., *L'erosione della sovranità*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 1998, 413 ss.
- LANCHESTER F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004.
- LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

- LANCHESTER F., *Le Costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Milano, Giuffrè, 2009.
- LANCHESTER F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. Atti del Convegno, Roma - Camera dei Deputati, 12-13 maggio 2015*, Milano, Giuffrè, 2016.
- LANG A., *Parliament's role in ratifying treaties*, House of Commons Library, briefing paper number 5855, 17 February 2017.
- LANG A., *How Parliament treats treaties*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 9247, 1 June 2021.
- LARRALDE J.-M., *La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement?*, in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 10, 2012, 107 ss.
- LASKY H.J., *Studies on the problem of sovereignty*, New Haven, Yale University Press, 1917.
- LASKI H.J., *Grammar of Politics*, London, Allen & Unwin, 1925.
- LASKI H.J., *The American Presidency. An Interpretation*, New York, Harper & Bros., 1940
- LASKI H.J., *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris, PUF, 1950.
- LASKI H.J., *The American Democracy. A commentary and an Interpretation*, London, George Allen and Unwin, 1953.
- LATINI C., *Una sola cosa formano Parlamento e Governo. Proroga delle sessioni parlamentari e uso delle commissioni di controllo in Italia durante la Prima Guerra mondiale*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 17, 2009, 219 ss.
- LATINI C., *I pieni poteri in Italia durante la prima guerra mondiale*, in D. MENOZZI, G. PROCACCI, S. SOLDANI (a cura di), *Un paese in guerra. La mobilitazione civile in Italia (1914-1918)*, Milano, Unicopli, 2010, 87 ss.
- LAURO A., *Il conflitto fra poteri dello Stato e la forma di governo parlamentare: a margine delle ordinanze 163 e 181 del 2018*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 settembre 2018.
- LAVROFF D.G. (a cura di), *La conduite de la politique étrangère de la France sous la V^e République*, Bordeaux, PUB, 1995.
- LE HARDY DE BEAULIEU L., *Fédéralisme et relations internationales en Belgique: la réforme 1993-1994*, in *Revue internationale de droit comparé*, 3, 1994, 823 ss.
- LE PILLOUËR A., *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes. Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, 2005.
- LEGAZ Y LACAMBRA L., *Les garanties constitutionnelles du droit international (avec référence spéciale à la Constitution espagnole)*, in *Revue de droit international*, 1935, 72 ss.
- LEIBHOLZ G., *Strukturprobleme der modernen Demokratie (Vorträge und Aufsätze)*, Karlsruhe, Müller, 1958.
- LEISNER W., *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2-3, 1960, 344 ss.
- LEVADE A., *Les nouveaux équilibres de la Ve République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2, 2010, 236 ss.
- LEVITAN D.M., *Executive Agreements: A Study of the Executive in the Control of the Foreign Relations of the United States*, in *Illinois Law Review*, 35, 1940, 365 ss.
- LEVITAN D.M., *The Foreign Relations Power: An Analysis of Mr. Justice Sutherland's Theory*, in *Yale Law Journal*, 55, 1946, 467 ss.
- LINDSAY J.K., *Invitation to Struggle: Congress, the President, and U.S. Foreign Policy*, in D.S. HAMILTON, T. TIILIKAINEN (eds.), *Domestic Determinants of Foreign Policy in the European Union and the United States*, Washington, D.C., Center for Transatlantic Relations and Finnish Institute of International Affairs, 2018, 145 ss.

- LINN S., SOBOLEWSKI F., *So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise Die Gesetzgebung des Bundes*, Rheinbreitbach, NDV, 2014.
- LIPPOLIS V., *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, Maggioli, 1989.
- LIPPOLIS V., *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, 525 ss.
- LIPPOLIS V., *Gli effetti del processo di integrazione europea sul parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, 2, 2017.
- LISSITZYN O.J., *Duration of Executive Agreements*, in *American Journal of International Law*, 54, 1960, 869 ss.
- LOCKE J., *Two Treatises of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- LOCKE J., *Due trattati sul governo*, a cura di B. CASALINI, Pisa, Pisa University Press, 2007.
- LOFGREN C.A., *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation: An Historical Reassessment*, in *Yale Law Journal*, 83, 1973, 1 ss.
- LONGI V., *I regolamenti parlamentari fino al 1922*, in AA.VV., *Il Parlamento italiano 1861-1988*, X, Milano, Nuova CEI informatica, 1988, 216 ss.
- LONGO F., *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- LOQUET P., *Les commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, Paris, PUF, 1982.
- LOWELL A.L., *Le gouvernement de l'Angleterre*, Paris, Giard et Brière, 1910.
- LUCATELLO L., *Sulla forma del governo monarchico costituzionale prevista dallo Statuto albertino*, in *Diritto e società*, 4, 1996, 583 ss.
- LUCHAIRE F., *The Participation of Parliament in the Elaboration and Application of Treaties*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 2, 1991, 341 ss.
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto - Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2009, 538 ss.
- LUPO N., *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 15 maggio 2009.
- LAUTERPACHT H., *Is International Law a Part of the Law of England?*, in *Transactions of the Grotius Society*, 25, 1939, 51 ss.
- LYNCH P., WHITAKER R., *Select Committees and Brexit: Parliamentary Influence in a Divisive Policy Area*, in *Parliamentary Affairs*, 72, 4, October 2019, 923 ss.
- M. CREMONA, *Making Treaties and Other International Agreements: The European Union*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 239 ss.
- M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France: De 1789 à nos jours*, Paris, LGDJ, 2020.
- MACCORMICK D.N., *La sovranità in discussione. Diritto, Stato e Nazione nel "Commonwealth" europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- MAJONICA E., *Bundestag und Außenpolitik*, in H.P. SCHWARZ (ed.), *Handbuch der Außenpolitik*, München, R. Piper, 1975, 112 ss.
- MANZELLA A., *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970.
- MANZELLA A., *Il processo decisionale nella politica estera italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 477 ss.
- MANZELLA A., *La funzione di controllo*, in *AIC, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, 213 ss.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- MARANINI G., *Storia del potere in Italia. 1848-1867*, Firenze, Vallecchi, 1967.

- MARCHISIO S., *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, 533 ss.
- MARCHISIO S., *Le basi militari nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1984.
- MARLAND P., *Les principes de la Constitution espagnole de 1931*, Paris, Pedone, 1935.
- MARSHALL J., *A Friend of the Constitution Essays*, in *Alexandria Gazette*, June 30-July 16, 1819.
- MARSHALL S., *Parlamentarismus. Eine Einführung*, Baden-Baden, Nomos, 2018.
- MARTIN C.E., *Presidential Discretion in World Affairs Through Executive Agreements*, in *American Society of International Law. Proceedings*, 45, 1951, 10 ss.
- MARTIN J.-C., *Violence et Révolution française: essai sur la naissance d'un mythe national*, Paris, Seuil, 2006.
- MARTIN V., *Le Comité diplomatique: l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793)?*, in *La Révolution française*, 3, 2012.
- MARTIN V., *Les relations extérieures, «domaine réservé» du pouvoir exécutif?*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 28, II, 2014, 77 ss.
- MARTINELLI C., *Le radici del costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 2016.
- MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, Giuffrè, 1957.
- MARTINES T., *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 134 ss.
- MARTINEZ J.S., *The Constitutional Allocation of Executive and Legislative Power over Foreign Relations. A survey*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 97 ss.
- MASON J.B., *The constitutional power of the American President over the conduct of Foreign Affairs*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 7, 1958, 73 ss.
- MASSAI A., *Parlamento e politica estera: l'Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1984, 559 ss.
- MASSON F., *Le Département des Affaires Étrangères pendant la Révolution française, 1787-1804*, Paris, Plon, 1877.
- MASTROPAOLO A., *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017.
- MATHEWS C., *The Constitutional power of the President to Conclude International Agreements*, in *Yale Law Journal*, 64, 1955, 345 ss.
- MATTEUCCI N., *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Torino, Utet, 1976.
- MAURY F., *Le gouvernement de Louis XVI devant l'Assemblée Constituante*, in *Annales des Sciences Politiques*, 1900, 484 ss.
- MAYER O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, I, Leipzig, Dunkler & Humblot, 1895.
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 757 ss.
- MCCARTY N., *Polarization: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, New York, 2019.
- McCLENDON R.E., *Origin of two-third Rule in Senate Action upon Treaties*, in *American Historical Review*, 36, 1931, 768 ss.
- McCLENDON R.E., *The Two-Thirds Rule in Senate Action Upon Treaties, 1789-1901*, in *American Journal of International Law*, 26, 1, 1932, 37 ss.
- McCLURE W., *International Executive Agreements. Democratic Procedure under the Constitution of the United States*, New York, Columbia University Press, 1941.
- MCDONALD R., *Parliament and Revolution*, Manchester, National Labour Press, 1919.

- MCDUGAL M.S., LANS A., *Treaties and Congressional-Executive or Presidential Agreements; Interchangeable Instruments of National Policy*, in IID., *Studies in World Public Order*, New Haven, Yale University Press, 1960, 639 ss.
- MCGOLDRICK D., *The Boundaries of Justiciability*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 59, 4, 2010, 981 ss.
- MCKAY W., *Erskine May Parliamentary Practice*, LexisNexis, 2004.
- MCKAY W., JOHNSON C.W., *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- MCLACHLAN C., *Foreign Relations Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- MCLAUGHLIN C., *The Scope of the Treaty Power in the United States*, in *Minnesota Law Review*, 42, 1958, 709 ss.
- MCLAUGHLIN C.H., *The Scope of the Treaty Power in the United States II*, in *Minnesota Law Review*, 43, 1959, 721.
- MCNAIR A., *The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon Press, 1961.
- MEIER E., *Über den Abschluss von Staatsverträgen*, Leipzig, 1874.
- MENDEZ M., *Constitutional review of treaties: Lessons for comparative constitutional design and practice*, in *International Journal of Constitutional Law*, 15, 2017, 84 ss.
- MENEGUS G., *Il procedimento di mediazione, le fasi ulteriori dell'iter legislativo e la promulgazione*, in A. GATTI, G. MARRA, G. MENEGUS, A.A. PRACILIO, E. SALEMME, G. VASINO, *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata. La Germania*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 2, 406 ss.
- MENZEL E., *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 12, 1954, 179 ss.
- MERIGGI M. (a cura di), *Parlamenti di guerra (1914-1945). Il caso italiano e il contesto europeo*, Napoli, FedOAPress, 2017.
- MERLE M., *La politique étrangère*, Paris, PUF, 1984.
- MERLINI S., *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino, 1997.
- MERLINI S., *Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario*, in A.G. MANCA, W. BRAUNEDER (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Bologna-Berlin, Il Mulino-Duncker & Humblot, 2000, 79 ss.
- MERVIN D., *Henry Cabot Lodge and the League of Nations*, in *Journal of American Studies*, 4, 2, 1971, 201 ss.
- MÉTALL R.A., *Zur Auslegung des Artikels 50 der Bundesverfassung*, in *Österreichisches Verwaltungsblatt*, 20, 1930, 3 ss.
- MÉTALL R.A., *Staatsvertrag und Notverordnung. Ein Beitrag zur Lehre vom Staatsvertrag*, in *Zentralblatt für die Juridische Praxis*, 50, 1932, 401 ss.
- MÉTALL R.A., *Die Regelung der zwischenstaatlichen und völkerrechtlichen Beziehungen in der neuen Spanischen Verfassung*, in *Zeitschrift für Politik*, 1933, 682 ss.
- MEYER G., *Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes*, Leipzig, Duncker und Humblot, 1905.
- MICELI V., *Carattere giuridico del Governo costituzionale con particolare riguardo al diritto positivo italiano*, I, Perugia, Tip. Umbra, 1894.
- MICELI V., *Carattere giuridico del governo costituzionale con speciale riguardo al diritto positivo italiano*, II, Perugia, Tip. Umbra, 1894.
- MICHON L., *Les traités internationaux devant les Chambres*, Paris, A. Chevaliers-Marescq & Cie, 1901.
- MIELE M., *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1951.

- MIGLIUCCI D., *Storia e Costituzione. Le basi giuridiche e istituzionali dei 150 anni d'Italia*, Milano, Franco Angeli, 2011.
- MILLER V., *EU Treaty change: the parliamentary process of bills*, House of Commons Library, Research Briefing, 15 June 2015.
- MINISTRY OF JUSTICE, *The governance of Britain*, Cm 7170, July 2007.
- MINISTRY OF JUSTICE, *The Governance of Britain: Constitutional Renewal*, Cm7342-1, 25 March 2008.
- MINISTRY OF JUSTICE, *Government response to the report of the Public Administration Select Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, Cm 7688, July 2009.
- MINISTRY OF JUSTICE, MINISTRY OF DEFENCE AND FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE, *The governance of Britain: war powers and treaties: limiting executive powers*, Cm 7239, 25 October 2007.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Le parlementarisme et la votation populaire dans les Constitutions d'après-guerre*, in *Revue du droit public*, 1930, 35 ss.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., *Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions européennes*, in *Annuaire de l'Institut international de droit public*, II, 1931, 334 ss.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Giard, 1931.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., *Droit constitutionnel international*, Paris, Sirey, 1933.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., *Le droit constitutionnel et l'organisation de la paix*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 45, 1933.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., *La technique parlementaire des relations internationales*, in *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 56, 1937.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., *Le gouvernement parlementaire sous la Convention*, in *Cahiers de la Révolution française*, Paris, Sirey, 1937.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH B., *De la séparation des pouvoirs*, in B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, H. PUGET (dir.), *La Pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu. Bicentenaire de l'Esprit des lois, 1748-1948*, Paris, Sirey, 1952, 161 ss.
- MONACO R., *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1949, 197 ss.
- MONACO R., *Le riserve agli accordi internazionali e la competenza parlamentare*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1, 1954, 72 ss.
- MONACO R., *La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 51, 1968, 641 ss.
- MONTGROUX P., CHIROUX R., *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *Annales de la Faculté de droit et de science politique de Clermont-Ferrand*, 1976, 13, 369 ss.
- MONTULLI V., *Il Re dichiara la guerra, fa i trattati*, Milano, Soc. ed. libr., 1922.
- MORELLI A., *La funzione legislativa*, Bologna, Zanichelli, 1893.
- MORELLI G., *Ordine di esecuzione e adattamento... del diritto internazionale al diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1979, 229 ss.
- MORENO CORCHETE Ó., *La proyección exterior de las Comunidades Autónomas: condicionantes territoriales y políticos*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, 6, 2018, 109 ss.
- MORIARTY J.J., *Congressional Claims for Treaty Termination Powers in the Age of Diminished Presidency*, in *Connecticut Journal of International Law*, 14, 1999, 123 ss.
- MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940.
- MORTATI C. (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

- MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968.
- MORTATI C., *Dallo Statuto albertino alla Costituzione della Repubblica (1961)*, in ID., *Raccolta di scritti*, II, Milano, Giuffrè, 1972.
- MORTATI C., *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976.
- MORVIDUCCI C., *Il Parlamento italiano e le comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1979.
- MOSLER H., *Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, in *Festschrift für Carl Bilfinger*, 1954, 243 ss.
- MOSLER H., *Internationale Organisation und Staatsverfassung*, in AA.VV., *Festschrift für Hans Weinberg*, 1956, 273 ss.
- MOSLER H., *Das Völkerrecht in der Praxis der deutschen Gerichte*, Karlsruhe, C.F. Müller, 1957.
- MOTZO G., *Carl Schmitt e lo stato di eccezione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1986, 525 ss.
- MUIR R., *How Britain is governed: a critical analysis of modern developments in the British system of government*, London, Constable, 1940.
- MÜLLER G., *Rechtssetzung und Staatsverträge*, in D. THÜRER, J.-F. AUBERT, J.P. MÜLLER, O. DIGGELMANN (hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse*, Zürich, Schulthess Verlag, 2001.
- MÜLLER M.H., *Die innerstaatliche Umsetzung von einseitigen Maßnahmen der auswärtigen Gewalt*, Berlin, Duncker & Humblot, 2019.
- MÜNZING E., PILZ V., *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4, 1998, 575 ss.
- MURA L., *Gli accordi delle Regioni con soggetti esteri e il diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2007.
- MUÛLS F., *Le traité international et la Constitution belge*, in *Revue de droit international et de législation comparée*, 1934, 451 ss.
- NEGRI G., *L'evoluzione del sistema britannico del "Re in Parlamento"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 1953, 625 ss.
- NEGRI G., *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, Giuffrè, 1964.
- NEGRI G., *La direzione ed il controllo democratico della politica estera in Italia: relazione al Convegno nazionale di studio organizzato dall'Istituto affari internazionali (Roma, gennaio 1967)*, Milano, Giuffrè, 1967.
- NETTESHEIM M., Art. 59 GG, in T. MAUNZ, G. DÜRIG (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, München, C.H. Beck, 2009.
- NIBOYET J.-P., *La séparation des pouvoirs et les traités diplomatiques*, in AA.VV., *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, 399 ss.
- NICOLET C., *Le radicalisme*, Paris, PUF, 1961.
- NORTON P., *Evidence session of the Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, 1 July 2008.
- OLIVITO E., *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata: iniziativa legislativa parlamentare ed esternalizzazione delle politiche migratorie*, in *Diritto pubblico*, 2, 2018, 435 ss.
- ONIDA V., *Costituzione, garanzia dei diritti, separazione dei poteri*, in *Questione Giustizia*, 1, 2005.
- ORLANDO V.E., *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 36, 1886, 521 ss.
- ORLANDO V.E., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1905.
- ORLANDO V.E., *Teoria della legislazione e del governo. Lezioni raccolte dell'anno 1911-12*, Roma, 1912.

- ORLANDO V.E., *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 5 ss.
- ORSINA G., *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale*, in F. GRASSI ORSINI, G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996, 397 ss.
- PACTET P., *Les commissions parlementaires*, in *Revue de droit public*, 1954, 124 ss.
- PACTET P., MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2021.
- PALADIN L., *Ciò che rimane del concetto di legge formale*, in AA.VV., *Studi in onore di M. Udina*, Milano, Giuffrè, 1975, 1735 ss.
- PALAZZOLO E., *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, Giuffrè, 2003.
- PALERMO F., *Il potere estero delle Regioni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 165 ss.
- PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, II, Firenze, Pellas, 1884.
- PALOMBINO F.M., *Sui pretesi limiti costituzionali al potere del Governo di stipulare accordi in forma semplificata*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2018, 870 ss.
- PANHUYS J.H.F. VAN, *La révision récente des dispositions constitutionnelles relatives aux relations internationales*, in *Revue de Droit Public*, 1955, 330 ss.
- PANHUYS J.H.F. VAN, *The Netherlands Constitution and IL. A Decade of Experience*, in *American Journal of International Law*, 58, 1964, 88 ss.
- PAPADIA E., *Lotta politica e parlamento*, in N. LABANCA (a cura di), *Dizionario storico della Prima guerra mondiale*, Roma, Laterza, 2016, 15 ss.
- PARES R., *King George III and the politicians*, Oxford, Oxford University Press, 1954.
- PARODI G., *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome italiane*, in *DPCE*, 2004, 766 ss.;
- PARRY C. (ed.), *British Digest of International Law*, 7, London, Stevens & Sons, 1965.
- PARTSCH K.J., *Die Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht. Überprüfung der Transformationslehre*, in *Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, IV, 1964.
- PASTORE F., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese*, in DICKMANN R., STAIANO S. (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2009, 199 ss.
- PATERNOSTRO A., *Diritto costituzionale teorico, patrio e comparato. Lezioni dettate nell'anno scolastico 1878-79*, Napoli, Morano, 1879.
- PATRONO M., *Sovranità statale e Costituzione europea*, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2006, 145 ss.
- PELIZZO R., STAPENHURST F., *Government Accountability and Legislative Oversight*, London, Routledge, 2013.
- PELLET A., *Analyse de Article 53*, in F. LUCHAIRE, G. CONAC (éds), *Commentaire de la Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1980, 1005 ss.
- PERASSI T., *La nuova costituzione spagnola e il diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1932, 453 ss.
- PERASSI T., *La Costituzione e l'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 1952.
- PERDON A., *La Constitution espagnole de 1931, et ses précédents*, Paris, Les presses modernes, 1933.
- PERKINS D., *Gli americani e la politica estera*, Napoli, Esi, 1955.
- PESSINA E., *Manuale del diritto pubblico costituzionale*, Napoli, Gennario M. Prioreri ed., 1900.

- PETERS A., *Treaty Making Power*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- PHILIP L., *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *Revue du droit public*, 1976, 4, 998 ss.
- PHILIP L., FAVOREU L., *Elargissement de la compétence législative*, in L. PHILIP, L. FAVOREU (dir.), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2009, 410 ss.
- PIAZZA F., *Germania*, in R. DICKMANN, *Francia*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, 119 ss.
- PICARD E., *Convention internationale*, in E. PICARD, N. D'HOFFSCHMIDT (éds.), *Pandectes belges*, Bruxelles, 1888.
- PICCIONE D., *L'inemendabilità della legge di autorizzazione alla ratifica della Costituzione europea e il falso mito del "principio di non regressione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2005, 2255 ss.
- PICCIRILLI G., *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giapichelli, 2014, 205 ss.
- PICIACCHIA P., *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni costituzionali in alcuni ordinamenti stranieri*, Milano, Giuffrè, 2012, 27 ss.
- PICIACCHIA P., *Il Parlamento francese alla prova della revisione del 23 luglio 2008*, in *(La) cittadinanza europea*, 1, 2013, 135 ss.
- PICIACCHIA P., *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, Jovene, 2017.
- PICIACCHIA P., *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *Federalismi.it*, 3, 2019, 133 ss.
- PIEPER S.U., *Art. 59*, in V. EPPING, C. HILLGRUBER (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar GG*, München, C.H. Beck, 2016.
- PILZ V., *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen und internationalen Politik*, Berlin, Duncker & Humblot, 2008.
- PILZ V., *Der Mundatwald bleibt deutsch! Wie das deutsch-französische Grenzabkommen vom 31. Juli 1962 am Auswärtigen Ausschuss des Bundestages scheiterte*, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2012, 816 ss.
- PINELLI C., *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2009.
- PINTO R., *Le contrôle de la régularité des conventions internationales par les juridictions françaises*, in AA.VV., *L'évolution du droit public: Etudes offertes à Achille Mestre*, 1956, Paris, Sirey, 437 ss.
- PIZZORUSSO A., *Emergenza (stato di)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, III, Roma, 1993, 551 ss.
- PLISCHKE E., *Conduct of American diplomacy*, New York, D. Van Nostrand Co., 1961.
- POETZSCH-HEFFTER F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 17, 1929.
- POGGI G., *La vicenda dello Stato moderno*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- PONSONBY A., *Democracy and Diplomacy. A plea for popular control of foreign policy*, London, Methuen, 1915.
- PONSONBY A., *Wars and Treaties. 1815 to 1914*, London; G. Allen & Unwin, New York; Macmillan, 1919.
- PONTHOREAU M.-C., *La ratification des traités internationaux, une perspective de droit comparé: France*, PE 637.963, Bruxelles, 2019.

- POOLE T., *Locke on the Federative*, in *LSE Legal Studies Working Paper*, 22, 2017.
- POPPER K., *The Open Society and Its Enemies*, London, Routledge, 1945.
- POSADA A., *Chronique constitutionnel d'Espagne*, in *Revue du droit public*, 1931, 810 ss.
- POSADA A., *La Constitution de la République espagnole du 9 décembre 1931*, in *Revue du droit public*, 1932, 359 ss.
- POSADA A., *La nouvelle constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne: évolution, textes, commentaires*, Paris, Sirey, 1932.
- POSNER E.A., GOLDSMITH J.L., *International Agreements: A Rational Choice Approach*, in *Virginia Journal of International Law*, 44, 2003, 113 ss.
- PRADO MAILLARD J.L. (ed.), *El control político en el Derecho comparado*, Granada, Comares, 2010.
- PRIDDY S., *The coronavirus timeline: Measures taken by the House of Commons*, House of Commons Library, 1st. updt. 9 September 2021.
- PUFENDORF S., *De jure naturae et gentium libri octo*, VII, 1688.
- PY P., *Note sous décision n° 75-60 DC*, in *Actualité juridique. Droit administratif*, 1976, 308 ss.
- QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, Priulla, 1949
- QUOC DINH N., *La Constitution de 1958 et le droit international*, in *Revue de Droit public*, 1959, 515 ss.
- RACIOPPI F., *Commento allo Statuto del Regno*, Roma, Loescher, 1901.
- RAFFIOTTA E.C., *Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009.
- RAGGI L., *L'atto amministrativo e la sua revocabilità*, Città di Castello, 1904.
- RAGGI L., *Sul fondamento giuridico del Governo parlamentare in Italia*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1914, 466 ss.
- RAGONIERI E., *La storia politica e sociale*, in AA.VV., *Storia d'Italia*, IV, 3, Torino, Einaudi, 1976.
- RAMSEY M.D., *The Myth of Extraconstitutional Foreign Affairs Power*, in *William & Mary Law Review*, 42, 2000, 379 ss.
- RAMSEY M.D., *Evading the Treaty Power?: The Constitutionality of Nonbinding Agreements*, in *Florida International University Law Review*, 11, 2016, 371 ss.
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Milano, 1947.
- RAUSCHNING D., *Artikel 59*, in W. KAHL, C. WALDHOFF, C. WALTER (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, C.F. Müller, 2009.
- REBUFFA G., *Lo Statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- REDSLOB R., *Le régime parlementaire*, Paris, Marcel Giard, 1924.
- REICHEL G.H., *Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*, Berlin, Duncker & Humblot, 1967.
- REMIRO BROTONS A., *El poder exterior del Estado*, in *Documentación Administrativa*, 205, 1985, 53 ss.
- RENNA G., *Regno Unito*, in R. DICKMANN, *Francia*, in R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, 227 ss.
- RENOUVIN P., *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris, PUF, 1925.
- RENOUX T., DE VILLIERS M., MAGNON X., *Code constitutionnel*, Paris, LexisNexis, 2018,
- RENS I., *Les commissions parlementaires en droit comparé*, in *Revue internationale de droit comparé*, 13, 1961, 309 ss.
- REPOSO A., *Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto costituzionale statunitense*, Padova, Cedam, 1983.
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1968.

- RESCIGNO G.U., *Forme di Stato e forme di governo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1989.
- RICCIO V., *I Comitati segreti della Camera dei Deputati*, in *Rivista d'Italia*, 2, 1918, 167 ss.
- RICHARDS P., *Parliament and Foreign Affairs*, London, George Allen & Unwin, 1967.
- RICHARDSON J.D. (ed.), *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789-1897*, I, Washington, D.C., Government Printing Office, 1898.
- RIDOLA P., "Karlsruhe locuta causa finita?". *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi.it*, 18, 2012.
- RIZZONI G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- ROJAHN O., Art. 59, in I. MÜNCH, P. KUNIG (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, II, München, C.H. Beck, 2012.
- ROMANO S., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in *Il Filangeri*, XXXIII, 1898.
- ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1946.
- ROMANO S., *Il diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 1988.
- ROSA F., *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito: un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012.
- ROUSSEAU C., *Principes généraux du droit international public*, Paris, Pedone, 1944.
- ROUSSEAU C., *La ratification des traités en France depuis 1946*, in AA.VV., *L'évolution du droit public: Etudes offertes à Achille Mestre*, 1956, Paris, Sirey, 473 ss.
- ROUSSEAU C., *Note sous décision n° 70-39 DC*, in *Revue générale de droit international public*, 1971, 239 ss.
- ROUSSEAU J.-J., *Du contrat social, ou principes du droit politique*, in ID., *Collection complète des œuvres*, Genève, 1, in-4°, 1780-1789, 187 ss.
- ROUSSEAU J.-J., *Lettres écrites de la Montagne*, in ID., *Collection complète des œuvres*, 6, in-4°, Genève, 1780-1789, 119 ss.
- RYAN M., *Evidence to the Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, Ev 36, 9 June 2008.
- SACHAU M., *Wehrhoheit und Auswärtige Gewalt: Ein Beitrag zur Auslegung des Artikel 32 Absatz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Duncker & Humblot, 1967.
- SAÏDJ L., *Le parlement et les traités. La loi relative à la ratification ou à l'approbation des engagements internationaux*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1979.
- SALANDRA A., *Memorie politiche, 1916-1925*, Milano, Garzanti, 1951.
- SANDULLI A.M., *Legge (diritto costituzionale)*, in *Novissimo digesto italiano*, IX, Torino, Utet, 1963, 630 ss.
- SAREDO G., *Principii di diritto costituzionale*, II, Parma, Grazioli, 1862.
- SAROOSHI D., *International organizations and their exercise of sovereign powers*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- SARTORI G., *Democrazia. Cosa è*, Milano, Rizzoli, 1994.
- SASSI S., *Il puzzle costituzionale del treaty-making power in Italia*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.
- SAUER H., *Staatsrecht III. Auswärtige Gewalt, Bezüge des Grundgesetzes zu Völker- und Europarecht*, Munich, C.H. Beck, 2016.
- SCHANZER C., *Il diritto di guerra e dei trattati negli Stati a governo rappresentativo con particolare riguardo all'Italia*, Torino, Bocca, 1891.
- SCHIERA P., *Stato di polizia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, Utet, 2016, 948 ss.

- SCHILLER W.J., STEWART C., *The 100th Anniversary of the 17th Amendment: A Promise Unfulfilled?*, in *Issues in Governance Studies*, 59, 2013, 1 ss.
- SCHMITT C., *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del "politico"*, trad. it. a cura di G. MIGLIO e P. SCHIERA, Bologna, Il Mulino, 1972, 29 ss.
- SCHMITT C., *La dittatura*, trad. it., Bari, Laterza, 1975.
- SCHMITT C., *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "Jus Publicum Europaeum"*, trad. it. a cura di E. CASTRUCCI, Milano, Adelphi, 1991.
- SCHMITT C., *Il custode della costituzione* (1931), trad. it. a cura di A. CARACCILO, Milano, Giuffrè, 1981.
- SCHORKOPF F., *Staatsrecht der internationalen Beziehungen*, München, C.H. Beck, 2017.
- SCHULZE H., *La repubblica di Weimar. La Germania dal 1918 al 1933*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- SCHULZE-FIELITZ H., *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung - besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980-1983)*, Berlin, Duncker & Humblot, 1988.
- SCHUMANN M., *La commission des affaires étrangères et le contrôle de la politique extérieure en régime parlementaire*, in AA.VV., *Les Affaires étrangères*, Paris, PUF, 1959.
- SCHWARZ B., *A Commentary on the Constitution of the United States*, I, New York, Macmillan, 1963.
- SCHWARZENBERGER G., *Die Verfassung der Spanischen Republik*, Königsberg, Gräfe und Unzer Verlag, 1933.
- SCHWEITZER M., DEDERER H.-G., *Staatsrecht II. Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht*, Heidelberg, C.F. Müller, 2016.
- SCHWEITZER M., DEDERER H.-G., *Staatsrecht III. Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht*, Heidelberg, C.F. Müller, 2016.
- SCOTT J.B., *Treaty-making under the authority of the United States*, in *Proceedings of the American Society of International Law*, 28, 1934, 2 ss.
- SCOTTI I., *Il fascismo e la Camera dei Deputati: la Costituente fascista (1922-1928)*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1, 1984, 101 ss.
- SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *L'Assemblée nationale et les relations internationales*, collection *Connaissance de l'Assemblée*, n. 11, septembre 1998.
- SEFERIADES S., *Principes généraux du droit international de la paix*, in *Recueil des cours de l'académie de Droit international*, 34, 190 ss.
- SÉNAT, *Les accords internationaux. Les lois autorisant la ratification ou l'approbation d'un accord international*, in www.senat.fr, ult. agg. 2021.
- SERRANO N.P., *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931): antecedentes, texto, comentarios*, Madrid, Editorial Revista de Derecho privado, 1932.
- SHARP A., *The New Diplomacy and the New Europe, 1916-1922*, in N. DOUMANIS (ed.), *The Oxford Handbook of European History, 1914-1945*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 119 ss.
- SICARDI S., *Maggioranza, minoranze e opposizione costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984.
- SICARDI S., *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, IV, Torino, Utet, 1989, 94 ss.
- SICHERA G., *Del potere di conchiudere i trattati nel diritto pubblico italiano*, Firenze, Ricci, 1894.
- SILVESTRI G., *La separazione dei poteri*, I, Milano, Giuffrè, 1979.
- SILVESTRI G., *Poteri (Divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 670 ss.
- SILVESTRI G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 1996, 3 ss.

- SINCLAIR B., *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, University of Oklahoma Press, Norman, 2006.
- SINGEWALDE K., *The doctrine of non-suability of the State in the United States*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1910.
- SITARAMAN G., WUERTH I., *The Normalization of Foreign Relations Law*, in *Harvard Law Review*, 128, 7, 2015, 1897 ss.
- SMETS P.-F., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux et l'article 68, alinéa 2, de la Constitution belge*, Bruxelles, Bruylant, 1964.
- SODDU F., *Collaborazione patriottica. I rapporti tra Parlamento e Governo durante la Grande Guerra*, in *Le Carte e la Storia*, XXI, 1, 2015, 18 ss.
- SODDU F., *Il ruolo del Parlamento italiano durante la Grande guerra*, in M. MERIGGI (a cura di), *Parlamenti di guerra (1914-1945). Il caso italiano e il contesto europeo*, Napoli, FedOAPress, 2017, 113 ss.
- SONNINO S., *Diario 1916-1922*, III, a cura di P. PASTORELLI, Roma-Bari, Laterza, 1972.
- SOULIER A., *L'instabilité ministérielle sous la troisième République (1871-1938)*, Paris, Sirey, 1939.
- SPAGNA MUSSO E., *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, 828 ss.
- SPAGNA MUSSO E., *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1990.
- SPATARO O., *Il potere estero delle Regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
- SPERDUTI G., *Rilevanza internazionale delle disposizioni costituzionali sulla stipulazione dei trattati e suoi limiti*, in AA.VV., *Scritti di Diritto internazionale in Onore di Tomaso Perassi*, II, 1981, 314 ss.
- SPIRO P.J., *Treaties, Executive Agreements, and Constitutional Method*, in *Texas Law Review*, 79, 2001, 961 ss.
- STARCK C., *I Länder tedeschi e il potere estero*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, 181 ss.
- STAVRIDIS S., JANČIĆ D. (eds.), *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance*, Leiden, Nijhoff, 2017.
- STEFFANI W., *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen, Springer, 1979.
- STEINER H.A., *The Treaty-Making Power in Fascist Italy*, in *American Political Science Review*, 25, 1, 1931, 146 ss.
- STEWART C., XIONG B., *U.S. Senate Elections before the 17th Amendment: Political Party Cohesion and Conflict 1871-1913*, in *The Journal of Politics*, 75, 3, 2013, 835 ss.
- STONE R.A., *The Irreconcilables: The Fight Against the League of Nations*, Lexington, University Press of Kentucky, 1970.
- STRAW J., *Abolish the Royal Prerogative*, in A. BARNETT (ed.), *Power and the Throne: The Monarchy Debate*, London, Vintage, 1994, 125 ss.
- STRAYER J.R., *On the Medieval Origins of the Modern State*, Princeton, Princeton University Press, 2016. CORCIULO M.S., *Percorsi di storia istituzionale europea. Secc. XIII-XIX*, Roma, La Sapienza Editrice, 2008.
- STREINZ R., *Art. 25, 32 et 59 GG*, in M. SACHS (Hrsg.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, C.H. Beck, 2018.
- STROPPIANA L., *Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- STULL HOLT W., *Treaties defeated by the Senate*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1933.

- STUMPO E., *L'organizzazione degli stati: accentramento e burocrazia*, in N. TRANFAGLIA, M. FIRPO (a cura di), *La Storia. I grandi problemi dal Medioevo all'Età contemporanea*, III, 1, Torino, Utet, 1987, 431 ss.
- SUTHERLAND G., *The Internal and External Powers of the National Government*, in *North America Review*, 191, 1910, 373 ss.
- SUTHERLAND G., *Constitutional power and world affairs*, New York, Columbia University Press, 1919.
- TEMPLEMAN S., *Treaty-Making and the British Parliament*, in *Chicago-Kent Law Review*, 67, 1991, 459 ss.
- TESAURO G., *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.
- THAYER W.R., *The Life and Letters of John Hay*, II, Boston-New York, Houghton Mifflin, 1915.
- THE AMERICAN LAW INSTITUTE, *Restatement (Fourth) of the Foreign Relations Law of the United States*, 2018.
- THERIAULT S.M., *Party Polarization in Congress*, Cambridge University Press, New York, 2008.
- THIMUS F.G.J., *Traité de droit public. An exposition méthodique des principes du droit public de la Belgique*, II, Liège, Dessoirs, 1846.
- THORP A., *Parliamentary scrutiny of treaties: up to 2010*, House of Commons Library, standard note SN/IA/4693, 25 September 2009.
- TIETJE C., NOWROT K., *Parlamentarische Steuerung und Kontrolle des internationalen Regierungshandelns und der Außenpolitik*, in M. MORLOK, U. SCHLIESKY, D. WIEFELSPÜTZ (Hrsg.), *Parlamentsrecht: Praxishandbuch*, Baden-Baden, Nomos, 2016, 1469 ss.
- TILLY C. (a cura di), *La formazione degli Stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- TITTONI T., *I rapporti tra il Parlamento e il Governo durante la Guerra*, in *Nuova Antologia*, 1105, 1918, 237 ss
- TODD A., *Il governo parlamentare in Inghilterra*, Torino, Utet, 1886.
- TOMUSCHAT C., *Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 36, 1978, 60;
- TOMUSCHAT C., *Parliamentary control over foreign policy in the Federal Republic of Germany*, in A. CASSESE (ed.), *Parliamentary Control over Foreign Policy: Legal Essays*, Aphen ann den Rijn, Sijthoff & Noordhoff International Publishers, 1980, 25 ss.
- TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1983, 350 s.
- TORRE A., *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- TORRE A., *Robert Walpole: I Earl of Oxford (1721-1742). Nascita e formazione di un Primo Ministro. Una durevole governabilità whig fondata sul potere della sterlina*, in ID. (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2020, 2 ss.
- TOSI S., *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri", 1962.
- TREVELYAN G.M., *Storia d'Inghilterra*, Milano, Garzanti, 1981.
- TREVES G., *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia del Diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962.
- TREVES T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2005.
- TREVIRANUS H.D., *Vorbehalte zu normativen Völkerrechtlichen Verträgen in der Staatspraxis der Bundesrepublik Deutschland*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1976, 325 ss.
- TRIBE L.H., *Taking Text and Structure Seriously: Reflections on Free-Form Method in Constitutional Interpretation*, in *Harvard Law Review*, 108, 1995, 1221 ss.
- TRIEPEL H., *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, Hirschfeld, 1899.

- TRIEPEL H., *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 39, 1920, 456 ss.
- TRIEPEL H., *Droit interne et droit international*, in *Recueil des cours de l'académie de Droit international*, I, 1923, 77 ss.
- TRIEPEL H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Liebmann, 1930, trad. it. in E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO (a cura di), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.
- TRIPODINA C., *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.
- TROPER M., *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnel française*, Paris, LGDJ, 1980.
- TROPER M., *Responsabilité politique et fonction gouvernementale*, in O. BEAUD, J.-M. BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et cie, 1999, 33 ss.
- TROPER M., *Terminer la Révolution: la Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006, 163 ss.
- TUCKER R.W., *Woodrow Wilson's “New Diplomacy”*, in *World Policy Journal*, 21, 2, 2004, 92 ss.
- TULARD J., FAYARD J.-F., FIERRO A. (dir.), *Histoire et dictionnaire de la Révolution française*, Paris, Laffont, 1987.
- TÜRK P., *L'encadrement jurisprudentiel du droit d'amendement parlementaire en matière d'élaboration des lois visées à l'article 53 de la Constitution*, in *Les Petites Affiches*, 2003, 6 ss.
- TÜRK P., *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005.
- TÜRK P., *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, 2011.
- TURNER E.R., *The Cabinet Council of England, 1622-1784*, I, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1930.
- TUSHNET M., *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2015.
- UDINA M., *Gli accordi internazionali in forma semplificata e la Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2, 1961, 201 ss.
- UK GOVERNMENT, *Government response to the House of Commons Procedure Committee's Second Report: Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HC 2010, Session 1999-2000, 31 October 2000.
- UK GOVERNMENT, *Government Response to the Constitution Committee Report: Parliamentary Scrutiny of Treaties*, July 2019.
- UK GOVERNMENT, *Government Response to the House of Lords International Agreements Sub-Committee Report: Treaty Scrutiny, Working Practices*, 25 September 2020.
- UK GOVERNMENT, *Summary of Government Submissions to the Independent Review of Administrative Law*, 6 April 2021.
- UNGAR J., *Über die Gültigkeit von Staatsverträgen*, in *Zeitschrift für das privat- und öffentliche Recht der Gegenwart*, 1879, 349 ss.
- VAGTS A., *Defense and Diplomacy. The soldier and the Conduct of Foreign Relations*, New York, King's Crown Press, 1956.
- VANDENDRIESSCHE X., *Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, 1, 2008, 174 ss.
- VÁZQUEZ C.M., *The Abiding Exceptionalism of Foreign Relations Doctrine*, in *Harvard Law Review Forum*, 128, 2015, 305 ss.
- VEDEL G., *Rapport général sur le problème des rapports du législatif et de l'exécutif, présenté au Congrès de l'Association internationale de Science Politique*, in *Revue française de Science Politique*, 4, 1958, 757 ss.

- VENERUSO D., *La Grande Guerra e l'Unità nazionale. Il ministero Boselli, giugno 1916 - ottobre 1917*, Torino, Società Editrice Internazionale, 1996.
- VERDIER P.-H., VERSTEEG M., *International Law in National Legal Systems: An Empirical Investigation*, in *American Journal of International Law*, 109, 2015, 514 ss.
- VERDIER P.-H., VERSTEEG M., *Separation of powers, treaty-making, and treaty withdrawal. A global survey*, in C.A. BRADLEY (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 135 ss.
- VERDROSS A., *Le fondement du droit international*, in *Recueil des cours de l'académie de Droit international*, 16, 1927, 247 ss.
- VIRGA P., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967
- VITALE E., *Il Parlamento durante la guerra*, in *Il Parlamento italiano, 1861-1988*, IX, Milano, Nuova CEI, 1988.
- VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2016.
- VOLPI M., *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2016, 1 ss.
- VOLPI M., *L'organizzazione dei poteri nella Repubblica Romana del 1848*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, 92 ss.
- WALLACE W., *The Foreign Policy Process in Britain*, London, Allen & Unwin, 1977.
- WARBRICK C., *Treaties: Recent Developments*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 49, 2000, 944 ss.
- WEILER J.H.H., *The Geology of International Law - Governance, Democracy and Legitimacy*, in *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 64, 2004, 547 ss.
- WEIB W., *Informations- und Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestags bei gemischten Abkommen wie TTIP*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 69, 2016, 661 ss.
- WERBKE A., *Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1965*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 27, 1967, 139 ss.
- WESTON M.F., *Political questions*, in *Harvard Law Review*, 38, 1925, 296 ss.
- WIESE W., *Verfassungsrechtliche Aspekte der Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1975, 73 ss.
- WILDHABER L., *Treaty-making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel und Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1971.
- WILSON W., *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia Univ. Press, 1908.
- WINSTON A.M., *Ratification of international treaties, a comparative law perspective. United States of America*, PE 652.013, Brussels, 2020.
- WOLFF D.D., *Reasserting Its Constitutional Role: Congress' Power to Independently Terminate a Treaty*, in *University of San Francisco Law Review*, 46, 2012, 953 ss.
- WOLGAST E., *Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reiches unter besonderer Berücksichtigung des Auswärtigen Antes*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, 44, 1, 1923, 1 ss.
- WOOD B.D., JORDAN S., *Party Polarization in America: The War Over Two Social Contracts*, Cambridge University Press, Cambridge-New York, 2017.
- WRIGHT H., *The Two-Thirds Vote of the Senate in Treaty-Making*, in *American Journal of International Law*, 38, 4, 1944, 643 ss.
- WRIGHT Q., *The Control of American Foreign Relations*, New York, Macmillan, 1922.
- WRIGHT Q., *The United States and International Agreements*, in *American Journal of International Law*, 38, 3, 1944, 341 ss.

- YAMAMOTO H., *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Ginevra, Interparliamentary Union, 2007.
- YOO J., *The Power of War and Peace. The Constitution and Foreign Affairs After 9/11*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 2005.
- YOO J.C., *Laws as Treaties?: The Constitutionality of Congressional-Executive Agreements*, in *Michigan Law Review*, 99, 2001, 757 ss.
- YOUNG A.L., *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union: Thriller or Vanilla?*, in *European Law Review*, 2017, 280 ss.
- ZANGARA V., *Saggio sulla sovranità*, Roma, 1942.
- ZEI A., *L'organizzazione del Governo in Germania*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009, 173 ss.
- ZICCARDI P., *Ordinamento giuridico (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 792 ss.
- ZIEGLER K.S., BARANGER D., BRADLEY A.W., *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007.
- ZINCONE G., *Lo scioglimento della Camera dei Comuni in Gran Bretagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1972, 43 ss.
- ZORN P., *Die Deutschen Staatsverträge*, in *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 1880, 1 ss.
- ZULEEG M., *Art. 59*, in E. DENNINGER, W. HOFFMANN-RIEM, H.P. SCHNEIDER, E. STEIN (Hrsg.), *Alternativkommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand, 2001.
- ZYWICKI T.J., *Senators and Special Interests: A Public Choice Analysis of the Seventeenth Amendment*, in *University of Oregon School of Law*, 73, 1994, 1007 ss.
- ZYWICKI T.J., *Beyond the Shell and Husk of History: The History of the Seventeenth Amendment and its Implications for Current Reform Proposals*, in *Cleveland State Law Review*, 45, 2, 1997, 165 ss.