



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA IN  
SCIENZE GIURIDICHE

CICLO XXXIII

COORDINATORE prof. Alessandro Simoni

*Gli accordi in forma semplificata  
tra questioni di costituzionalità ed  
evoluzione della forma di governo*

Settore Scientifico Disciplinare IUS/09

Curriculum Diritto pubblico-Diritto urbanistico e dell'ambiente

**Dottorando**

dott. Matteo Giannelli

---

(firma)

**Tutore**

prof. Andrea Cardone

---

(firma)

**Coordinatore**

prof. Alessandro Simoni

---

(firma)

Anni 2017/2021



## INDICE

Considerazioni introduttive .....	3
-----------------------------------	---

### CAPITOLO I

#### COSTITUZIONE E CONTROLLO DEMOCRATICO DELLA POLITICA ESTERA E DEGLI IMPEGNI INTERNAZIONALI

1.	Natura e titolarità del potere estero: brevi notazioni di carattere generale.....	9
2.	Indirizzo politico e potere estero nell'ordinamento italiano: la cornice costituzionale.....	14
2.1	( <i>segue</i> ) L'articolo 80 della Costituzione e la questione della «natura politica» dei trattati: una categoria residuale omnicomprensiva? .....	18
2.2	( <i>segue</i> ) L'articolo 80 della Costituzione e la questione degli «oneri alle finanze».....	22
2.3	( <i>segue</i> ) Una categoria esclusa e una apparentemente non problematica: gli accordi commerciali e i trattati che importano «modificazioni di leggi» .....	24
2.4	Brevi cenni sull'istituto della ratifica .....	27
3.	L'articolo 80 della Costituzione e lo spazio per le autonome valutazioni governative .....	29
4.	Alla ricerca di una nozione di accordi in forma semplificata .....	31
5.	Speculazioni sul ruolo del Presidente della Repubblica .....	36
6.	La distribuzione delle attribuzioni in materia di potere estero tra gli organi del Governo..	39

CAPITOLO II  
GLI ACCORDI IN FORMA SEMPLIFICATA.  
CONSIDERAZIONI A PARTIRE DALLA PRASSI

1.	Risalenti anomalie nell'applicazione concreta dell'art. 80 della Costituzione .....	43
2.	La svolta dei primi anni '80: le premesse per una effettiva centralità del Parlamento .....	46
3.	L'art. 4 della l. 11 dicembre 1984, n. 839, come indefettibile presupposto per una ricerca sulla prassi .....	50
3.1	( <i>segue</i> ) indagini impossibili: gli accordi segreti .....	53
4.	I dati raccolti e le tendenze individuate nella prassi .....	55
4.1	( <i>segue</i> ) la cadenza di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e i ritardi.....	57
5.	Fenomeni patologici: tra proroghe, accordi esecutivi e “desolennizzazioni” .....	60
5.1	( <i>segue</i> ) ambiti critici: le molte facce della cooperazione e gli accordi in materia migratoria..	62
5.2	( <i>segue</i> ) Individuazione dei soggetti che effettivamente stipulano l'accordo .....	66
6	Ricorso del Governo all'utilizzo di espedienti per sanare la violazione dell'art. 80 Cost. ...	68

CAPITOLO III  
LA CORTE COSTITUZIONALE TRA OBBLIGHI INTERNAZIONALI E  
DECISIONI SULLA POLITICA ESTERA

1.	Accordi in forma semplificata e “obblighi internazionali” dopo la riforma del titolo V ....	73
2.	I trattati internazionali come “norme interposte” e come fonti di rango equivalente all'ordine di esecuzione. I problemi scaturiti dalle sentenze «gemelle» .....	77
2.1	( <i>segue</i> ) il problema di fondo: i trattati internazionali sono tutti uguali? .....	84
3.	Accordi in forma semplificata e interposizione normativa.....	87
4.	Conflitto di attribuzione e presupposti della decisione sulla politica estera .....	89

4.1	La questione migratoria e il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari con riferimento al Memorandum tra Italia e Libia .....	91
4.2	( <i>segue</i> ) Un’occasione mancata: la dichiarazione di inammissibilità di cui all’ordinanza n. 163 del 2018 .....	96
5	Le conseguenze di una zona franca della giustizia costituzionale e una postilla sul possibile ruolo del Presidente della Repubblica .....	99

#### CAPITOLO IV

##### VINCOLI AL LEGISLATORE, CONTROLLO PARLAMENTARE ED EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

1.	Vincoli al legislatore e ruolo marginale delle Camere .....	103
2.	Gli strumenti del controllo parlamentare. Centralità delle Commissioni Affari Esteri e potenzialità dell’Aula .....	109
3.	L’alibi delle riforme costituzionali ... ..	112
3.1	( <i>segue</i> )... e le soluzioni a Costituzione invariata.....	115
4.	Prassi, “funzione autonoma di governo” nell’esercizio del potere estero e dinamiche della forma di governo parlamentare .....	118
5.	La svolta del 2011 e il (ritorno al) cd. “ministerialismo” .....	123
	Considerazioni finali .....	127
	BIBLIOGRAFIA .....	133
	Elenco delle pubblicazioni disposte ai sensi dell’art. 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839... ..	157



## Considerazioni introduttive

Il tema degli accordi internazionali in forma semplificata costituisce il fulcro del presente lavoro. Con questa formula si intende far riferimento a tutti quegli atti, diversi dai trattati, con cui due o più Stati regolano i loro rapporti di soggetti dell'ordinamento internazionale, indipendentemente delle diverse e numerose espressioni di volta in volta impiegate come *memorandum*, convenzione, patto, intesa o, più comunemente e semplicemente, accordo.

L'unico termine che si preferisce non utilizzare è, come anticipato, quello di trattato. Con esso, infatti, si intende quasi sempre far riferimento all'atto concluso con procedimento solenne, che si perfeziona, secondo il combinato disposto degli articoli 80 e 87 della Costituzione, con la ratifica del Presidente della Repubblica, a ciò previamente autorizzato dal Parlamento con apposita legge. Nel caso degli accordi in forma semplificata, invece, lo Stato manifesta la propria volontà a sentirsi vincolato da una regolamentazione pattizia senza attivare il meccanismo della ratifica previsto dalle disposizioni costituzionali richiamate. Tali accordi, infatti, si perfezionano al momento della sottoscrizione e, quindi, sono conclusi dall'esecutivo, o da organi da esso dipendenti, senza l'intervento delle istituzioni preposte al controllo democratico sull'attività di politica estera dello Stato.

La prospettiva con cui il tema verrà analizzato è, dunque, di tipo prettamente costituzionalistico dato che, in via generale, l'ordinamento internazionale non pone limiti alle forme con cui uno Stato può manifestare la sua volontà. Quest'ultima circostanza, in ogni

caso, non intende certo sminuire l'approccio internazionalistico che, anzi, come si avrà modo di dire e di constatare, è risultato del tutto preponderante negli studi condotti sul tema<sup>1</sup>.

Una prospettiva, inoltre, di diritto interno, pur nella consapevolezza che il fenomeno in questione rappresenta uno dei più importanti espedienti messi in atto dal potere esecutivo per poter svolgere il proprio indirizzo di politica estera eludendo le disposizioni relative alle forme di collaborazione parlamentare formalmente previste dalle Carte costituzionali, come avvenuto nel caso, tra i più significativi, degli *executive agreements* tipici degli ordinamenti federali nordamericani.

\* \* \*

Come noto, l'art. 117, comma 1, della Costituzione, così come modificato nel 2001 dalla riforma del Titolo V, impone al legislatore di rispettare gli «obblighi internazionali», senza specificare se ciò valga anche per gli accordi stipulati in forma differente da quella ordinariamente prevista dal combinato disposto degli articoli 80 e 87 della Costituzione. La mancanza di una esplicita previsione sul punto è stata, fin da subito, oggetto di critiche da parte della dottrina derivanti dal timore che, tramite questa disposizione, le leggi espressione del Parlamento potessero esser vincolate alla volontà governativa espressa in modo unilaterale nella stipula dei trattati in forma semplificata. A tal proposito occorre ricordare che una prima formulazione contenuta nella legge n. 131 del 2003 – la cd. legge “La Loggia”, intervenuta per adeguare l'ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – chiariva che l'operatività del primo comma dell'art. 117 Cost. dovesse esser limitata ai soli obblighi derivanti dai trattati internazionali ratificati in seguito a legge di autorizzazione (così l'art. 1, co. 1, dell' A.S. n. 1545, XIV leg.). Un

---

<sup>1</sup> Nell'interrogarsi sulla possibilità di «interpretare i principi costituzionali sui rapporti internazionali indipendentemente dal diritto internazionale e dalla sua evoluzione» Cesare Pinelli sintetizza così la questione: «mi pare sintomatico che nel più prestigioso Commentario della Costituzione di cui disponiamo, il Branca-Pizzorusso, i commenti alle disposizioni siano tutti affidati ad internazionalisti [...]. Scelte del genere non derivano certo dall'assenza di studio costituzionalistici sul punto, ma dalla preminente esigenza di leggere costantemente quelle disposizioni costituzionali alla luce delle grandi scelte, giuridicamente obiettivate, della comunità internazionale». Così C. PINELLI, *Intervento*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004, 144,

riferimento che, successivamente, è venuto meno nella versione finale approvata dalle Camere.

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

Una conferma di questa statuizione è data dal corollario più importante che deriva dalle sentenze gemelle, ovvero quello secondo cui le norme pattizie assumono il rango di norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale integrando il parametro costituzionale dell’art. 117, comma 1, che effettua un rinvio mobile di volta in volta al trattato internazionale. Gli accordi in forma semplificata, collocandosi in posizione gerarchica intermedia tra la Costituzione e le leggi ordinarie, finiscono dunque per vincolare il futuro legislatore.

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

Già a ridosso delle sentenze gemelle la più attenta dottrina si era chiesta perché mai l’approccio definito da tali sentenze dovesse valere «per qualunque accordo internazionale relativo a qualsiasi materia, pur se di importanza modesta e frutto di opzioni politiche contingenti, magari opinabilissime»<sup>2</sup>.

Infine, non bisogna dimenticare che, se nel corso dell’ultimo decennio si è avuto un cospicuo sviluppo della giurisprudenza costituzionale sul tema della ridefinizione del monopolio interpretativo riconosciuto alla Corte Edu con le pronunce 348 e 349 – si veda, ad esempio, la sentenza n. 49 del 2015 –, ciò non è avvenuto con riferimento alla questione

---

<sup>2</sup> L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l’adattamento dell’ordinamento italiano alla Cedu*, in *Diritto umani e diritto internazionale*, 2008, 306.

degli accordi internazionali in forma semplificata, che sono rimasti saldamente nel cono d'ombra della giustizia costituzionale, pur avendo avuto la Corte l'occasione di pronunciarsi nel conflitto di attribuzione promosso da alcuni deputati a seguito dell'omessa presentazione, da parte del Governo, del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del cd. "Memorandum con la Libia" e dichiarato inammissibile con l'ordinanza n. 163 del 2018.

\* \* \*

Questo è lo spunto per un lavoro di tesi che mira a intercettare e analizzare la prassi degli accordi in forma semplificata e le ricadute sulle dinamiche forma di governo parlamentare alla luce, prima, della riforma del Titolo V e, poi, soprattutto, delle sentenze n. 348 e 349 del 2007<sup>3</sup>.

Ciò che si vuole rilevare è l'influenza che tali accordi in forma semplificata, conclusi dall'organo titolare del potere esecutivo, esercitano nei confronti dell'attività legislativa proveniente dal Parlamento, escludendo la fase del controllo nella forma dell'autorizzazione alla ratifica.

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

Tutto ciò pone tre interrogativi principali, intorno ai quali ci si soffermerà nel corso del lavoro:

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

---

<sup>3</sup> Nel 1984 Enzo Cheli, in apertura di un fascicolo monografico dei *Quaderni costituzionali* dedicato alle istituzioni della politica estera, si interrogava, sulla ragioni del «sostanziale disinteresse dei costituzionalisti» sul tema, criticando quella parte della dottrina che per «sfuggire alle asprezze delle tensioni politiche» si era «scava[ta] rassicuranti nicchie dogmatiche». Un, non troppo mascherato, invito all'analisi della attività concreta della politica estera (cfr. E. CHELI, *Editoriale*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 437-8).

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

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

Sulla base di queste considerazioni il presente lavoro di tesi seguirà il seguente schema.

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

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

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

Infine, nel quarto capitolo, ci si occuperà delle modalità di indirizzo e controllo parlamentare e delle dinamiche della forma di governo, muovendosi all'interno dello stretto nesso teorico rinvenibile tra forma di governo parlamentare, controllo di legittimità costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica.

Si tratta, a ben vedere, di una dinamica che va dritta al cuore dello stato costituzionale pluralista e, di conseguenza, a uno dei grandi lasciti del Novecento giuridico, ovvero la concezione che il controllo di costituzionalità sia coesistente all'ideologia parlamentare.

Non è un caso, dunque, che l'obiettivo primario dello studio sia quello di mettere in luce la forte compenetrazione tra queste sfere e di riflettere su queste tematiche dalla prospettiva del dinamiche del potere estero e, più in particolare, degli accordi in forma semplificata.

## CAPITOLO I

### COSTITUZIONE E CONTROLLO DEMOCRATICO DELLA POLITICA ESTERA E DEGLI IMPEGNI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. Natura e titolarità del potere estero: brevi notazioni di carattere generale. – 2. Indirizzo politico e potere estero nell'ordinamento italiano: la cornice costituzionale. – 2.1 (*segue*) L'articolo 80 della Costituzione e la questione della «natura politica» dei trattati: una categoria residuale omnicomprensiva? – 2.2 (*segue*) L'articolo 80 della Costituzione e la questione degli «oneri alle finanze». – 2.3 (*segue*) Una categoria esclusa e una apparentemente non problematica: gli accordi commerciali e i trattati che importano «modificazioni di leggi». – 2.4 Brevi cenni sull'istituto della ratifica. – 3. L'articolo 80 della Costituzione e lo spazio per le autonome valutazioni governative. – 4. Alla ricerca di una nozione di accordi in forma semplificata. – 5. Speculazioni sul ruolo del Presidente della Repubblica. – 6. La distribuzione delle attribuzioni in materia di potere estero tra gli organi del Governo.

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

In termini generali, il concetto di potere estero affonda le sue radici nella nota definizione del *federative power* di John Locke, che con tale espressione indicava «il potere di guerra e di pace, di leghe e di alleanze e di tutti i negoziati con tutte le persone e comunità che son fuori dello Stato»<sup>1</sup>, distinto sia dal potere legislativo, sia dal potere esecutivo, con cui, tuttavia, era

---

<sup>1</sup> J. LOCKE, *Two Treaties of Government* (1690), a cura di L. Formigari, *Trattato sul governo*, Editori Riuniti, Roma, 1997, 106. In lingua originale «the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions with

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

Similmente la celebre teoria della separazione dei poteri, in seguito elaborata da Montesquieu, considerava il *treaty making power* una prerogativa indiscussa del potere esecutivo «delle cose che dipendono dal diritto delle genti», preposto a fare e disfare i trattati internazionali, intraprendere le negoziazioni e concluderne la stipula<sup>4</sup>. Una riflessione, quest'ultima, che evidenzia con chiarezza uno dei temi che si impone in maniera

---

all persons and communities without the commonwealth, and may be called 'federative', if anyone pleases. So the thing be understood, I am indifferent as to the name», cfr. ID., *The Second Treatise of Government*, The Liberal Arts Press Inc., New York, 1952, 83. Come noto i *Two Treatises of Government* sono stati pubblicati anonimi a Londra nel 1690 con il sottotitolo *In the Former, The False Principles, and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown. The Latter Is an Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government*.

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

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

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

preponderante già a partire dalla riflessione giuspubblicistica settecentesca: il controllo sulla diplomazia e sul *federative power* per assicurarne l'orientamento pacifico<sup>5</sup>.

Nel corso dell'evoluzione storica dei sistemi parlamentari occidentali – che in questa sede può esser ripercorsa solo sommariamente<sup>6</sup> – si è, in seguito, avuto il graduale trasferimento del tradizionale ventaglio di poteri in materia di politica estera (dal *treaty making power* al potere di rappresentare il Paese nelle relazioni diplomatiche fino a quello di dichiarare guerra) dal Sovrano al Governo, testimoniando allo stesso tempo un progressivo incremento delle prerogative parlamentari in questa materia, da sempre considerata dominio riservato dell'Esecutivo.

Ancora oggi, peraltro, resiste la posizione per la quale solo l'Esecutivo, in quanto unico soggetto in grado di disporre e di conoscere tutti gli elementi per addivenire, in particolare, alla conclusione di un trattato internazionale, sarebbe in condizione di esercitare adeguatamente tale potere. Il quadro costituzionale vigente, secondo questa visione, identificherebbe una competenza del Governo in materia di formazione dei trattati che potrebbe apparire residuale rispetto a quelle del Presidente della Repubblica e del Parlamento, ma che è, in realtà, tendenzialmente onnicomprensiva<sup>7</sup>.

In questa prospettiva, un'ulteriore conferma della circostanza che la negoziazione e la conclusione dei trattati internazionali siano una prerogativa dell'Esecutivo è confermato – oltre che dalla consolidata prassi in base alla quale il Governo inizia e dirige le trattative,

---

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

<sup>6</sup> Sul punto, tra i tanti, U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, 2005, 93 ss., spec. 99, per «la penetrazione dei principi dello Stato di diritto e della divisione dei poteri sul terreno della politica internazionale», riscontrabile nelle costituzioni liberali e, ancora prima, in quelle rivoluzionarie. Imprescindibile il riferimento a P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002, spec. 9, anche per una originale ricostruzione del pensiero lockiano sopra richiamato.

<sup>7</sup> Così V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Maggioli editore, Rimini, 1989, 18, secondo il quale «si deve affermare la competenza piena ed esclusiva del Governo per quanto riguarda la negoziazione e la sottoscrizione. Esso ha la titolarità dell'iniziativa di intraprendere negoziati con la controparte, così come ha ogni potere nella loro conduzione e nel valutare l'opportunità di giungere alla sottoscrizione».

Imprescindibile nella cornice teorica di riferimento il riferimento a E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, 463 ss.

fornendo le istruzioni necessarie ai plenipotenziari, di cui in seguito si assume l'operato – anche dalla classica obiezione, di regola avanzata, secondo cui, qualora le linee negoziali fossero preventivamente discusse dalle Assemblee parlamentari, la controparte verrebbe a conoscenza delle intenzioni del Governo in anticipo e si troverebbe in una posizione di vantaggio nel corso delle trattative. Inoltre, la stessa linea ufficiale del Governo potrebbe risultare indebolita qualora le trattative medesime fossero influenzate da posizioni differenziate espresse dai gruppi politici rappresentati in Parlamento. Sul punto, infine, non bisogna dimenticare che la conclusione di un accordo internazionale deve spesso rispondere a esigenze di rapidità decisionale e riservatezza che lo svolgimento delle procedure parlamentari non possono, per loro natura, adeguatamente garantire<sup>8</sup>. Sulla base di queste considerazioni, una parte della dottrina, ancora oggi molto seguita, ha teorizzato l'esistenza di una «funzione autonoma di governo» nell'esercizio del potere estero che si manifesterebbe in palese contrasto con il principio della separazione dei poteri<sup>9</sup>.

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

Si tratta di un tema che richiede un'attenta valutazione delle funzioni e delle reciproche competenze attribuibili agli organi coinvolti nell'esercizio del potere estero, sia in via primaria, come titolari diretti, sia in via secondaria, come portatori di una funzione di controllo sull'esercizio o, alternativamente, di una funzione di indirizzo, il che presuppone – o presupporrebbe – una posizione di compartecipazione, se non addirittura di contitolarità

---

<sup>8</sup> Che l'esigenza di procedure snelle e più veloci nella conclusione dei trattati sia una circostanza comune nell'incentivare il ricorso alla forma semplificata costituisce una riflessione ricorrente anche nella manualistica. Così, *ex multis*, G. STROZZI, *Il diritto dei trattati*, Giappichelli, Torino, 1999, 40 ss.

<sup>9</sup> Secondo la nota formula di W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, 344, per il quale «Questa “funzione autonoma” deve essere considerata da un duplice punto di vista: a) indipendenza dal tradizionale «controllo politico» parlamentare; b) attività con effetti “normativi” (non regolamentari), di valore praticamente legislativo, e quindi eccezione al monopolio legislativo delle Camere».

del potere medesimo. Si tratti di aspetti su cui si tornerà più avanti nel corso della presente trattazione.

Occorre, fin da subito, rilevare come, conformemente a una prassi secolare affermata in tutti i paesi occidentali cui si è già fatto riferimento<sup>10</sup>, e in linea con la dottrina tradizionale, il potere estero sia considerato una prerogativa per eccellenza del potere esecutivo, nei confronti del quale l'intervento del Parlamento avrebbe una precisa e delimitata funzione di controllo<sup>11</sup>.

La riduzione del peso delle assemblee elettive in politica estera è, dunque, un tratto ricorrente nell'intera vicenda della stato costituzionale. Tuttavia, non possono essere trascurate quegli orientamenti dottrinali, frutto delle caratteristiche peculiari delle diverse forme di governo<sup>12</sup>, e l'evoluzione politica dei sistemi occidentali che, nel complesso, hanno fatto progressivamente pendere la bilancia a favore di un sempre più spiccato ruolo di intervento del Parlamento nell'ampio spettro delle relazioni internazionali. Ciò si è realizzato non solo mediante l'uso dei tipici strumenti parlamentari di controllo ed indirizzo, ma anche nell'esercizio del significativo, da un punto di vista formale, potere di autorizzare la ratifica dei trattati internazionali.

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

---

<sup>10</sup> Cfr. di recente per uno sguardo complessivo la trattazione manualistica di C.A. BRADLEY (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

<sup>11</sup> Di recente sul tema si segnala il corposo studio di R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale. Problemi comparatistici*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2020, spec. 245 ss.

<sup>12</sup> Su cui C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2006, 290-1, che si sofferma espressamente sul punto attraverso una comparazione tra forme di governo e sistema delle competenze in materia di politica estera e di difesa.

trattati, quale che sia la sua classificazione dogmatica<sup>13</sup> in termini di strumento di indirizzo o, ancora, di controllo<sup>14</sup>.

## **2. Indirizzo politico e potere estero nell'ordinamento italiano: la cornice costituzionale**

Nonostante la forte apertura internazionalistica contenuta nei principi fondamentali, la Costituzione della Repubblica italiana, come noto, è priva di una disciplina organica del procedimento di formazione dei trattati internazionali. Secondo un'autorevole dottrina costituzionalista sarebbe decisiva, in tal senso, la mancanza di alcuni elementi fondamentali, quali l'esplicita indicazione dell'organo costituzionale abilitato alla negoziazione e stipula degli accordi internazionali, l'assenza di meccanismi per assicurare il rispetto da parte del Governo delle prerogative del Parlamento in materia e, infine, di disposizioni sugli accordi in semplificata. In termini generali, la medesima dottrina ha osservato come manchi all'interno del testo costituzionale un titolo appositamente dedicato al *treaty-making power*,

---

<sup>13</sup> Su questi aspetti in particolare, sin da ora, C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, 36 ss., per la qualificazione della legge di autorizzazione alla ratifica come «legge provvedimento di carattere sostanziale», anzitutto per l'integrazione del consenso espresso dagli organi competenti ad entrare in rapporti con l'altro Stato o gli altri Stati contraenti» e per la possibilità di considerarla come atto di controllo «solo a patto di considerare ancora in vita una prerogativa del capo dello Stato alla titolarità ed all'esercizio della politica estera [...]; a patto cioè di trascurare l'evoluzione intervenuta che ha reso partecipe il Parlamento delle decisioni più rilevanti in questo settore dell'indirizzo politico generale».

<sup>14</sup> Come ricorda G. NEGRI, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, Giuffrè, Milano, 1964, 38, «Considerando l'intervento del Parlamento in ordine alle relazioni internazionali, dobbiamo distinguere nei regimi parlamentari tipici, ed atipici, vari momenti o fasi, nei quali questa partecipazione si realizza, e che debbono sempre essere unitariamente apprezzati, giacché è impossibile logicamente separare la fase di approvazione della parte di indirizzo che attiene alla politica estera in sede di presentazione del Governo alle Camere, dal momento di verifica del comportamento del Governo stesso (interpellanze, ordini del giorno, mozioni, approvazione del bilancio del Ministero), dal momento di attività formalmente legislativa (autorizzazione a ratificare, approvazione del bilancio del Ministero), da quello legislativo pieno laddove la legge di autorizzazione alla ratifica non disponga anche per la piena esecuzione (legislazione di esecuzione)». Dello stesso A. cfr. ID, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia. Relazione al Convegno nazionale di studio organizzato dall'Istituto affari internazionali*, in ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *La politica estera della Repubblica italiana*, vol. III, Edizioni di Comunità, Milano, 1967, 721 ss.

rilevando la presenza di «scarne norme in materia» per di più «frammentariamente contenute tra le disposizioni che regolano i diversi organi costituzionali»<sup>15</sup>.

Una lettura di carattere storiografico suggerisce, tuttavia, che nel testo della Carta costituzionale approvato dall'Assemblea costituente si siano inevitabilmente riflesse le ambiguità e le spinte contrastanti che già avevano caratterizzato la politica estera italiana nel periodo costituzionale provvisorio<sup>16</sup>. Non stupisce, dunque, che gli sforzi di trovare un compromesso tra l'ecumenismo cattolico, l'internazionalismo comunista e il neutralismo socialista si siano concentrati sulle note disposizioni contenute nei principi fondamentali – artt. 10 e, in particolare, 11 Cost. – piuttosto che sulla concreta definizione degli altri caratteri del potere estero<sup>17</sup>.

La mancanza di un profilo organico e articolato delle competenze in materia di politica estera attribuibili ai diversi organi dello Stato non preclude, tuttavia, la possibilità di riconoscere all'interno del testo costituzionale alcuni tratti garantisti tipici del costituzionalismo liberale: ciò avviene sia nella distribuzione del potere estero fra gli organi costituzionali, sia nell'introduzione di una riserva di legge formale per la ratifica dei più importanti trattati internazionali, sia, in generale, nell'estensione del principio di legalità a tutti

---

<sup>15</sup> La posizione è espressa, anche attraverso l'ausilio della concreta esperienza di consigliere parlamentare addetto alla III<sup>o</sup> Commissione permanente della Camera dei deputati, da V. LIPPOLIS, *La Costituzione Italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., spec. 11-12, da dove sono tratte le citazioni riportate nel testo.

Parallelamente si veda anche quella dottrina, che specularmente, critica l'assenza di una "Costituzione della difesa", intesa come complesso organico di disposizioni costituzionali volte a chiarire gli organi e le modalità di difesa e i regimi di intervento, specie per la mancanza di un riferimento a situazioni di emergenza diverse dalla guerra in senso proprio. Sul punto, si vedano in particolare le riflessioni sviluppate dopo l'intervento militare nella ex-Jugoslavia del 1999, da G. DE VERGOTTINI, *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 275 ss., e P. CARNEVALE, *Il ruolo del parlamento e l'assetto dei rapporti fra camere e governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce delle prassi seguite in occasione delle crisi internazionali del Golfo persico, Kosovo e Afghanistan*, in *Diritto e società*, 2003, 103 ss., che pur muovendo da impostazioni diverse ruotano attorno al medesimo problema.

<sup>16</sup> G. MAMMARELLA, P. CACACE, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Laterza, Roma-Bari, 2006, 131 ss. spec. 15-8-9.

<sup>17</sup> Cfr. la lettura della idea di "difesa" richiamata e proposta da R. GAJA, *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Il Mulino, Bologna, 1995, 91 ss. Per una ricostruzione del dibattito dell'Assemblea costituente il riferimento obbligato è all'opera di A. CASSESE, e, in particolare, a *Politica estera e relazioni internazionali nel disegno emerso alla Assemblea costituente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Vol II, Il Mulino, Bologna, 1980, 505 ss. Inoltre si veda anche L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Liguori, Napoli, 1990, 201 ss.

gli atti in cui si concreta del potere estero<sup>18</sup>. Quest'ultima constatazione vale, in particolare, laddove il principio di legalità sia inteso non solo come attribuzione meramente formale di un potere in base a una previa norma, ma come procedimentalizzazione del potere stesso e previsione di una o più forme di intervento dell'organo legislativo quale limite e controllo dell'esercizio del potere stesso<sup>19</sup>.

La Costituzione repubblicana, peraltro, esprime alcuni importanti principi concernenti l'attività di politica estera dello Stato che la differenziano in maniera sensibile dal precedente regime statutario<sup>20</sup>. Innanzitutto, attraverso la ricezione delle istanze del controllo e della partecipazione democratica al potere estero, essa attribuisce al Presidente della Repubblica la sola competenza di dichiarare la volontà statale nelle relazioni con gli altri soggetti della comunità internazionale. Volontà che, invece, si è legittimamente formata negli organi titolari della funzione di indirizzo politico, quali il Parlamento e il Governo. Questa impostazione vale sia per il potere di dichiarare guerra, la cui deliberazione spetta alle Camere secondo quanto previsto dall'art. 78 Cost., sia per il potere di ratifica attribuito al Capo dello Stato dall'art. 87, VIII co., Cost., che formalmente consiste nel dichiarare la volontà dello Stato di aderire ad un certo trattato<sup>21</sup>.

Nel prevedere l'intervento del Parlamento nel procedimento di formazione attraverso l'approvazione di una legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati più rilevanti, la Costituzione ha, infine, accolto il cuore dell'istanza democratica anche nel configurare la più immediata ed evidente esplicazione del potere estero e lo ha fatto attribuendola all'organo che direttamente esprime la sovranità popolare.

---

<sup>18</sup> L'introduzione del controllo democratico sulla stipulazione di determinate categorie di accordi ha portato A. CASSESE, *Art. 80 Cost.*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, Zanichelli, Bologna, 1979, 154, ad utilizzare l'espressione «garantismo moderato» con riferimento alla copertura che la Costituzione repubblicana offre al potere estero e, in particolare, al *treaty making power*.

<sup>19</sup> Per questa lettura, tra gli altri, cfr. E. PALAZZOLO, *Ordinamento internazionale e formazione dei trattati internazionali*, Giuffrè, Milano, 2003, 8 ss. In termini più ampi, e critici, ancora U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, cit., 119 ss.

<sup>20</sup> Per una disamina cfr. per tutti D. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1906, 129 ss. e 544 ss. Per una dettagliata e completa ricostruzione della disciplina statutaria con riferimento sia alla portata giuridica sia alla prassi relativa all'art. 5 dello Statuto Albertino si veda F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto Albertino e Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1997, spec. 71 ss.

<sup>21</sup> Cfr. *infra* il par. 2.4 di questo Capitolo.

La Costituzione italiana contiene, dunque, una serie di norme non esaustive ma di certo significative, specie se lette come parte di un unico disegno complessivo<sup>22</sup>. Il quadro normativo che se ne deduce risulta, infatti, dalla combinazione dagli articoli 80 e 87, VIII co., nonché anche dagli articoli 72, IV co., e 75, II co., per quanto concerne rispettivamente l'esclusione del procedimento legislativo in sede decentrata<sup>23</sup>, anche per l'ordine di esecuzione<sup>24</sup>, e del referendum abrogativo dall'iter della legge di autorizzazione alla ratifica<sup>25</sup>.

Il regime parlamentare, così come delineato nella forma di governo della Costituzione repubblicana, richiede una partecipazione della maggioranza delle forze politiche rappresentate in Parlamento alla politica estera sotto forma di approvazione dell'indirizzo

---

<sup>22</sup> Fanno parte di questo disegno complessivo tutti quei principi costituzionali che attengono alla condotta dello Stato nelle relazioni internazionali e che costituiscono altrettanti limiti di carattere sostanziale alla politica estera, derivando dall'estensione del principio democratico a tutta la sfera delle attività e delle funzioni dello Stato. Oltre a quelli richiamati nel testo (ricavabili dagli artt. 1, 10, 11, 72, 75, 80 e 87 Cost.) non va dimenticato l'impegno a promuovere e favorire accordi e organizzazioni internazionali di tutela dei diritti dei lavoratori, nonché il riconoscimento della libertà di emigrazione, e la tutela del lavoro italiano all'estero (art. 35, co. III e IV, Cost.). Su quest'ultimo tema di recente cfr. A. CARDONE, L. BUFFONI, *L'applicazione extraterritoriale della Costituzione. Il caso della tutela del lavoro italiano all'estero*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 733 ss.

<sup>23</sup> Sul punto cfr. per tutti, S. TRAVERSA, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989, 39 ss., in particolare per il problema interpretativo del rapporto della "riserva di assemblea" con l'art. 80 Cost. Ci si è chiesti, infatti, se tale articolo abbia esaurito la portata della dizione dell'art. 72, co. 4, o non abbia, invece, voluto intendere che le Camere, negli altri casi al di fuori dall'art. 80, possano ugualmente intervenire per autorizzare la ratifica di qualsiasi trattato. Un'interpretazione, quest'ultima, secondo cui le categorie previste dall'art. 80 Cost. non esauriscono la possibilità per le Camere di autorizzare la ratifica di altri trattati che, alla luce della prassi può apparire di scuola, ma foriera di molte implicazioni nei rapporti tra Governo e Parlamento in materia di determinazione della politica estera.

La disposizione di cui all'art. 72, co. IV, è ribadita dai Regolamenti delle due Camere (art. 92, comma 2, Reg. Camera; art. 35, co. 1, Reg. Senato). Alla Camera dei deputati, inoltre, accanto a specifiche previsioni che aumentano i tempi del dibattito per i pdl di ratifica (art. 39, co. 5, e art. 85, co. 2, Reg. Camera), questi ultimi sono elencati tra le fattispecie che derogano al principio della sospensione dell'esame di progetti di legge in periodo di sessione di bilancio (art. 119, co. 4, Reg. Camera).

<sup>24</sup> Con la sent. n. 295 del 1984 la Corte costituzionale ha espressamente affermato che «anche se testualmente prevista solo per la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati, la garanzia connessa con la competenza dell'assemblea plenaria discende dal sistema delle norme costituzionali, che definiscono le attribuzioni delle Camere riguardo ai trattati internazionali (artt. 80 e 87 Cost.): essa non può non valere anche per l'ordine di esecuzione, dove, come qui accade, questo sia emanato dal legislatore». Nel caso di specie fu dichiarata l'illegittimità della norma di esecuzione di un accordo contenuta in una legge approvata direttamente in Commissione in sede legislativa, cfr. per un commento G. BATTAGLINI, *Riflessione breve su di un tema della sentenza n. 295, con variazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, 1334 ss.

<sup>25</sup> Sull'esclusione anche delle leggi di esecuzione cfr. diffusamente M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA, continuato da A. PIZZORUSSO, *La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, Zanichelli, Bologna, 2005, 375 ss.

politico o di autorizzazione alla ratifica dei trattati<sup>26</sup>. La politica estera della Repubblica, dunque, non è, o meglio non dovrebbe essere «libera, ma obbedire a principi e disposizioni costituzionali che ne orientano gli obiettivi, il contenuto, i criteri di condotta e ne determinano la legittimità o, se violati, la illegittimità»<sup>27</sup>.

## **2.1 (segue) L'articolo 80 della Costituzione e la questione della «natura politica» dei trattati: una categoria residuale omnicomprensiva?**

L'articolo 80 della Costituzione prevede che debba essere autorizzata dalle Camere con legge «la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi»: in sostanza, la disposizione intende riferirsi ai trattati internazionali più importanti per la definizione dell'indirizzo politico e, in estrema sintesi, per la vita dello Stato, individuati attraverso un'elencazione di carattere limitativo, che ambisce a coprire una gamma molto vasta e che in parte riprende, nella sua formulazione, l'articolo 5 dello Statuto Albertino<sup>28</sup>.

L'espressione «trattati internazionali», è importante premetterlo, deve esser intesa nel senso più ampio – come inclusiva, cioè, di qualsiasi accordo tra Stati diretto a disciplinare i

---

<sup>26</sup> Per la tesi secondo cui la Costituzione non sembra aver dato vita a «principi derogatori i lineamenti di fondo del regime parlamentare di governo» e che le norme costituzionali relative al potere estero sembrano «corrispondere alla preoccupazione del costituente di salvaguardare la pienezza delle attribuzioni degli organi costituzionali, e specialmente del Parlamento» cfr. S. LABRIOLA, *Lineamenti costituzionali della presidenza del Consiglio*, in *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, Ricerca del Consiglio Nazionale delle Ricerche diretta da E. SPAGNA MUSSO, Cedam, Padova, 1979, 112 ss., spec. 113.

<sup>27</sup> Così U. ALLEGRETTI, *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Il Foro Italiano*, 1991, V, 390. Dello stesso autore *amplius* ID., *Profili di storia costituzionale. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989, 115 ss., e *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014, 236 ss., per l'accento posto sul nuovo modello di difesa che, conformemente all'esempio statunitense, contiene «in realtà l'indirizzo per il futuro dell'intera politica estera italiana».

<sup>28</sup> Il cui testo recitava «Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare: dichiara la guerra: fa 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. 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». *Corsivo aggiunto*.

reciproci rapporti – quale che sia la sua particolare denominazione nella prassi diplomatica<sup>29</sup>: accordo, convenzione, protocollo, statuto, atto, patto, carta, dichiarazione, ecc.

Tra le diverse categorie di trattati indicate dall'articolo 80 occorre soffermarsi, innanzitutto, sul concetto di trattato di «natura politica», che presenta una maggiore indefinitezza di contorni, configurandosi come «esempio tipico di concetto indeterminato»<sup>30</sup>. Può esser utile ricordare che, prima delle modifiche apportate in sede di coordinamento finale, il testo della disposizione costituzionale faceva riferimento «ai trattati internazionali di materia politica». Una modifica – giudicata da alcuni come meramente formale<sup>31</sup> – che, in realtà, sembra veicolare l'idea e la volontà di una possibile restrizione dei trattati da sottoporre al procedimento previsto dall'art. 80 Cost., alla luce della diversità linguistica dei termini utilizzati e della maggiore ampiezza della formula originariamente prevista.<sup>32</sup>

In ogni caso, i numerosi tentativi della dottrina di delineare un criterio discriminante non sono giunti ad alcun punto di approdo definitivo<sup>33</sup>. L'ampiezza del possibile contenuto e delle caratteristiche di un accordo di natura politica si oppone ad un'interpretazione univoca di tal requisito.

---

<sup>29</sup> Un aspetto già chiaro nell'intenzioni dei Costituenti: si vede, per tutti, la posizione espressa dal relatore Egidio Tosato, in sede di discussione del futuro art. 80 nella seduta del 20 dicembre 1946 seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il quale fece presente che «la formula “trattati internazionali” è così vasta da comprendere qualsiasi atto internazionale».

<sup>30</sup> Così R. BIN, *Art. 80*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 495-6.

<sup>31</sup> Per l'idea che si tratti di una modifica formale, cfr. V. PETRI, *La formazione delle leggi (art. 70-82 Cost.)*, in A. CELOTTO (a cura di), *Il coordinamento finale della Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, 137. Il testo approvato dall'Assemblea costituente recitava «le due Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali di materia politica, di arbitrato o regolamento giudiziario, e di quelli che importano variazioni del territorio della Repubblica, oneri alle finanze o modificazioni di leggi».

<sup>32</sup> L'inciso «materia politica» fu inserito per effetto di un emendamento di Tomaso Perassi all'allora articolo 76 del Progetto di Costituzione. In occasione della seduta del 17 ottobre 1947, data in cui fu approvato l'emendamento e, dunque, la formulazione definitiva dell'articolo Perassi si rifiutò di intervenire per illustrarlo all'Aula con la seguente laconica motivazione: «è una pura questione di forma, e perciò rinuncio a svolgerlo». Tra i molti scritti dedicati all'«emblematica» figura di Tommaso Perassi, considerato tra i costituenti più attivi, cfr. oggi A. CASSESE, *Il diritto internazionale in Italia* (a cura di M. FRULLI), Il Mulino Bologna, 2021, 49-50, anche per la definizione di «professionista del cavillo» (termine ripreso da Galeazzo Ciano, di cui Perassi era stato collaboratore al Ministero degli Esteri fascista).

<sup>33</sup> Si ricordi, preliminarmente, l'osservazione di T. PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 1952, ora in ID. *Scritti giuridici*, volume primo, Milano, Giuffrè, 1958, 422, per il quale «La definizione delle categorie di trattati indicati in tale elenco è sufficientemente chiara, compresa quella dei trattati di natura ‘politica’». Perassi è, come noto, l'autore dell'inserimento della categoria di trattati, almeno così lasciano intendere V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, Colombo, Roma, 1948, 136.

È possibile includere in questa categoria, secondo alcune letture, i trattati che sono espressione della funzione di indirizzo politico costituzionale, ma non quelli rientranti nell'attività di indirizzo politico di maggioranza<sup>34</sup>. In generale, è stata riconosciuta la natura politica dei trattati che pongono in gioco interessi vitali dello Stato o fissano le direttrici di lungo periodo della politica estera<sup>35</sup>; di quelli in grado di comportare impegni duraturi<sup>36</sup> o scelte fondamentali<sup>37</sup> per la politica estera della Repubblica, specie con riferimento agli impegni assunti verso gli altri Stati<sup>38</sup>. Similmente, l'attenzione si è concentrata sulla circostanza che i trattati introducano o meno vincoli alle relazioni dell'Italia con lo Stato controparte<sup>39</sup>. Particolarmente enfatica, infine, la posizione che ha ricondotto a tale categoria i trattati di maggiore importanza per il destino e gli interessi dello Stato<sup>40</sup>.

Merita specifica attenzione la posizione di chi, assumendo come punto di partenza l'intrinseca elasticità della nozione, ha sottolineato l'importanza di fare riferimento a «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»<sup>41</sup>.

---

<sup>34</sup> M. BUQUICCHIO, *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, Jovene, Napoli, 1980, 83 ss. Secondo questa tesi dalla Costituzione si desumerebbero due tipi di attività politica: quella generale del Governo, ex art. 95, e quella nazionale, ex art. 49, con riguardo ai partiti politici. I trattati concernenti il primo tipo di attività politica, restando circoscritti nella sfera di attività del solo Governo, senza al contempo richiedere la partecipazione degli altri organi costituzionali, tra cui il Parlamento, non potrebbe esser considerati di natura politica. Si tratta di una tesi che si basa sulla nota teoria avanzata da P. BARILE (su cui v. ID., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, 295 ss.) e, peraltro, poggia sulla contrapposizione tra politica nazionale e politica generale del Governo non sembra, in realtà, coincidere con la dicotomia tra indirizzo politico costituzionale e indirizzo politico di maggioranza prospettata da Barile.

<sup>35</sup> Così R. MONACO, *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1949, 207 ss., e ID., *La ratifica di trattati internazionali nel quadro costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, 1969, 455 ss.

<sup>36</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, XI ed., Giuffrè, Milano, 1976, 282.

<sup>37</sup> L. FERRARI BRAVO, *Alcune riflessioni sui rapporti fra diritto costituzionale e diritto internazionale in tema di stipulazione dei trattati*, in *Il diritto internazionale al tempo della sua codificazione. Studi in onore di Roberto Ago*, I, Giuffrè, Milano, 1987, 273-274, che aggiungeva «la notorietà di questi trattati, in sede di dibattito anche giornalistico precedente la loro stipulazione, sembra garantire di per sé stessa il sostanziale rispetto da parte del Governo del dettato costituzionale». Un'affermazione che sembra tradire una logica di fondo plebiscitaria ben lontana dall'impostazione di fondo e dalle ragioni del controllo parlamentare. Prima ancora dello stesso A. si veda ID., *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Morano, Napoli, 1964.

<sup>38</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed. Cedam, Padova, 1976, 683.

<sup>39</sup> A. GIANNINI, *Il controllo parlamentare della politica estera e dei trattati*, in *Rivista di Diritto pubblico*, 1950, I, 102.

<sup>40</sup> M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951, 56

<sup>41</sup> A. CASSESE, *Art. 80 Cost.*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, Zanichelli, Bologna, 1979, 162.

Sull'importanza di una definizione in negativo si è, infine, soffermata quella dottrina che ha escluso la necessità di escludere da questa categoria gli accordi di natura eminentemente tecnica o amministrativa, così come quelli che danno esecuzione ad accordi precedenti senza comportare differenti considerazioni politiche<sup>42</sup>.

Sul tema, tuttavia, non si è confrontata la sola dottrina, ma sono intervenute anche alcune circolari della Segreteria generale del Ministero degli affari esteri. La più recente sul punto è quella datata 3 marzo 2008, che definisce di «natura politica» quegli «accordi che hanno “un grande rilievo politico”, comportando scelte fondamentali di politica estera»<sup>43</sup>.

Da questa breve rassegna, dunque, appare evidente che il concetto stesso di trattato di «natura politica» sfugge a qualsiasi definizione che cerchi esaustivamente di comprenderne il modello. Ad avviso di una parte della dottrina, invece di sforzarsi nella compilazione di un catalogo predeterminato di accordi di questo tipo, è possibile «osservare come sia, piuttosto, la stessa realtà a dimostrare che quello che davvero rende politico il trattato è, soprattutto, l'uso che di esso il Governo si propone di fare, oppure la scelta e la gestione dei fini contingenti che, attraverso di esso, l'Esecutivo intende attuare, ovvero i risultati che vuole conseguire»<sup>44</sup>. Secondo questa lettura, al di fuori di quegli accordi immediatamente riconoscibili come politici (ad esempio nel caso di alleanze o adesione ad organizzazioni sovranazionali o internazionali), occorrerebbe far riferimento non tanto all'oggetto formale degli stessi accordi quanto alle singole clausole o alle finalità e agli obiettivi che perseguono<sup>45</sup>. Tuttavia, sul punto, sia consentito osservare che una simile impostazione del problema della «natura politica», se portato alle conseguenze più ampie, condurrebbe alla negazione stessa dell'esistenza di trattati “non politici”, perché in qualsiasi accordo potrebbe riscontrarsi una possibile caratteristica astratta di “politicalità”.

---

<sup>42</sup> V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., 105-106.

<sup>43</sup> Circolare 3 marzo 2008, n. 4, *Procedure relative agli Accordi internazionali ed alle intese interministeriali o tecniche* (A/XII/4), che sostituisce la precedente del 19 aprile 1995, n. 4, *Procedure relative agli accordi internazionali*, (A/XII/4), Consultabile al seguente link <https://www.esteri.it/mae/it/ministero/normativaonline/circolari/circolari-anno-2008.html>. La definizione contenuta nella circolare si trovava già nella circolare del 1995 (firmata dall'allora Ministro degli Esteri Susanna Agnelli).

<sup>44</sup> Così cfr. M. FRANCHINI, *La potestà estera*, in *Trattato di diritto amministrativo* (diretto da G. SANTANIELLO), XX, Cedam, Padova, 1992, 135.

<sup>45</sup> *Ivi*, 137.

È, peraltro, evidente che l'ampia discrezionalità di cui gode il Governo nell'individuare – e, come si vedrà, ricondurre – i trattati appartenenti a questa discussa categoria incide in maniera determinante sull'effettività del controllo che il Parlamento può esercitare autorizzandone la ratifica (naturalmente nel caso in cui il Governo li interpreti come tali e, dunque, li sottoponga alle Camere secondo il procedimento previsto dall'art. 80 Cost.)<sup>46</sup>.

Allora, per questa ragione, anticipando una soluzione che potrebbe valere anche per le altre categorie di trattati, il “problema” potrebbe esser risolvibile solo capovolgendo l'impostazione costituzionale dei rapporti Governo-Parlamento: dovrebbe esser quest'ultimo, puntualmente informato di tutti gli accordi negoziati e conclusi dall'Esecutivo, a decidere in via autonoma se occuparsi o meno di un determinato trattato<sup>47</sup>. Invertendo la prassi che si è instaurata, dunque, il controllo e il giudizio sulla “natura politica” dovrebbe esser affidato al Parlamento che, a tal fine, dovrebbe esser informato in maniera esaustiva su tutti i trattati. Si tratta di un tema a cui ha provato a dare una risposta, risolvendo solo in parte il problema, la legge n. 839 del 1984, di cui si dirà diffusamente *infra* nel Cap. II., par. 3.

## **2.2 (segue) L'articolo 80 della Costituzione e la questione degli «oneri alle finanze»**

Altrettanto delicata è la questione dei trattati che comportano oneri alle finanze dello Stato, la cui sottoposizione a legge di autorizzazione alla ratifica è fondata sulla circostanza che spetti proprio all'organo legislativo, attraverso, l'approvazione della legge di bilancio, il potere di determinare l'equilibrio tra le entrate e le spese dello Stato e che l'esecuzione di tali trattati debba trovare copertura in un'apposita disposizione di legge (artt. 81, co. I e III, Cost.). Allo

---

<sup>46</sup> Nella circolare appena citata si legge che “L'Ufficio Legislativo, su proposta dell'Unità per il Contenzioso Diplomatico e sulla base delle relazioni tecniche di cui al punto 1/e [*relazioni tecnico-normative, tecnico-finanziarie, illustrative e d'impatto sulle regolamentazioni*, nda], valuta la procedura di ratifica appropriata connessa alla natura dell'Accordo”.

<sup>47</sup> Andrebbe così capovolta la risalente, ma tuttora riconosciuta, impostazione di R. MONACO, *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, cit., 211, per cui «l'apprezzamento del carattere politico di un dato accordo, considerata la delicatezza della materia, non può che essere affidato alla sensibilità del Ministero degli Esteri, al quale compete di presentare o meno il disegno di per l'autorizzazione e verificare».

stesso modo, sempre per effetto del combinato con l'art. 81 Cost., in dottrina vi è consenso sul fatto che tale formula sia riferibile non solo ai trattati che prevedono nuove spese, ma anche a quelli dai quali possono derivare minori entrate per lo Stato<sup>48</sup>.

Sulla scorta di questa comunanza di fondo nell'interpretazione della formula in questione, un'autorevole dottrina ha affermato che «ad eccezione dei “trattati di natura politica”, tutte le altre categorie sono facilmente individuabili in base a criteri oggettivi, e la loro identificazione è pertanto sottratta al giudizio discrezionale dell'esecutivo»<sup>49</sup>. Tuttavia, tale posizione appare criticabile sia in via generale che particolare. Sotto il primo profilo occorre far riferimento a due ordini di ragioni: da un lato si tratta di oneri che non sono sempre, anzi raramente, riconoscibili e la cui formulazione concreta dà spesso adito a numerose ambiguità; dall'altro la disposizione costituzionale non quantifica una soglia minima di oneri cui l'Esecutivo possa far fronte da solo e potrebbe ingenerarsi il dubbio che «una spesa minima indotta da un accordo comport[ ] la necessita della legge di autorizzazione alla ratifica»<sup>50</sup>.

Sotto il secondo profilo, dunque, se non crea problemi il caso di un accordo internazionale che comporta una spesa, anche a regime, direttamente riferibile all'oggetto dell'accordo, risulta diverso il caso relativo alla rilevanza degli oneri connessi all'esecuzione. La questione ha contrapposto coloro che giudicano rilevanti, ai fini dell'attivazione del procedimento parlamentare, tutti gli oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato a coloro che, invece, reputano decisivi solo gli oneri non previsti.

Se in via generale si ritiene che l'espressione «oneri alle finanze» vada intesa nel senso di onere non preventivati, non facendo così riferimento a spese che, invece, rientrano «nel bilancio ordinario dell'amministrazione interessata»<sup>51</sup>, dall'esame di alcuni atti parlamentari sembra, tuttavia, prevalere una lettura più restrittiva del testo costituzionale: nelle relazioni tecniche annessi ai d.d.l. di autorizzazione alla ratifica vengono, talvolta, giustificate nel

---

<sup>48</sup> Lo rileva E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, cit., 219.

<sup>49</sup> A. CASSESE, *Art. 80 Cost*, cit., 161.

<sup>50</sup> L. FERRARI BRAVO, *Alcune riflessioni sui rapporti fra diritto costituzionale e diritto internazionale in tema di stipulazione dei trattati*, cit., 274.

<sup>51</sup> Così B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, XI ed. a cura di M. Iovane, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 61.

dettaglio anche le spese di gestione di minima rilevanza<sup>52</sup>, confermando la lettura particolare degli oneri aggiuntivi di bilancio<sup>53</sup>.

### **2.3 (segue) Una categoria esclusa e una apparentemente non problematica: gli accordi commerciali e i trattati che importano «modificazioni di leggi»**

Parzialmente collegata alla questione degli oneri alle finanze è invece la categoria degli accordi cd. commerciali. Un tema su cui si soffermò, in misura più rilevante che su altri aspetti, anche il dibattito costituente: tale categoria fu, infine, esclusa dal testo costituzionale nonostante il riferimento già contenuto nell'art. 5 dello Statuto Albertino. In sede di Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente furono diverse le proposte emendative sul punto: la più significativa fu, senza dubbio, quella di Einaudi volta a inserire, nella prima formulazione del testo costituzionale - quando ancora non era contenuto alcun riferimento a categorie specifiche di trattati - una menzione specifica relativa agli accordi commerciali<sup>54</sup>. Einaudi, sostenuto anche da Terracini, argomentava che da questi accordi derivassero i «maggiori lucri e [...] pericoli di corruzione anche politica»<sup>55</sup> e per questa ragione riteneva opportuno sconsigliare la stipulazione in forma semplificata. Tale posizione fu avversata, in particolare da Tosato e Ambrosini, anche se ciò condusse all'approvazione di una ben più ampia formulazione, proposta da Nobile<sup>56</sup>, dal seguente tenore: «le Camere autorizzano con

---

<sup>52</sup> Cfr., tra gli altri, A.C. 3933, XIV Leg., *Ratifica ed esecuzione dell' Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Regno hascemita di Giordania sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto ad Amman l' 11 giugno 2002*, presentato alla Camera il 30 aprile 2003, nella cui relazione tecnica sono determinate persino le spese, pari a € 14.235 per l'invio di funzionari all'estero.

<sup>53</sup> Significativo, a tal proposito, l'A.S. 1990, XIV Leg., *Ratifica ed esecuzione dell' Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Gibuti sulla cooperazione nel settore della difesa, fatto a Gibuti il 30 aprile 2002*, dove si legge, nell'analisi tecnico-normativa (ATN), che «la ratifica legislativa dell'Accordo fra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica di Gibuti è resa necessaria per la sussistenza di oneri derivanti dall'applicazione dell'Atto internazionale in questione, che ricollega l'autorizzazione alla ratifica del medesimo alla fattispecie di cui all'articolo 80 della Costituzione».

<sup>54</sup> Cfr. Commissione per la Costituzione, II<sup>a</sup> sottocommissione, seduta antimeridiana, 21 dicembre 1946, 800, durante la discussione dell'allora art. 35, così formulato «Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali».

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, cit., 136.

legge la ratifica dei trattati ed accordi internazionali ed in genere di qualsiasi atto stipulato con altri Stati». Una formulazione da cui, nel testo finale, discusso dall'Assemblea molto rapidamente<sup>57</sup>, fu tolto ogni riferimento agli «accordi» e in cui fu inserita, come noto, una limitazione ad alcune categorie di trattati ma non a quelli di questo tipo<sup>58</sup>. Ciò nonostante, in dottrina si è tentato di qualificare tali accordi come di «natura politica», in quanti atti a cui si collegano evidenti clausole e valutazioni di politica internazionale<sup>59</sup>, o comportanti «modificazioni di leggi»<sup>60</sup>.

L'intento e la volontà di Einaudi di inserire un riferimento alla categoria degli accordi commerciali assume, alla luce degli sviluppi della prassi proprio su questo punto, un significato particolare. Come si vedrà più avanti il tema degli accordi commerciali è tra i più presenti nella casistica esaminata, ove tende a confondersi con le intese di carattere cooperativo, o che, quantomeno, vi fanno riferimento direttamente nel titolo. Non vi è dubbio, infatti, che la scelta di fornire sostegno economico o tecnologico si fonda su considerazioni di politica estera generale, più che su motivazioni commerciali, economiche o umanitarie, e che il veicolo di accordi «tecnici» possa mascherare la pretesa di influenzare e condizionare la politica dell'altro Stato.

Infine, una menzione deve essere fatta anche ai trattati che richiedono «modificazioni di leggi». Se, in sede costituente, la questione appariva sostanzialmente lineare e pacifica, oggi il medesimo ragionamento potrebbe esser più complesso da sostenere e argomentare.

---

<sup>57</sup> Assemblea Costituente, seduta del 17 ottobre 1947, 3350.

<sup>58</sup> Sui motivi «misteriosi» di tali modifiche e sulle ragioni per cui il Comitato di redazione tolse ogni riferimento, cfr. A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984, 447. *Contra* A. MALINTOPPI, *La delimitazione della piattaforma continentale adriatica e l'art. 80 della Costituzione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1970, 508, nt. 3, che, dall'assenza di rilievi sostanziali sulla proposta del Comitato, sembra ricavare un'interpretazione dei fatti meno controversa.

In termini generali sul ruolo del Comitato di redazione cfr. S. BOVA, *L'elaborazione della Carta costituzionale nel Comitato di redazione*, in E. CHELI, *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979, 305 ss. Sulle diverse modificazioni operate tra i testi, si veda M. LUCIANI, *Il testo della Costituzione*, e G. BUSIA, *Il percorso di elaborazione del testo costituzionale*, entrambi in S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso – Issoco, Il Mulino, Bologna, 1998, rispettivamente 99 ss. e 129 ss.

Per le modifiche apportate in sede di coordinamento finale si veda *supra* § 2.1.

<sup>59</sup> Espressamente sul punto P. QUARONI, *Chi è che fa la politica estera in Italia*, in ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *La politica estera della Repubblica italiana*, vol. III, Edizioni di Comunità, Milano, 1967, 802 ss.

<sup>60</sup> M. MIELE, *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, cit., 57.

La *ratio* originario dell'inserimento risiede, come ovvio, nella titolarità della funzione legislativa *ex art. 70 e ss. Cost. in capo alle Camere*<sup>61</sup>. È indubbio che nella sua formulazione la disposizione si riferisca ai trattati la cui esecuzione comporta il mutamento della legislazione vigente al momento della loro stipulazione e, quindi, alla necessità che il diritto interno sia ad essi adattato tramite atti legislativi<sup>62</sup>. Una simile interpretazione sembra delimitare il campo alle sole ipotesi in cui sia effettivamente in vigore un atto legislativo ma, a ben vedere, in questo modo verrebbero eluse le numerose riserve di legge previste nel testo della Costituzione: per tale ragione anche qualora tali materie non siano disciplinate da una legge in vigore, non sarebbe comunque possibile procedere alla ratifica senza la prescritta legge di autorizzazione<sup>63</sup>.

Come si accennava, oggi, per effetto del fenomeno della ipertrofia legislativa, e delle dimensioni che questo ha assunto nel corso della storia repubblicana, la valutazione dell'impatto concreto potrebbe non esser agevole<sup>64</sup>, specie se parametrato alle prime legislature. Stabilire in concreto se un trattato rientri in tale categoria può essere tutt'altro che agevole, data la difficoltà di valutare il suo impatto sulla legislazione esistente<sup>65</sup>: l'eventualità che l'accordo comporti modifiche legislative, essendo difficilmente accertabile in fase di formazione dello stesso, verrà con tutta probabilità in rilievo successivamente, ovvero in fase di applicazione della norma pattizia e nel solo caso in cui dovessero sorgere problemi di compatibilità con la norma interna.

Ulteriori questioni interpretative sul punto sono sorte dopo la riforma del titolo V, di cui alla l. cost. n. 3/2001, con particolare riferimento alle ipotesi di competenza legislativa «residuale» delle Regioni prevista dall'art. 117, co. IV, della Costituzione. Può, infatti porsi il

---

<sup>61</sup> Sul punto V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., 101.

<sup>62</sup> Come opportunamente segnala F. PERRINI, *Sviluppi attuali in materia di stipulazione di accordi in forma semplificata nell'ordinamento italiano*, in *Ordine internazionali e diritti umani*, 2020, 75-76, che considera non solo l'ipotesi in cui la modifica legislativa derivi dal trattato internazionale, quanto piuttosto dalle norme interne necessarie a darvi attuazione («nel qual caso la modifica sarebbe originata sì dal trattato ma, di fatto, disposta da una norma di diritto interno»).

<sup>63</sup> E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, cit., 204-5.

<sup>64</sup> Lo sottolinea A. COSSIRI, *Art. 80*, in R. BIN, S. BARTOLE, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 730.

<sup>65</sup> Così E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, cit., 219. Nello stesso senso anche V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., 161.

dubbio se l'autorizzazione parlamentare sia necessaria soltanto per la ratifica di trattati destinati ad incidere sulla legislazione statale oppure anche su quella regionale. Nel primo senso depone il rilievo che, essendo stata l'esecuzione dei trattati affidata alle Regioni nelle materie di loro competenza, ex. art. 117, IX comma<sup>66</sup>, si dovrebbe ritenere che la loro conclusione non coinvolga le attribuzioni del Parlamento. Allo stesso modo, se si ritiene che lo Stato abbia sempre titolo a intervenire nell'esecuzione dei trattati internazionali – da un lato per ordinarne l'esecuzione, in modo da renderli immediatamente esecutivi nella parte in cui contengono norme *self-executing*, dall'altro per fissare i principi fondamentali dell'esecuzione delle norme non immediatamente applicative<sup>67</sup> – si dovrebbe concludere che l'esecuzione dei trattati, anche se incidenti soltanto su leggi regionali o comunque su materie di competenza legislativa regionale residuale, investa le attribuzioni parlamentari e richieda, dunque, l'autorizzazione delle Camere anche per la loro conclusione.

## 2.4 Brevi cenni sull'istituto della ratifica

In questa trattazione è necessario un breve riferimento anche all'istituto della ratifica, cioè all'atto con cui lo Stato si manifesta la volontà di vincolarsi internazionalmente al contenuto di un accordo firmato e sottoscritto dai plenipotenziari. L'espressione «ratifica», è importante chiarirlo, va intesa in senso lato, come comprensiva di qualsiasi atto attraverso il quale lo Stato esprime il consenso ad obbligarsi sul piano internazionale e, dunque, deve essere estesa anche a tutti gli altri atti aventi la funzione di esternare tale consenso, come quelli di «accessione», «approvazione», «adesione», «notificazione», «accettazione»<sup>68</sup>.

Una simile dichiarazione, sottoscritta dal Capo dello Stato – come prevede l'articolo 87 della Costituzione – e controfirmata dal Ministro degli affari esteri caratterizza la stipulazione

---

<sup>66</sup> Di cui, per comodità, si riporta il testo «Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

<sup>67</sup> Così F. GHERA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Trasformazioni della funzione legislativa, Volume III.1, Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II parte della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, 85 ss.

<sup>68</sup> Così, per tutti, T. PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, cit., 423.

in forma solenne, l'unica, come detto, a esser menzionata dalla Carta fondamentale. Nell'attuale ordinamento costituzionale, nonostante la competenza a emanare la ratifica sia del Presidente della Repubblica, la titolarità del potere stesso di ratifica dei trattati è unanimemente riconosciuta come sostanzialmente governativa e solo formalmente presidenziale<sup>69</sup>, trattandosi di un atto in cui la volontà prevalente e determinante è quella dell'Esecutivo, che ne assume così la piena responsabilità<sup>70</sup>.

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

Non a caso, l'attività governativa di politica estera è stata sovente configurata dalla dottrina come manifestazione di un potere del tutto autonomo, espressione di una potestà esclusiva o addirittura assoluta, al punto che, come già detto, si è arrivati a parlare di una riserva governativa di potere estero<sup>71</sup>. Tuttavia, appare difficile sostenere che l'attività del Governo in questo ambito sia del tutto libera: e ciò non solo nella scelta dei mezzi, ma anche in quella degli obiettivi, che risultano, infatti, delimitati dal quadro costituzionale<sup>72</sup>. E' indubbio, peraltro, che sussiste una notevole autonomia nella condotta governativa, che si esplica al suo massimo nella fase dell'iniziativa e della formulazione del testo del trattato, nonché nella decisione sull'*an* e sul *quando* della ratifica, posto che in ogni momento il Governo può

---

<sup>69</sup> Come segnalato da G. DE VERGOTTINI, *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni Costituzionali*, 1984, 502, l'unico caso di rifiuto di un trattato internazionale risale al periodo antecedente l'entrata in vigore della Costituzione: De Nicola, allora Capo provvisorio dello Stato, rifiuto temporaneamente di firmare l'atto di ratifica del Trattato di pace.

<sup>70</sup> *Contra* la tesi di chi ha negato alla radice la possibilità di una precisa distinzione tra atti propri del Presidente e atti governativi, configurando tutti gli atti compiuti dal Capo dello Stato come frutto di una collaborazione tra questo e i ministri, e la controfirma come l'attestazione dell'avvenuta collaborazione. Così C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, 1960, 232 ss., e *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, 1962, 286 ss.

<sup>71</sup> Così, in termini più sfumati rispetto alla nota posizione di W. LEISNER (su cui vedi *supra* il par. 1 e, in particolare, la nota 9), C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, 216 ss.

<sup>72</sup> U. ALLEGRETTI, *Costituzione e politica estera: spunti preliminari*, in AA. VV., *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 1990, 3 ss.

decidere di non procedere alla ratifica – anche dopo avere ottenuto l'autorizzazione del Parlamento – o anche, semplicemente, di rinviarla *sine die*, per sopravvenute considerazioni di merito o di opportunità politica contingente<sup>73</sup>.

In sintesi, il quadro costituzionale descritto dall'articolo 80 dovrebbe costituire, almeno teoricamente, un'efficace rete di contenimento per lo svolgersi del potere governativo nell'ambito della politica estera, posto che qualsiasi negoziazione di trattati aventi un qualche rilievo politico, finanziario o, comunque, idonei a esser ricondotti alle categorie indicate dall'articolo 80, dovrebbe essere svolta con la consapevolezza che tali accordi necessitano dell'autorizzazione parlamentare prima di entrare in vigore. Un aspetto che, di per sé, potrebbe rappresentare uno stimolo alla concertazione e all'informazione preventiva fra i due organi costituzionali, in particolare tra le Commissioni affari esteri e i Ministeri competenti<sup>74</sup>, di volta in volta coinvolti nell'esercizio delle competenze di politica estera.

### **3. L'articolo 80 della Costituzione e lo spazio per le autonome valutazioni governative**

Il Governo, come si è già rilevato in conclusione del paragrafo precedente, dispone del relevantissimo potere di valutare autonomamente quali accordi rientrino nelle categorie di cui all'articolo 80 della Costituzione, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione dei trattati «di natura politica»<sup>75</sup>. Una discrezionalità che, in caso di dubbio sulla effettiva riconducibilità o meno a una delle categorie richiamate, dovrebbe spingere il Governo a sottoporre il trattato all'autorizzazione del Parlamento, secondo una lettura, frutto dell'intento garantista perseguito dal Costituente<sup>76</sup>, totalmente elusa dalla prassi che si è sviluppata sul punto.

---

<sup>73</sup> Si v. il caso della Convenzione Oviedo del 4 aprile 1997, in cui è stata autorizzata la ratifica (legge n. 145 del 2001), ma mai depositato lo strumento di ratifica, in seno al Segretariato generale del Consiglio d'Europa. Per un commento sulla vicenda F.M. PALOMBINO, *La rilevanza della Convenzione di Oviedo secondo il giudice italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, 4812 ss.

<sup>74</sup> Su cui già si innestava la riflessione di A. CASSESE, *I trattati internazionali e il ruolo delle Commissioni Affari Esteri*, in ID. (a cura di), *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni Affari Esteri*, Cedam, Padova, 1982.

<sup>75</sup> Da ultimo, sul punto, O. POLLICINO, *Art. 80*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2018, 141 ss., spec. 143

<sup>76</sup> Cfr. A. CASSESE, *Art. 87 Cost.*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica*, Zanichelli, Bologna, 1978, 163 ss.

Come se non bastasse, inoltre, l'*ostacolo* rappresentato dalle (larghe) maglie dell'articolo 80, può essere abilmente eluso da alcune facoltà esercitabili dall'Esecutivo. Le più comuni sono già state evidenziate da una risalente dottrina, tra queste è opportuno segnalare: «da assai ipotetica, a nostro avviso, fissazione della retroattività del valore normativo del trattato; oppure la fissazione dell'entrata in vigore provvisoria di esso; la possibilità di concludere i cosiddetti accordi in forma semplificata, cioè conclusi dal Ministro degli esteri o da altri legali rappresentanti dello Stato mediante la sola firma, e senza successivo intervento del Parlamento, poiché non si richiede la ratifica»<sup>77</sup>.

Inoltre, se risulta necessaria, secondo una lettura sistematica del testo costituzionale, l'autorizzazione parlamentare per procedere all'abrogazione della legge di autorizzazione alla ratifica del trattato o alla proroga della durata del medesimo nelle ipotesi in cui siano assenti clausole di rinnovazione tacita, la maggior parte della dottrina concorda sul fatto che la denuncia dei trattati competa al Governo, senza necessità di alcuna autorizzazione parlamentare e senza nemmeno l'obbligo di comunicare al Parlamento l'avvenuta denuncia<sup>78</sup>.

Anche in questo caso ad avviso di una risalente ricostruzione «il Governo è, secondo il diritto interno, interamente libero di mantenere in vigore il trattato ratificato, può denunciarlo ad ogni momento in virtù del – forse più spettacolare – potere inerente alla sua funzione estera: il suo atto unilaterale mette fine all'efficacia normativa in diritto interno. La parte governativa nella conclusione del trattato si dimostra assolutamente predominante su quella parlamentare: precisamente la prerogativa che non spetta alle camere – *l'actus contrarius* dopo la ratifica – rimane al Governo, legislatore negativo generale in materia estera»<sup>79</sup>.

Si tratta di una impostazione che è stata oggetto di critiche da parte di quella dottrina internazionalistica che ha invocato l'esigenza di estendere il controllo del Parlamento anche

---

<sup>77</sup> Così già G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia*, cit., 792.

<sup>78</sup> Nella dottrina internazionalistica occorre ricordare le posizioni di Ago e Morelli, i quali sostenevano l'esigenza di aggiungere alla futura Costituzione una disposizione che prevedesse l'autorizzazione parlamentare anche alla facoltà di recesso, cfr. *Relazione su «I rapporti internazionali dello Stato nella futura Costituzione italiana», presentata dai professori Ago e Morelli e messa in discussione il 12 febbraio 1946 nella 1ª Sottocommissione «Problemi costituzionali» della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, istituita presso il Ministero per la Costituzione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977, 1, 334 ss., su cui nella medesima *Rivista* A. CASSESE, *Il contributo degli internazionalisti ai lavori del Ministero per la Costituente*, ivi, 47 ss.

<sup>79</sup> W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera*, cit., 372-3.

alla denuncia dei trattati<sup>80</sup>, sulla base della teoria dell'*actus contrarius*, sulla cui base quando per la conclusione dei trattati è previsto il coinvolgimento dell'assemblea legislativa, questo deve essere ritenuto necessario anche per il recesso, con le medesime modalità<sup>81</sup>.

Ciò non toglie, in conclusione, che i poteri del Parlamento nell'ambito della formazione e della conclusione dei trattati restino imbrigliati nella rete normativa tessuta dal quadro costituzionale e da una consolidata prassi in base a cui il Governo resta il *dominus* sia della fase della negoziazione, sia di quella successiva all'autorizzazione. Già nel 1967 un'attenta dottrina aveva ricostruito, con grande chiarezza, alcuni aspetti particolarmente rilevanti, individuando tra le possibilità a disposizione del Governo «lo strumento delle riserve, degli accordi in forma semplificata e dei fulmini della denuncia; dispone e dirige la rete diplomatica ed è il solo competente per gli atti unilaterali di riconoscimento, notificazione, protesta, rinuncia; in una parola, assomma le funzioni creative e motrici del sistema»<sup>82</sup>.

#### **4. Alla ricerca di una nozione di accordi in forma semplificata**

Si è già detto come il Governo abbia la possibilità di concludere accordi in forma semplificata, che cioè non si perfezionano con la ratifica del Presidente della Repubblica, a ciò autorizzato con apposita legge del Parlamento, ma con la semplice sottoscrizione ad opera di un membro del Governo. Pur non essendo tali accordi disciplinati dalla Costituzione, che non ne fa menzione, essi sono perfettamente riconosciuti dal diritto internazionale, in cui vige il principio della libertà delle forme di stipulazione, salvo l'eccezione che si ha nel caso della

---

<sup>80</sup> Su cui, in termini generali, A. CASSESE ha sostenuto l'esistenza di un dovere di previa comunicazione del Governo al Parlamento della volontà di recedere, in modo da consentire lo sviluppo di un dibattito sulla questione e una presa di posizione parlamentare che impegni sul piano politico l'esecutivo, cfr. ID., *Art. 80*, cit., 170 ss.

<sup>81</sup> Di recente si veda la ricostruzione di D. RUSSO, *La rilevanza internazionale delle norme interne sulla competenza a denunciare i trattati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, 1295 ss. Inoltre della stessa A., EAD., *Possono i capi di governo recedere dai trattati senza coinvolgere i parlamenti nazionali?*, in *SidiBlog*, 28 aprile 2021.

Nella dottrina costituzionalistica cfr. F. GHERA, *Art. 80*, cit., 1556 ss., per la necessaria individuazione di soluzioni più flessibili ma pur sempre favorevoli a valorizzare la partecipazione del Parlamento nelle decisioni sul recesso, nel quadro di un'interpretazione sistematica del disegno costituzionale.

<sup>82</sup> Ancora G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia*, cit., 796.

nullità dei trattati per violazione delle norme interne sulla competenza a stipulare, prevista dall'articolo 46 della Convenzione sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969<sup>83</sup>.

Allo stesso modo è importante sottolineare che all'interno della categoria degli accordi in forma semplificata rientrano gli accordi cd. segreti: la "forma segreta", infatti, non è affatto una forma di stipulazione, bensì lo strumento attraverso il quale le parti occultano l'esistenza e/o il contenuto di un trattato<sup>84</sup>. In questo caso la procedura attraverso la quale si realizza l'incontro delle manifestazioni di volontà è riferibile, sempre e comunque, ad una forma semplificata di stipulazione. Da un punto di vista fattuale, le procedure semplificate, infatti, quali la sottoscrizione o lo scambio degli strumenti costituenti l'accordo, sono le uniche compatibili con l'esigenza dei contraenti di mantenere il segreto sull'avvenuta conclusione di un trattato e/o sul suo contenuto.

Attraverso la tipologia gli accordi in forma semplificata si esplica, dunque, un relevantissimo potere estero, di fatto attribuito all'Esecutivo, che è il residuo della sua discendenza dalla prerogativa monarchica e in cui si manifesta quella competenza generale e in quanto tale illimitabile, che in dottrina, in modo suggestivo, è stata definita come potere originario<sup>85</sup>. Non a caso, la conclusione di accordi che prescindono dall'autorizzazione legislativa è probabilmente il campo in cui maggiormente risulta deficitario e limitato il controllo del potere legislativo.

È noto, infatti, come la conclusione di accordi in forma semplificata abbia frequentemente corrisposto all'esigenza da parte del Governo di sottrarsi al controllo del Parlamento, che

---

<sup>83</sup> In tale disposizione si afferma che lo Stato non può invocare la violazione di una disposizione del proprio diritto interno come causa di vizio del proprio consenso, salvo nel caso di violazione manifesta e concernente una regola di diritto interno di importanza fondamentale. Il secondo comma si specifica cosa si debba intendere per violazione manifesta e testualmente si riconduce la configurazione di una tale violazione al fatto che essa sia «objectivement évident pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi». Come si ricava da quest'ultimo comma, il carattere manifesto della violazione discende da una connotazione positiva che ha come parametri la non corrispondenza al canone di conformità alla pratica abituale ed al canone della buona fede. Sul punto S. MARCHISIO, *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975, 541, e G. GAJA, *Trattati internazionali (voce)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XV, Torino, UTET, 1999, 345.

<sup>84</sup> Insiste molto su questo aspetto A.M. CALAMIA, da ultimo in *Accordi in forma semplificata e accordi segreti: questioni scelte di diritto internazionale e di diritto interno*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, 2. Per l'A. in ogni caso «Le due fattispecie non sono omogenee né sovrapponibili, pur avendo in comune la circostanza che determinano una situazione nella quale l'impegno internazionale non vede la partecipazione del Parlamento nazionale almeno nella fase di manifestazione del consenso», *Ivi*, 17.

<sup>85</sup> W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera*, cit., 351.

interviene infatti, ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, solo su quegli accordi che implicano la legge di autorizzazione alla ratifica.

In via preliminare è importante notare come tale prassi non ponga soltanto un problema di legittimità di determinati atti, come gli accordi stipulati senza la previa autorizzazione parlamentare, ma un più generale problema di rapporti fra organi costituzionali – Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica – in ordine all'esercizio della potestà estera.

Il ricorso a tale forma di conclusione dei trattati è in continua espansione anche in altri ordinamenti<sup>86</sup>, come ad esempio quello nordamericano<sup>87</sup>, nel quale l'Esecutivo, non legato al Congresso da un rapporto di fiducia ha cercato di limitarne in misura sempre maggiore l'intervento. Tali accordi, inoltre, soddisfano esigenze di speditezza decisionale, di definizione tecnica di certi tipi di accordi – di carattere tecnico-amministrativo – , di riservatezza delle negoziazioni o anche di segretezza della conclusione; aspetto che ha consentito agli Esecutivi di mantenere segreti accordi che non intendeva sottoporre all'attenzione del Parlamento e al giudizio dell'opinione pubblica<sup>88</sup>.

Essi non presentano alcuna limitazione riferita all'oggetto da regolare – possono riguardare qualsiasi materia o avere un contenuto di notevole rilievo politico – e sono caratterizzati, secondo una nota classificazione<sup>89</sup>, dalla ricorrenza di sette criteri che porta all'individuazione di tali accordi: dal prevalente utilizzo di un certo *nomen* e di una certa forma<sup>90</sup>; dall'assenza di ratifica; dall'assenza di pieni poteri da parte di chi li stipula; dall'assenza di partecipazione del Capo dello Stato alla loro conclusione; dall'assenza di approvazione legislativa; da una collocazione, all'interno delle gerarchie delle fonti di diritto

---

<sup>86</sup> Cfr. di nuovo il recente lavoro monografico di R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale. Problemi comparatistici*, cit., 245 ss.

<sup>87</sup> La letteratura sul punto è vastissima. Sia consentito limitarsi ad alcuni testi della più autorevole dottrina pubblicistica italiana, a L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, Milano, 1961, ora in ID., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, 229 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1971, 319 ss., e A. REPOSO, *Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto costituzionale statunitense*, Cedam, Padova, 1983, *passim*.

<sup>88</sup> Nella dottrina italiana risulta imprescindibile il riferimento a 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, Cedam, Padova, 1990.

<sup>89</sup> L. WILDHABER, *Treaty-making Power and Constitution*, Helbing & Lichtenhahn, Basel-Stuttgart, 1971, 135 ss.

<sup>90</sup> Anche se la loro denominazione (es. «scambio di note», «scambio di lettere», «protocollo addizionale») non implica sempre la stessa procedura di conclusione.

interno, inferiore a quella dei trattati conclusi in forma solenne. Quest'ultimo aspetto, come si vedrà più avanti<sup>91</sup>, risulta essere uno dei più critici, specie alla luce del portato delle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale italiana.

Sugli accordi in forma semplificata e sulla loro ammissibilità nel nostro ordinamento, esistono numerosi orientamenti dottrinari. Una prima tesi, generalmente considerata troppo radicale, interpreta l'articolo 87, co. VIII, della Costituzione, dove si attribuisce al Presidente della Repubblica la competenza a ratificare i trattati, come una scelta del Costituente a favore della sottoposizione di tutti gli accordi internazionali alla procedura solenne della ratifica, escludendo perciò l'ammissibilità di quelli in forma semplificata<sup>92</sup>. Secondo altri, invece, tali accordi sarebbero il frutto dell'emergere di una consuetudine integrativa delle norme costituzionali<sup>93</sup> oppure sarebbero fondati su una convenzione costituzionale, determinata dal comportamento di organi costituzionali – in questo caso il Governo – in ambiti non disciplinati dall'ordinamento giuridico<sup>94</sup>. Un'ulteriore tesi molto accreditata in dottrina è quella secondo la quale l'intervento congiunto del Capo dello Stato e del Parlamento previsto dall'articolo 80 è richiesto solo per quegli atti per cui il diritto internazionale prevede la forma solenne dello scambio delle ratifiche<sup>95</sup>. Infine, alcuni propendono per la legittimità di questi accordi solo qualora essi attengano a materie al di fuori di quelle elencate dall'articolo 80, desumendo la loro ammissibilità dal combinato disposto degli articoli 80 e 87<sup>96</sup>.

Al di là di qualsivoglia orientamento interpretativo, la prassi del diritto internazionale mostra un sempre più massiccio ricorso a forme di stipulazione diverse dalla ratifica, che pongono evidentemente un problema di compatibilità con il nostro ordinamento, come delineato dalla Costituzione. In tal senso una delle più significative dottrine costituzionalistiche ha sostenuto, già più di trent'anni fa, l'esigenza di «un adeguamento della

---

<sup>91</sup> Cfr. *infra* cap. III, par. 2.

<sup>92</sup> F. GHERA, *Art. 80*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet giuridica, Torino, 2006 1570 ss. La tesi dell'invalidità di tutti i trattati stipulati in violazione dell'art. 80 è sostenuta da A. BERNARDINI, *Funzione del Parlamento nella conclusione di accordi internazionali*, in *La Comunità internazionale*, 1979, 577 ss.

<sup>93</sup> R. MONACO, *La ratifica di trattati internazionali nel quadro costituzionale*, cit., 465.

<sup>94</sup> Per la tesi che ciò derivi, indirettamente, per effetto di una tacita delegazione da parte del Presidente della Repubblica M. UDINA, *Gli accordi internazionali in forma semplificata e la Costituzione italiana*, cit., 211

<sup>95</sup> R. MONACO, *La ratifica di trattati internazionali nel quadro costituzionale*, cit., 450.

<sup>96</sup> M. BUQUICCHIO, *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, cit., 72.

Costituzione alla nuova realtà del diritto internazionale per meglio conformare ad essa la partecipazione del Parlamento e del Capo dello Stato al *treaty making power*. Ciò anche per evitare che il permanere di una normativa costituzionale delineata in riferimento ad esperienze in parte superate possa offrire l'opportunità di elusioni degli stessi principi che ne sono alla base»<sup>97</sup>.

Quale che sia la posizione più convincente su questo tema, è innegabile che nella conclusione di accordi in forma semplificata il Governo dispone, allo stato dei fatti, di un potere pressoché privo di limiti ed esente dal controllo del Parlamento, al punto che ad esso potrebbe perfettamente attagliarsi quanto Leisner sosteneva sulla competenza generale del potere esecutivo, titolare di una funzione autonoma, né legislativa, né giurisdizionale, non soggetta ai limiti cui sottostanno altri tipi di attività: «la «competenza generale» del governo, secondo questa lettura, risulta caratterizzata dalla mancanza assoluta di tali «limiti intrinseci, *ex definitione*, dell'attività», corrispondenti alla generalità della «competenza». Ne deriva una fondamentale conseguenza quanto al carattere di questa competenza generale che la qualifica come una «funzione autonoma»: il potere di governo è limitato normativamente soltanto da precetti che, espressamente o tacitamente, lo restringono in modo puntuale, rimane perciò «l'*Urgewalt*», potere non definibile, limitabile solo in parte, mentre la sola «limitazione» veramente «generale», il cosiddetto «controllo politico», non dimostra l'intensità di un limite normativo»<sup>98</sup>.

Tuttavia, procedendo per esclusione, vi sono almeno alcuni elementi incontrovertibili circa la portata normativa dell'art. 80 Cost. su cui convergere: per alcune categorie di trattati l'autorizzazione delle Camere deve avvenire nella forma del procedimento previsto per la legge formale ordinaria (riserva di legge formale), per la quale l'art. 72 co. 4 impone la procedura normale di esame e approvazione (riserva di assemblea); l'autorizzazione deve precedere la ratifica, intesa come l'atto che manifesta la volontà di perfezionamento dell'accordo sul piano del diritto internazionale (precedenza temporale rispetto al perfezionamento dell'accordo).

---

<sup>97</sup> V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., 215 ss.

<sup>98</sup> W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera*, cit., 351.

Per questo duplice ordine di ragioni, se ricade nelle categorie dell'art. 80, un trattato ratificato senza previa autorizzazione è nullo, e tali devono considerarsi gli accordi in forma semplificata conclusi nelle materie rientranti nelle categorie indicate dal citato articolo, soprattutto se stipulati in forma segreta. Inoltre, l'incostituzionalità si trasferisce dell'atto alle norme di esecuzione<sup>99</sup>. Ancora, si deve escludere che la mancanza di autorizzazione possa essere sanata da una successiva legge cd. di approvazione. Infine, per quanto riguarda gli organi che partecipano al procedimento, dagli stessi artt. 80 e 72 Cost. deriva anzitutto l'obbligo di astensione in capo al Governo, cioè quello di non notificare alla controparte dell'accordo la volontà a vincolarsi definitivamente prima dell'avvenuta ratifica e della relativa autorizzazione parlamentare; e, in secondo luogo, l'attribuzione ai singoli parlamentari di esaminare, discutere e votare sul progetto di legge di autorizzazione alla ratifica.

## 5. Speculazioni sul ruolo del Presidente della Repubblica

La seconda parte dell'ottavo comma dell'art. 87 della Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di ratificare i trattati internazionali sottoscritti dal Governo, previa, «quando occorra» l'autorizzazione delle Camere. Il significato di questa disposizione è evidente: il Capo dello Stato è riconosciuto come organo principale delle relazioni internazionali, in quanto rappresentante dell'unità nazionale e della continuità dell'ordinamento, al di là delle mutevoli maggioranze di governo<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. in tal senso C. Cost. sent. n. 295/1984, punto 6 Considerato in diritto, per cui «anche se testualmente prevista solo per la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati, la garanzia connessa con la competenza dell'assemblea plenaria discende dal sistema delle norme costituzionali, che definiscono le attribuzioni delle Camere riguardo ai trattati internazionali (artt. 80 e 87 Cost.): essa non può non valere anche per l'ordine di esecuzione, dove, come qui accade, questo sia emanato dal legislatore, per un verso in mancanza di previa autorizzazione alla ratifica, per l'altro in presenza di una disciplina pattizia, la quale verte su materia che lo stesso organo legislativo ha espressamente attratto nella propria sfera». Sul punto cfr. G. BATTAGLINI, *Riflessione breve su di un tema della sentenza n. 295, con variazioni*, cit., 1334 ss

<sup>100</sup> Così già G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio. Appunti*, in *Archivio Giuridico*, 1957, 66 ss.. Inoltre si v. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, 157 ss. Sulla rappresentanza dell'unità nazionale come unità non del popolo, ma dello Stato, cfr. P. PINNA, *Il popolo rappresentato*, Giappichelli, Torino, 2018, 198 ss., spec. 203.

Sulla base di questa considerazione, dunque, appare necessario l'intervento dell'organo in grado di garantire il corretto rapporto tra Parlamento e Governo e di vigilare affinché quest'ultimo si mantenga entro i limiti determinati dal quadro costituzionale. Il Presidente della Repubblica, quale garante del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, interviene in funzione di controllo<sup>101</sup> e di garanzia<sup>102</sup> dell'attività di politica estera posta in essere nell'ambito dell'indirizzo politico governativo.

Anche con riferimento a questa disposizione la dottrina si è a lungo interrogata sulla necessità della ratifica presidenziale per tutti gli accordi internazionali e, quindi, ancora una volta, sull'ammissibilità degli accordi in forma semplificata<sup>103</sup>. La prima ipotesi che, sembra emergere da un'interpretazione letterale dell'art. 80 Cost., è stata largamente smentita dalla prassi che si è sviluppata: tuttavia è possibile sostenere che il Presidente, pur non essendo titolare dell'antico "jus repraesentationis omnimoda", debba essere continuamente e puntualmente informato, così da escludere «alcuna segretezza» dei trattati nei suoi confronti<sup>104</sup>. Ciò è particolarmente vero con riferimento al ruolo che il Capo dello Stato, in quanto comandante delle Forze Armate e Presidente del Consiglio Supremo di Difesa *ex art.* 87, co. 9, Cost., al diritto di esser informato sul contenuto degli accordi internazionali sottoscritti, anche in forma semplificata, in materia di cooperazione o collaborazione tecnico-militare<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Per l'ipotesi del controllo anche sul ruolo delle Camere, nelle ipotesi dei trattati che ricadono nell'art. 80, cfr. G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia*, cit., 796.

<sup>102</sup> Cfr., *ex multis*, P. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIII, 1966, 723 ss., e S. S. GALEOTTI, *Garanzie costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, 1969, 490 ss.

<sup>103</sup> Vale la pena di ricordare l'isolata posizione da Corte di Cassazione, sez. un., sentenza 22 marzo 1972, n. 867, in cui si affermava che «l'art. 87, 8° comma, Cost. non ha inteso prescrivere obbligatoriamente la ratifica per tutte le convenzioni internazionali, ma ha voluto attribuirne la competenza al Presidente della Repubblica nei casi in cui viene seguito il normale procedimento [...], del quale la ratifica costituisce una fase; pertanto è rimasta scoperta un'area, nella quale ben può operare una norma consuetudinaria, integratrice delle disposizioni costituzionali, relativa alle convenzioni internazionali in forma semplificata».

<sup>104</sup> Cfr. S. LABRIOLA, *Trattato segreto e attribuzioni degli organi costituzionali*, in P. FOIS, *Il trattato segreto: profili storico-diplomatici e regime giuridico*, cit., 361. Inoltre F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto Albertino e Costituzione repubblicana*, cit., 201-202, che richiama un caso nel quale il diritto di informazione del Capo dello Stato sarebbe stato eluso: il caso del Presidente Gronchi tenuto all'oscuro della decisione del Governo di costruire rampe per missili balistici sul territorio italiano.

<sup>105</sup> Cfr. sul punto la relazione finale della Commissione Paladin (*Relazione della Commissione istituita dal Governo Goria per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze armate*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, 318 ss.), istituita con d.P.C.M. 1° dicembre 1987, che ha indicato un'ipotesi di regolamentazione delle

Nonostante la limitatezza dei riferimenti normativi a livello costituzionale e la condivisa opinione che gli affari esteri rappresentino un ambito affidato alla responsabilità del Governo, nessun Presidente si è astenuto concretamente dal compiere interventi sulle linee di politica internazionale dell'Italia<sup>106</sup>, in alcuni casi anche in aperta concorrenza col Governo<sup>107</sup>. Si è così creato, e successivamente consolidato, uno spazio autonomo di politica estera<sup>108</sup> attraverso cui la Presidenza della Repubblica si è vista riconoscere il diritto «di essere messo al corrente dell'intero svolgimento degli affari di Stato» e di ottenere «copia di ogni atto riservato del Ministro degli Esteri»<sup>109</sup>.

Esemplificativa della volontà del Capo dello Stato di ridefinire i termini del rapporto con il Governo sulle questioni di politica estera, sia sul piano sostanziale sia su quello procedurale, è la missiva inviata il 17 maggio 2000 da Carlo Azeglio Ciampi al Presidente del Consiglio Giuliano Amato. Nella lettera l'allora Presidente si sofferma, con particolare enfasi, sul «dovere di informazione costante nei suoi confronti affinché [...] sia sempre in condizione di esprimere giudizi, esortazioni e valutazioni prima che determinate decisioni vengano adottate in sede governativa» arrivando a configurare un onere di consultazione tra Capo dello Stato, Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Affari Esteri attraverso

---

informazioni che il Governo deve fornire al Presidente della Repubblica per metterlo nelle condizioni di esercitare la sua funzione di garante della costituzionalità dell'impiego delle Forze Armate. Sul Consiglio supremo di difesa, R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Il Mulino, Bologna, 2012, 177 ss.

<sup>106</sup> Per una panoramica cfr. A. GIANNOTTI, *I Presidenti sulla scena internazionale*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2018, 815, spec. 817.

<sup>107</sup> Per un richiamo alle tensioni della Presidenza Gronchi cfr. G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Stem Mucchi, Modena, 2015, 66-67. Nel 1984, invece, l'ex Presidente Giovanni Leone, dopo un lungo silenzio seguito alle sue dimissioni dalla carica di Presidente della Repubblica, decise di intervenire in una discussione sui limiti dei poteri di esternazione del capo dello Stato che concerneva proprio l'indirizzo in materia di politica estera. In un articolo pubblicato sul giornale «Il Tempo» sostenne che Pertini si avvaleva di forme di comunicazione più ampie di quelle previste dall'art. 87 della Costituzione, dando giudizi sia su atti del Governo che su singole personalità. Per la dinamica di questa vicenda cfr. G. VECCHIO, *Giovanni Leone*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Vol. I, Il Mulino, Bologna, 2018, 287-8, che ricostruisce anche lo scambio, fatto di repliche e controrepliche, che si ebbe tra Leone e il segretario generale della Presidenza della Repubblica Antonio Maccanico, spec. nota 158 pag. 294.

<sup>108</sup> Per una ricostruzione v. F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Ed. aggiornata, Giuffrè, Milano, 2003, 145 ss. Di recente M. FERRARA, *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 102 ss.

<sup>109</sup> Così A. PURI PURINI, *Dalla Colle più alto*, il Saggiatore, Milano, 2012, 34.

contatti frequenti o, comunque, in «ragione degli eventi che li rendano necessari o opportuni»<sup>110</sup>.

La prassi presidenziale, a cui qui si è fatto breve cenno, testimonia l'autonomia acquisita dal Presidente della Repubblica nella conduzione della politica estera e la dimensione acquisita di «*leader* politico portatore di un proprio indirizzo strategico, spesso, ma non sempre, consonante con quello governativo»<sup>111</sup>. Sulla base di questa considerazione, dunque, si cercherà di determinare un possibile limite alle attribuzioni governative in materia di potere estero, con particolare riferimento alla disciplina degli accordi di cui tratta il presente lavoro.

## **6. La distribuzione delle attribuzioni in materia di potere estero tra gli organi del Governo**

Se è vero che gli accordi in forma semplificata rappresentano la più diffusa modalità dello Stato di assumere impegni a livello internazionale, e se è altrettanto vero che protagonista della formazione e conclusione di tali accordi è il Governo, meno chiaro risulta la distribuzione dei poteri tra gli organi dell'Esecutivo e, in particolare, il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri.

Come noto, a livello di cornice costituzionale, l'art. 95 Cost. non ha definito, con riferimento ad alcuna materia, specifiche attribuzioni né al Presidente né al Consiglio dei ministri, tanto meno con riferimento alla materia di politica estera<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> *Ivi*, 37, ove si può leggere anche il testo integrale della lettera, successivamente inviata anche al neo insediato Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi nel 2001.

<sup>111</sup> Così, G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, cit., 75, prendendo spunto proprio dal lascito della presidenza di Giorgio Napolitano. Su questa presidenza cfr. anche V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna, 2013, 127 ss.

<sup>112</sup> M. FRANCHINI, *I poteri del Governo nella conclusione di accordi internazionali*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1980, 47. In termini generali su questi aspetti, anche per una rassegna critica degli orientamenti dottrinari relativi al rapporto tra principio monocratico e principio collegiale nell'organizzazione del Governo, cfr. G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986, 169 ss.

Sin dai primi anni dell'ordinamento repubblicano si era affermata una prassi sulla definizione della politica estera che aveva visto protagonisti il Presidente del Consiglio e il Ministro degli Affari Esteri<sup>113</sup>. Le decisioni sulla politica estera, e, quindi, anche sull'opportunità e i contenuti dei trattati o accordi internazionali, erano assunte da quello che era stato definito un «tandem» composto dai due soggetti appena citati<sup>114</sup>. In tale contesto il Consiglio dei ministri si limitava semplicemente a ratificare le decisioni del cosiddetto «tandem», nonostante formalmente rimanesse l'organo di deliberazione della politica estera<sup>115</sup>. Al Consiglio spesso non venivano neppure comunicate numerose informazioni acquisite e decisioni già assunte dal Presidente del Consiglio e dal Ministro degli esteri<sup>116</sup>.

Al fine di ovviare a tale prassi e di assegnare un maggiore ruolo al Consiglio nella definizione delle decisioni di politica estera<sup>117</sup>, il legislatore ordinario intervenne in occasione della nota legge 23 agosto 1988 n. 400 sulla disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In particolare con l'art. 2, comma 3, lett. h), si è stabilito che «sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare». L'intento della legge è chiaramente quello di superare il citato «tandem» a favore di una maggiore collegialità dell'esecutivo: questa deve realizzarsi sia nelle determinazioni delle linee generali della politica estera sia nella conclusione di accordi di natura politica o militare, che nella forma ancora di progetti, dovrebbero esser sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri.

---

<sup>113</sup> Per uno sguardo sull'attribuzione del potere estero nell'ordinamento prerepubblicano cfr. M. FRANCHINI, *La potestà estera*, cit., 169-171.

<sup>114</sup> Così G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia*, cit., 775 ss., spec. 777, il quale notava che le funzioni del Consiglio dei ministri in materia di politica estera sarebbero potute aumentare solo se fosse mutata la sua struttura, soltanto se fosse divenuto più ridotto e strutturato come il *Cabinet* britannico in cui singoli Ministri seguono la politica estera.

<sup>115</sup> Per un'analisi dettagliata sul punto, precedente alla legge n. 400 del 1988, cfr. S. LABRIOLA, *Lineamenti costituzionali della presidenza del Consiglio*, cit., 114-115.

<sup>116</sup> Cfr. M. FRANCHINI, *La potestà estera*, cit., 201 ss.

<sup>117</sup> Per «la necessità e l'opportunità di una previsione normativa esplicita, che riabiliti la posizione sostanziale del consiglio» cfr. ancora una volta, S. LABRIOLA, *Lineamenti costituzionali della presidenza del Consiglio*, cit., 115.

Sul punto può esser interessante ricordare come l'originaria proposta di legge facesse riferimento ai «progetti di trattati [...] di natura politica o militare *che attengono all'indirizzo politico del Governo*», rinviando al Consiglio dei ministri la loro «approvazione»<sup>118</sup>. Una formulazione, che limitando l'intervento collegiale del Consiglio, sembrava consentire una gestione pratica delle relazioni con l'estero di carattere prettamente ministeriale. Uno spiraglio e una tentazione per ciascun Ministro di gestire le proprie attribuzioni istituzionali e competenze settoriali senza rendere troppe informazioni all'intero collegio governativo. Un'assenza di coordinamento tra i vari ministeri che rappresentava una sorta di eterogenesi dei fini rispetto alle intenzioni dei proponenti<sup>119</sup>.

La sottoposizione soltanto eventuale di tali accordi alla verifica del Consiglio dei ministri avrebbe potuto consentire un ancor più ampio margine di valutazione soggettiva – sia del Presidente del Consiglio, sia degli altri Ministri, *in primis* Affari esteri – su quanto esser tenuti ad assoggettare a delibera collegiale del Gabinetto, ovvero, al contrario, gestire «dicasterialmente» in proprio.

La prassi immediatamente successiva alla legge n. 400 del 1988 – come si vedrà nel prossimo capitolo – non pare confermare le indicazioni del legislatore. Sembra cioè permanere, almeno in una prima fase, il ruolo primario del Presidente del Consiglio e, soprattutto del Ministero degli Affari Esteri a discapito della collegialità che aveva ispirato l'intervento legislativo. Successivamente, merita di esser segnalato, fin da subito, il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che ha riconosciuto ai Ministri il potere di adottare decisioni di politica internazionale nelle materie di loro competenza<sup>120</sup>: si tratta di un aspetto che sembra aver introdotto elementi di “ministerialismo” che si sono sviluppati insieme alle evoluzioni della forma di governo e, in particolare, al ruolo crescente dei partiti all'interno delle coalizioni.

---

<sup>118</sup> Cfr. Art. 2, comma 3, lett. g), A.C. n. 38, X Legislatura, presentato il 2 luglio 1987 dall'On. Labriola e altri.

<sup>119</sup> Una lettura respinta dai proponenti anche dopo la modifica del testo per cui «non può ritenersi che sussistano atti pattizi nelle relazioni di diritto internazionale che siano di natura politica o militare, e per questa sola ragione intrinseca non attengano necessariamente all'indirizzo politico del Governo», così S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli, Rimini, 1989, 66.

<sup>120</sup> Cfr. art. 2, co. 4, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, per cui « I ministeri intrattengono, nelle materie di rispettiva competenza, i rapporti con l'Unione europea e con le organizzazioni e le agenzie internazionali di settore fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.»

Sul punto, infine, deve esser tenuta in debita considerazione l'influenza dei modelli organizzativi e operativi delle istituzioni sovranazionali<sup>121</sup>, in particolare quelle dell'Unione europea, che privilegiano il ruolo dei singoli ministri in quanto componenti del Consiglio, e quello del *premier* in qualità di membro del Consiglio europeo.

Si tratta di aspetti su cui si tornerà diffusamente in sede di conclusioni del quarto capitolo, quando si proverà a tracciare un'evoluzione complessiva dei rapporti endogovernativi nel più generale quadro delle mutazioni della forma di governo parlamentare.

---

<sup>121</sup> Lo rileva C. BOLOGNA, *Accordi e missioni internazionali: la prassi governativa*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008, 298.

## **CAPITOLO II**

### **GLI ACCORDI IN FORMA SEMPLIFICATA. CONSIDERAZIONI A PARTIRE DALLA PRASSI**

SOMMARIO: 1. Risalenti anomalie nell'applicazione concreta dell'art. 80 della Costituzione. – 2. La svolta dei primi anni '80: le premesse per una effettiva centralità del Parlamento – 3. L' art. 4 della l. 11 dicembre 1984, n. 839 come indefettibile presupposto per una ricerca sulla prassi. – 3.1. (segue) indagini impossibili: gli accordi segreti. – 4. I dati raccolti e le tendenze individuate nella prassi. – 4.1. (segue) la cadenza di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e i ritardi. – 5. Fenomeni patologici: tra proroghe, accordi esecutivi e “desolennizzazioni”. – 5.1 (segue) ambiti critici: le molte facce della cooperazione e gli accordi in materia migratori. – 5.2. (segue) individuazione dei soggetti che effettivamente stipulano l'accordo. – 6. Ricorso del Governo all'utilizzo di espedienti per sanare le violazioni dell'art. 80.

#### **1. Risalenti anomalie nell'applicazione concreta dell'art. 80 della Costituzione**

Nel corso della storia dell'Italia repubblicana sono numerosi i casi nei quali l'esecutivo ha concluso in forma semplificata accordi che, in realtà, ricadevano nell'ambito di applicazione dell'art. 80 della Costituzione. Fino alla fine degli anni '70, il Governo ha certamente agito con grande libertà, attraverso numerosi espedienti pensati per aggirare i controlli

parlamentari<sup>1</sup>. Tra questi, il più diffuso è certamente quello degli accordi citati, ma non bisogna dimenticare i meccanismi dell'approvazione successiva (come nel caso dell'adesione Onu, avvenuta con l. n. 848 del 1957<sup>2</sup>), dell'esecuzione provvisoria (specie per l'invio di contingenti militari all'estero<sup>3</sup>) e, infine – in termini più generali, quasi omnicomprensivi vista la rilevanza del fenomeno<sup>4</sup> – la questione, tutt'ora irrisolta, dei prolungati ritardi nella trasmissione degli atti alla Camera e al Senato.

Si tratta di limitazioni al ruolo del Parlamento, difficilmente giustificabili sul piano esegetico, che hanno suscitato l'attenzione della dottrina e, financo, dalla manualistica<sup>5</sup>. Ad esempio non è stata richiesta l'autorizzazione parlamentare per accordi che comportavano oneri alle finanze<sup>6</sup>, modificazioni di leggi – si veda, ad esempio, l'accordo italo-statunitense del 29 marzo 1976 per la reciproca assistenza nell'amministrazione della giustizia in relazione al caso Lockheed<sup>7</sup> - o, persino, nel caso di variazioni territoriali, come avvenuto nel noto caso del Memorandum d'intesa su Trieste del 5 ottobre 1954<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Così P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1984, 211 ss., spec. 214.

<sup>2</sup> Cfr. l. 17 agosto 1957, n. 847, *Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945*, contenente, appunto, l' "ordine di esecuzione" della Carta delle Nazioni Unite.

<sup>3</sup> Su cui diffusamente P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra camere e governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce delle prassi seguite in occasione delle crisi internazionali del Golfo persico, Kosovo e Afghanistan*, cit., 103 ss. Di recente dello stesso A., *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali?*, in *Diritto e società*, 2019, 149 ss.

<sup>4</sup> Cfr. *infra* par. 6.

<sup>5</sup> Cfr. per tutti, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 88-89. Riferimenti si trovano anche nella letteratura storica cfr. G. MAMMARELLA, P. CACACE, *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, cit., 240 ss.

<sup>6</sup> Esempi si trovano in S. MARCHISIO, *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, cit., 552.

<sup>7</sup> Su cui V. STARACE, *L'accordo italo-statunitense relativo al caso Lockheed: significato di un precedente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1976, 665 ss, accordo concluso con estrema rapidità e stipulato dall'ambasciatore d'Italia a Washington il 29 marzo 1976. Singolare, in quella occasione, l'altrettanto rapida emanazione delle norme interne cui l'accordo subordinava l'entrata in vigore, cfr. d.l. 1° aprile 1976, n. 76, convertito, dalla legge 30 aprile 1976, n. 179. Una forma di tacita e inequivoca approvazione dell'operato del Governo sia da parte del Presidente della Repubblica, in sede di emanazione del decreto-legge, sia da parte del Parlamento con la conversione in breve tempo.

<sup>8</sup> Cfr. M. UDINA, *Gli accordi internazionali in forma semplificata e la Costituzione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1961, 214, nt. 38. Il Memorandum d'Intesa su Trieste fu "recepito" nell'ambito del bilancio sugli esteri (ll. 19 marzo 1955, n. 112 e 26 marzo 1955, nn. 172 e 173, dove peraltro non viene mai nominato) e poi ratificato, addirittura, nel quadro degli Accordi di Osimo del 1977 (cfr. l. 14 marzo 1977, n. 73, *Ratifica ed esecuzione del trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, con allegati, nonché dell'accordo tra le stesse Parti, con allegati, dell'atto finale e dello scambio di note, firmati ad Osimo (Ancona) il 10 novembre 1975*). Su quest'ultimo punto si vedano i contributi raccolti nella *Rivista di diritto internazionale*, n. 3 del 1977, in particolare: M. UDINA., *Gli accordi italo-jugoslavi di Osimo del 10 novembre 1975*, 405 ss. e S. BARTOLE, *Tutela della minoranza linguistica slovena*

La categoria dei trattati di natura politica, infine, è quella in cui si sono avute le violazioni più numerose: sono ricorrenti, anche nel dibattito pubblico, le controversie sulla posizione degli accordi relativi alla difesa e alla collaborazione militare, con particolare riferimento a quelli assunti nel quadro della Nato<sup>9</sup>. A tal proposito sono risalenti ma emblematiche le vicende relative all'accordo per la concessione alla Marina degli Stati Uniti della base navale della Maddalena concluso nel 1972<sup>10</sup> e alla base di Comiso destinata ad ospitare i cd. "euromissili" (missili *Cruise*) nel periodo compreso tra gli anni Settanta e Ottanta<sup>11</sup>. In questi casi, oltre al mancato esperimento della procedura prevista dall'articolo 80, per i trattati aventi natura politica entra in gioco anche la complessa e delicata questione degli accordi cd. "segreti"<sup>12</sup>. Un problema che si affaccia periodicamente in Italia con particolare riferimento agli accordi e ai protocolli accessori relativi alle basi dell'alleanza atlantica e statunitensi nel

---

*ed esecuzione del trattato di Osimo*, 507 ss. Per un caso diverso A. MALINTOPPI, *La delimitazione della piattaforma continentale adriatica e l'art. 80 della Costituzione*, cit., 506 ss. In riferimento a tale ultima categoria, ad esempio, il 28.4.1964 fu regolata la delimitazione della frontiera italo-francese nel settore del Moncenisio con uno scambio di note ed il 28.9.1967 è stato concluso un accordo per la modifica del confine tra Clavière e Montegenèvre.

<sup>9</sup> Su cui diffusamente S. MARCHISIO, *Le basi militari nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1984, 234, per cui gli accordi assunti in sede di Consiglio atlantico e di riunioni speciali dei Ministri Nato «altro non sono che accordi internazionali assunti in forma semplificata». Inoltre A. BARBERA, *Le vicende del trattato del Nord-Atlantico: revisione de facto o interpretazione evolutiva?*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, 815 ss.

Si ricordi che parallelamente al Trattato istitutivo del 1949 e alla Convenzione di Londra del 1951, che disciplina lo status delle Forze Armate nell'ambito delle operazioni NATO (cd. NATO-SOFA), gli Stati parte dell'Alleanza hanno concluso una serie di accordi bilaterali per la disciplina dei reciproci rapporti. È, ad esempio, il caso del *Bilateral Infrastructure Agreement* (BIA) tra Italia e Stati Uniti, concluso nel 1954 e mai reso pubblico. Il BIA regola, a livello generale, le modalità per l'utilizzo delle basi concesse in uso alle Forze USA sul territorio italiano ed è noto come "accordo ombrello", poiché si limita a fornire delle indicazioni di massima circa lo stanziamento di contingenti militari statunitensi. A tale accordo segue il *Memorandum of Understanding* tra il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti d'America e il Ministero della Difesa della Repubblica Italiana relativo all'uso delle installazioni e infrastrutture da parte degli USA in Italia, firmato il 2 febbraio 1995 a Roma (cd. *Shell Agreement*): esso predispone una sorta di "schema generale" per gli accordi specifici di ogni singola base. Si tratta di un tema i cui risvolti si ripropongono periodicamente, per la disamina di una recente vicenda e per riferimenti più ampi e dettagliati rispetto al complesso dei rapporti tra Italia e Stati Uniti, cfr. D. MAURI, *Droni a Sigonella: quale valore ha (e quale impatto produrrà) l'accordo italo-americano?*, in *Quaderni di SIDIBlog*, vol. 3, 2016, 319 ss. Inoltre di recente si veda il volume collettaneo S. LA PORTA (a cura di), *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico*, *Atti del Convegno, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 26 novembre 2019*, Giuffrè, Milano, 2020, e, in particolare, i contributi *ivi* contenuti di R. CALVANO, *Il ruolo della NATO nello sviluppo di una cooperazione europea*, 43 ss., e F. FURLAN, *Il regime giuridico delle basi NATO (e USA)*, 125 ss.

<sup>10</sup> Sulla vicenda è disponibile un dettagliato dossier del Servizio studi del Senato – Servizio affari internazionali, *Le basi americane in Italia – problemi aperti*, a cura di Natalino Ronzitti dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), 2007, 3 ss. Inoltre F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, cit., 149, nt. 10.

<sup>11</sup> Sul punto ancora B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., 85-86.

<sup>12</sup> Su cui per un'ampia trattazione si veda ancora il volume, P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto: profili storico-diplomatici e regime giuridico*, cit., e *infra* par. 3.1.

nostro paese, il cui contenuto è rimasto – e in alcuni casi è tuttora – segreto: tali accordi sono stati oggetto di vivace polemica politica e di iniziative parlamentari in vari periodi della storia repubblicana<sup>13</sup>, specialmente durante la XIII legislatura repubblicana, in seguito all'incidente del Cermis del 1998 e al conflitto nella ex-Jugoslavia del 1999<sup>14</sup>.

## **2. La svolta dei primi anni '80: le premesse per una effettiva centralità del Parlamento**

Nel 1986 il *Centro Studi sulla Riforma dello Stato* dà alle stampe il volume *Missili e potere popolare. Per la riforma dell'art. 80 della Costituzione*<sup>15</sup>. Si tratta di un'opera fondamentale per provare a interpretare i tentativi che nel corso degli anni '80 hanno cercato – vedremo con quale resa – di sistematizzare i rapporti tra Governo e Parlamento nell'ambito del controllo democratico sulla politica estera.

La vicenda che offre le premesse per lo studio menzionato è quella, già citata, dell'installazione di missili a testata nucleare in diversi paesi dell'Europa, Italia compresa, in grado di suscitare un vasto movimento di opposizione e mobilitazione di ispirazione pacifista. La decisione Nato, riferita anche a basi collocate sul territorio nazionale, in particolare a quella di Comiso in Sicilia, è considerata, nel dibattito pubblico, ma non solo, un vero e proprio «attentato alla sovranità popolare»<sup>16</sup>.

Emerge in quegli anni l'esigenza di dotare il popolo e le istituzioni democratiche di nuovi poteri. Una necessità di innovazione che investe la stessa Costituzione, in particolare l'art.

---

<sup>13</sup> In generale sulla vicenda Gladio cfr. G. VOLPE, *L'illegittimità costituzionale dell'accordo «stay-behind» (Operazione Gladio)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 1547 ss.

<sup>14</sup> Per una ricostruzione complessiva delle grandi implicazioni costituzionali di quel passaggio cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, che si apre proprio con alcune riflessioni tratte dai dibattiti parlamentari relativi alle operazioni “umanitarie” in Albania ai tempi della guerra del Kosovo o ai bombardamenti in Jugoslavia. Inoltre per una riflessione “a caldo” sulla vicenda si vedano i lavori contenuti in M. DOGLIANI, S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forma. Profili di diritto interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 1999.

<sup>15</sup> AA. VV., *Missili e potere popolare. Per una riforma dell'art. 80 della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1986, con contributi di P. Ingrao, L. Castellina, A. Barbera, F. Clementi e P. Barrera, D. Gallo, P. Cotta Ramusino, L. Luzzato.

<sup>16</sup> Come si può leggere anche nella quarta di copertina del volume *supra* citato.

80, e che, allo stesso modo, si riflette sugli interventi legislativi da compiere per adeguare l'esercizio dei poteri democratici alla nuova dimensione dei problemi della sicurezza, delle alleanze militari, dell'integrazione internazionale e dell'effettivo esercizio della sovranità popolare.

Anche nella letteratura scientifica<sup>17</sup> e nelle riviste specializzate<sup>18</sup> si registra un rinnovato interesse ai temi del rapporto tra Governo e Parlamento in materia di accordi internazionali e di assunzione nell'ordinamento, e nella politica nazionale, di decisioni e regole prese in sedi, e da, soggetti internazionali.

Su questo aspetto, se i tentativi di avviare possibili riforme della Costituzione sono sempre rimasti tali<sup>19</sup>, ciò non è accaduto sul versante legislativo, almeno per quanto riguarda il profilo relativo alla necessità di garantire la più ampia pubblicità degli accordi internazionali e, in particolare, la possibilità di un effettivo controllo parlamentare sulle valutazioni compiute dal Ministero degli affari esteri<sup>20</sup>.

Con la legge 11 dicembre 1984, n. 839, recante *Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, si dispone che «gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, ivi compresi quelli in forma semplificata»<sup>21</sup> siano inseriti e pubblicati nel loro testo integrale nella *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana*. Inoltre, l'art. 4 della medesima legge prevede che «a cura del Servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi del Ministero degli affari esteri, sono trasmessi, per la pubblicazione trimestrale in apposito supplemento della Gazzetta Ufficiale, tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed altri atti comunque denominati, che

---

<sup>17</sup> Per tutti S. MARCHISIO, *Le basi militari nel diritto internazionale*, cit., 230 ss.

<sup>18</sup> Si ricordino i due numeri monografici della rivista *Quaderni Costituzionali* dedicati a *Le Istituzioni della politica estera* (3/1984) e *Le Istituzioni della difesa* (2/1987).

<sup>19</sup> Ci si tornerà più avanti, cfr. *infra* Cap. 4, par. 3.

<sup>20</sup> Numerosi sono i riferimenti che possono esser fatti ad altre esperienze giuridiche, che tuttavia non sono sempre aderenti all'impostazione italiana. Alcuni hanno ricordato i documenti contenenti i "Treaties in Force" e "Treaties and Other International Acts Series" (TIAS), pubblicati negli Stati Uniti, così N. RONZITTI, *Considerazioni introduttive*, in ID., *Il diritto dei trattati nelle attività di interesse delle Forze Armate*, A&P, Formia, 2002, 57 ss.

<sup>21</sup> Art. 1, co. 1, lett. f).

sono altresì comunicati alle Presidenze delle Assemblee parlamentari. La trasmissione avviene non oltre un mese dalla sottoscrizione dell'atto con cui la Repubblica si obbliga»<sup>22</sup>.

Il volume citato in apertura del paragrafo testimonia gli orientamenti dottrinali che hanno ispirato la riforma<sup>23</sup>. Alla base di quell'intervento legislativo vi è l'idea di un Parlamento che, nel solco del paradigma del *Panopticon* benthamiano, "tutto vede e tutto controlla": una funzione nel cui svolgimento risultano protagonisti, in particolare, i gruppi di opposizione<sup>24</sup>.

In realtà, analizzando i lavori preparatori della legge n. 839 del 1984 ci si accorge che l'obbligo di trasmissione fu inserito senza particolare enfasi<sup>25</sup>. Si tratta di un tema, peraltro, su cui anche la dottrina precedente non sembrava aver posto particolare attenzione, salvo uno spunto fornito alla fine degli anni '70 da Treves che si era soffermato sulla necessità di un'informazione «al tempo stesso attendibile, tempestiva e completa oltre che di facile accesso»<sup>26</sup>.

Il nuovo sistema di informazione introdotto nel 1984 comprende anche un ulteriore elemento di grande rilievo, che deve essere menzionato in questa sede. Nell'art. 9 è infatti stabilito che «la Gazzetta Ufficiale pubblica annualmente, in allegato al volume contenente

---

<sup>22</sup> Art. 1, co. 1, lett. f) «gli accordi ai quali la Repubblica si obbliga nelle relazioni internazionali, ivi compresi quelli in forma semplificata».

<sup>23</sup> Di rilievo anche il commento di uno degli ispiratori della riforma S. LABRIOLA, *Trattato segreto e attribuzioni degli organi costituzionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, 571-2, che, come si evince dal titolo, riflette sul tema della pubblicità a partire dall'ipotesi maggiormente problematica, ovvero quella degli accordi segreti.

<sup>24</sup> Con l'interno, specie in politica estera di «marcare [la propria] presenza su alcune questioni connotate da insanabile ed anche emotiva contrapposizione», così S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 966-7. Prima della riforma si era soffermato sul cattivo funzionamento del livello di acquisizione delle informazioni e di elaborazione dei dati, che è pregiudiziale all'attività di controllo, A. BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e controllo politico*, in G. AMATO (et al.), *Attualità e attuazione della Costituzione*, II<sup>a</sup> ed., Laterza, Roma-Bari, 1982, 16 ss., spec. 34.

<sup>25</sup> Il disegno di legge n. 785 di iniziativa governativa (Craxi, Martinazzoli) presentato il 15 novembre 1983 ed esaminato dalla I<sup>o</sup> Commissione Affari Costituzionali in sede legislativa nelle sedute del 15 dicembre 1983 e del 18 gennaio 1984. Nel corso di quest'ultima fu discussa e approvato la proposta del Presidente Silvano Labriola che poi diverrà l'art. 4, mentre la proposta emendativa che poi diverrà l'art. 1, comma 1, lett. f) si deve ai deputati Barbera, Ferrara e Loda nella seduta del 18 gennaio 1984 "aggiungendo il punto f), ci proponiamo di far sì che venga data pubblicità ad una serie di accordi (come quelli semplificati) i quali, non vengano portati in Parlamento perché non hanno bisogno di ratifica parlamentare, in base ad una certa interpretazione dell'articolo 80 della Costituzione".  
[http://legislature.camera.it/chiosco.asp?source=/altre\\_sezionism/10169/10181/10182/documentotesto.asp&content=/\\_dati/leg09/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdl=785-B](http://legislature.camera.it/chiosco.asp?source=/altre_sezionism/10169/10181/10182/documentotesto.asp&content=/_dati/leg09/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pdl=785-B)

<sup>26</sup> T. TREVES, *L'informazione sulla politica estera dell'Italia: il caso dei trattati internazionali*, in *Studi per Balladore Pallieri*, II, Giuffrè, Milano, 1978, 614 ss, spec. 630. Treves era particolarmente sensibile al tema e, già nel 1968, aveva pubblicato insieme a Giuliano e Lanfranchi, una raccolta di atti, v. T. TREVES, F. LANFRANCHI, M. GIULIANO (a cura di), *Corpo-indice degli accordi bilaterali in vigore tra l'Italia e gli Stati esteri*, Giuffrè, Milano, 1968.

gli indici annuali o in apposito volume, la situazione delle convenzioni internazionali vigenti per l'Italia, con l'indicazione degli Stati per i quali queste convenzioni sono efficaci e delle riserve ad esse relative. Il volume è predisposto a cura del Ministero degli affari esteri»<sup>27</sup>.

A partire dal 2010, infine, è stata messa a disposizione degli interessati<sup>28</sup> la banca dati Atrio – *Archivio dei Trattati Internazionali Online*, liberamente accessibile sul sito del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale<sup>29</sup>. Tale banca dati ha lo scopo di rendere facilmente rintracciabili le informazioni relative al quadro convenzionale in vigore in Italia sul piano bilaterale e multilaterale, attraverso la consultazione on line dei dati e dei testi relativi agli Accordi vigenti per l'Italia.

L'efficacia di questo strumento ha successivamente portato a una novità nella pubblicazione degli allegati trimestrali: dal 2018, infatti, in Gazzetta Ufficiale viene pubblicato solo l'indice degli accordi, mentre per i testi e la documentazione completa viene fatto rinvio alla banca dati. Una soluzione che desta numerose perplessità alla luce della pubblicazione integrale prevista dall'art. 4 della legge n. 839 del 1984 e che, peraltro, si pone in controtendenza rispetto all'avviso che, in precedenza, era stato inserito sull'home page della banca dati del Ministero: «le informazioni presenti nella banca dati non rivestono carattere di ufficialità. L'Utente è comunque pregato di consultare i testi pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale Italiana»<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Si tratta di un modello suggerito, sulla base dell'esempio della prassi statunitense, proprio da T. TREVES nel lavoro citato nella nota precedente (*Ivi*, 630). Per una prima lettura dell'intervento legislativo cfr. G. GAJA, *Le notizie sui trattati: dal telefono alla stampa?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1984, 804 ss. che, nel riflettere sull'art. 9, richiama la posizione espressa cinquant'anni prima da Perassi, che aveva auspicato «una pubblicazione ufficiale periodica dello stato delle ratifiche delle adesioni e delle denunce delle principali convenzioni internazionali in vigore fra l'Italia ed altri Stati» (così T. PERASSI, *L'ambito di vigore delle norme interne emanate mediante ordine di esecuzione di un accordo internazionale*, *ivi*, 1929, 417 ss.)

<sup>28</sup> Sul sito del Ministero è scritto che i «beneficiari principali della banca dati ITRA si sono rivelati i ricercatori nel campo giuridico e delle relazioni internazionali e, più in generale, gli operatori del mondo accademico; i notai e i pubblici ufficiali; gli imprenditori italiani che vogliono investire all'estero e quelli stranieri che intendono investire in Italia». Inoltre, la consultazione della banca dati avviene anche per «uso interno», comportando un «minor ricorso agli archivi cartacei - che pure il Servizio ha il compito di custodire come Depositario dei Trattati per lo Stato italiano – facilitando l'attività quotidiana».

<sup>29</sup> La banca dati, originariamente denominata ITRA, conteneva inizialmente i soli trattati ratificati dall'Italia.

<sup>30</sup> La dizione, non più presente sul sito, è citata in numerosi lavori e, con particolare enfasi, da 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, 436 e 461.

### 3. L'art. 4 della l. 11 dicembre 1984, n. 839, come indefettibile presupposto per una ricerca sulla prassi

L'art. 4, della legge n. 839 del 1984, come detto, sembra inserirsi in un tentativo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, operata sul versante del controllo democratico sulla politica estera, a fronte di una *crisi* del sistema dei partiti<sup>31</sup> e di una specifica denuncia delle difficoltà del rapporto rappresentativo<sup>32</sup>. Un tentativo di recupero, all'interno del sistema istituzionale e, in particolare, dell'istituto parlamentare della situazione venutasi a creare. Non è, forse, un caso che il titolo di uno dei lavori più importanti dell'epoca, ad opera di Augusto Barbera, sia proprio «Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale»<sup>33</sup>: un riferimento, quello al corpo elettorale, assai significativo, specie alla luce del quadro costituzionale e in particolare dell'art. 75, co. 2, che esclude la possibilità di sottoporre a referendum abrogativo delle leggi di autorizzazione alla ratifica. Su questo specifico versante dell'indirizzo politico si afferma, dunque, l'idea di recuperare all'interno del circuito istituzionale una legittimazione che si sta progressivamente perdendo.

Occorre chiedersi, preliminarmente, se una singola disposizione di legge possa essere ritenuta sufficiente o, se almeno, possa costituire un valido presupposto, all'interno delle profonde trasformazioni che hanno riguardato la forma di governo parlamentare nel corso

---

<sup>31</sup> Un fenomeno già denunciato dalla dottrina, molti anni prima, cfr. per tutti C. MORTATI, *La crisi del Parlamento* (1966), ora in ID., *Problemi di politica costituzionale, Raccolta di scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 1972, 166, che già a metà degli anni '60 constatava l'assenza di forme di condizionamento sull'azione politica dei partiti da parte degli aderenti e/o iscritti. Per le difficoltà di rappresentanza e di mediazione tra pluralismo sociale e istituzionale, v. L. ELIA, *L'attuazione della costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni* (1965), ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, 131.

<sup>32</sup> Si aderisce qui alla definizione di crisi proposta da M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 124 ss., spec. 130, dove si legge «"crisi" esprime il senso di un "passaggio non ancora compiuto" e che peraltro potrebbe non avere mai a compiersi, poiché i suoi esiti possibili sono tanto la fine dello stato, dell'oggetto o della condizione originari, quanto l'adattamento di questi (senza perdita della primitiva identità) alla realtà "critica" delle cose, o addirittura il superamento delle difficoltà con il pieno recupero delle condizioni di partenza». Sul tema cfr. anche il contributo monografico di F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000, passim.

<sup>33</sup> A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 3, 447 ss., poi pubblicato anche in AA. VV., *Missili e potere popolare. Per una riforma dell'art. 80 della Costituzione*, cit., 37 ss.

degli anni '80<sup>34</sup>. Un simile interrogativo, senz'altro retorico, non può tuttavia esonerare lo studioso da un'analisi dell'attuazione data alla disposizione, quale immancabile presupposto per una riflessione che prenda le mosse dalla prassi in materia.

Già subito dopo l'entrata in vigore della legge, la dottrina si interrogava sulla pubblicazione in tempi rapidi, e senza ritardi, degli allegati in questione e rimarcava l'importanza dell'inserimento dei trattati «in un archivio di documentazione consultabile in ogni parte d'Italia a mezzo di terminali», in assenza del quale sarebbe dovuta continuare la possibilità di informazione su diretta richiesta degli interessati<sup>35</sup>. Inoltre si sottolineava la capacità di deterrenza circoscritta al solo aspetto preventivo, la mancata previsione di sanzioni, la vaghezza e genericità dei termini e dei concetti utilizzati<sup>36</sup>.

Non v'è dubbio, infatti, che i termini disposti dalla legge siano da intendersi come meramente ordinatori e che le modalità concrete di pubblicazione degli atti abbiano contribuito a determinare le sorti della riforma. Proprio per questa ragione si ritiene di procedere in un'indagine come quella delineata.

La prima pubblicazione è avvenuta nel Supplemento ordinario alla G.U. Serie Generale n. 67 del 21 marzo 1987, con il Comunicato del Ministero degli Affari esteri relativo agli *Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 15 ottobre 1986 – 15 dicembre 1986 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica e atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica entrati in vigore per l'Italia nello stesso periodo*. Come specificato nella prima pagina, il supplemento comprende i soli accordi relativi al bimestre indicato, e non al trimestre, per rispettare la data dell'operatività dell'obbligo stabilito *ex lege* n. 839 del 1984<sup>37</sup>. L'art. 14, comma 4, della legge

---

<sup>34</sup> La letteratura sarebbe sterminata, in questo frangente ci si limita a rinviare a S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2018, passim.

<sup>35</sup> Per entrambe le osservazioni e per le citazioni cfr. G. GAJA, *Le notizie sui trattati: dal telefono alla stampa?*, cit., 806, che esprimeva così alcuni timori sull'attuazione della nuova disciplina. Timori che, come si avrà modo di evidenziare si riveleranno fondati.

<sup>36</sup> Nonché l'ampia discrezionalità dei giudizi e delle valutazioni cui essa rinvia, anche in conseguenza delle formule compromissorie che la contraddistinguono, cfr. C. DELL'ACQUA, *Il potere estero fra segreto e politica*, in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto. Profili storico-diplomatici e regime giuridico*, cit., 252.

<sup>37</sup> Si specifica poi che «il prossimo supplemento alla *Gazzetta ufficiale*, datato 15 aprile 1987, coprirà l'arco trimestrale 15 dicembre 1986-15 marzo 1987, e così via di seguito».

aveva infatti «prudentemente»<sup>38</sup> disposto un rinvio dell'applicazione al «secondo anno successivo a quello di entrata in vigore della presente».

Dalla lettura del primo allegato ci si avvede subito di alcune specificità con cui è stata data attuazione agli obblighi di informazione previsti per legge. Innanzitutto, è possibile leggere l'avvertenza secondo cui «eventuali altri Accordi entrati in vigore nel periodo di cui sopra, ma i cui testi non sono ancora pervenuti al Ministero degli affari esteri, saranno pubblicati nel prossimo Supplemento trimestrale della Gazzetta Ufficiale». Una formulazione, invero scontata, che, tuttavia, conduce ad un'attenta verifica dei ritardi nella prassi.

L'allegato è strutturato in modo che i testi degli accordi siano preceduti da un indice/tabella da dove ricavare alcuni elementi essenziali quali il titolo, la data e il luogo della firma e la data di entrata in vigore e gli accordi, enumerati con numero romano, sono riportati uno di seguito all'altro<sup>39</sup>. Una lettura che non può esser agevole, per la lunghezza di taluni testi e la presenza di diverse versioni linguistiche<sup>40</sup>, ma che comunque consente, non senza difficoltà di consultazione pratica, di acquisire tutti gli elementi utili a una comprensione dell'obbligo internazionale riguardante l'Italia.

Sembra doversi rilevare, tuttavia, che l'obbligo di pubblicazione sia stato interpretato alla stregua un mero adempimento formale. Questo è vero in particolare nei confronti delle Camere ai cui Presidenti, e per loro tramite alle Commissioni competenti, viene trasmesso lo stesso allegato pubblicato in Gazzetta Ufficiale senza alcuna forma di classificazione e/o indice analitico, dati sicuramente in possesso del Ministero e in particolare del Servizio che cura la pubblicazione.

Che l'obbligo sia stato interpretato come meramente formale sembra confermato, anche, dalla successiva pubblicazione *online* sull'Archivio dei Trattati Internazionali Online, a cura del Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati. Si tratta di un

---

<sup>38</sup> Così G. GAJA, *Le notizie sui trattati: dal telefono alla stampa?*, cit., 805.

<sup>39</sup> La numerazione, sotto varie forme (annuale o progressiva), è proseguita fino a GU Serie Generale n. 54 del 05-03-2012 - Suppl. Ordinario n. 44, «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2)».

<sup>40</sup> Nella prima pagina è specificato che «Quando tra i testi facenti fede non è contenuto un testo in lingua italiana, si è pubblicato sia il testo in lingua straniera facente fede, sia il testo in lingua italiana se esistente come testo ufficiale. In mancanza del quale si è pubblicata una traduzione non ufficiale in lingua italiana del testo facente fede».

archivio che, come si è accennato, a partire dal 2018, ha sostituito la pubblicazione cartacea dei testi degli accordi in Gazzetta Ufficiale, dove ormai viene riportato solo l'indice<sup>41</sup>.

L'Archivio, come si legge nella pagina di presentazione, ha «lo scopo di rendere facilmente accessibili le informazioni relative al quadro convenzionale in vigore in Italia sul piano bilaterale e multilaterale»<sup>42</sup>. Un'ambizione che non sembra essere pienamente soddisfatta date le difficoltà che si possono avere nel rintracciare alcuni accordi tramite il motore di ricerca interno al sito: potrebbe sembrare paradossale ma il supporto cartaceo, pur con la sue difficoltà pratiche, era comunque in grado di assicurare maggiori garanzie di pubblicità degli accordi.

### **3.1 (segue) indagini impossibili: gli accordi segreti**

Come visto nei paragrafi precedenti, con la legge n. 839 del 1984 la dimensione democratica del principio di pubblicità di tutti gli accordi, sia quelli stipulati in forma solenne che quelli conclusi in forma semplificata, si traduce in una precisa disposizione operativa.

L'intervento normativo richiamato rappresenta senza dubbio – dal punto di vista del diritto interno – un ostacolo alla stipulazione di accordi segreti, che si caratterizzano, in ultimo, per la loro mancata pubblicazione<sup>43</sup>. Ciò appare del tutto coerente con il ruolo assegnato alle Camere dall'art. 80 della Costituzione: la mancanza di pubblicazione dell'impegno assunto determina l'impossibilità per il Parlamento di avere cognizione dell'accordo e del suo contenuto. Una forma di segretezza non conciliabile con la necessaria compartecipazione dell'organo legislativo alla determinazione della politica estera<sup>44</sup>.

Tale ostacolo può essere superato solo ove ricorrano le situazioni disciplinate dall'art. 39 della legge 3 agosto 2007 n. 124, recante «Istituzione ed ordinamento dei servizi per le

---

<sup>41</sup> A partire da «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo 2018 - 15 giugno 2018, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica» in GU Serie Generale n. 189 del 13-08-2019.

<sup>42</sup> V. <http://itra.esteri.it/Default.aspx>

<sup>43</sup> Sull'assenza di una "forma" segreta si rinvia a quanto argomentato *supra* nel Cap. I, par. 4.

<sup>44</sup> A.M. CALAMIA, *Parlamento e politica estera. Aspetti problematica dell'applicazione dell'art. 80 della Costituzione italiana*, in G. AMATO (et. al.), *Marxismo Democrazia e Diritto dei popoli. Scritti in onore Lelio Basso*, Franco Angeli Editore, Milano, 1979, 329.

informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato», e che riguardano l'integrità della Repubblica, l'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, la difesa militare etc.: appare chiaro che la disposizione richiamata consente di superare e di derogare al principio di pubblicità richiesto con la già ricordata legge del 1984 e dovrebbe pertanto trovare applicazione anche per gli accordi internazionali<sup>45</sup>. Nondimeno, il Governo deve seguire le procedure ivi previste e apporre il segreto di Stato: ove non sia fatto uso di tale prerogativa, l'accordo deve essere pubblicato nelle forme legislativamente previste.

La nostra Costituzione, infatti, non solo non menziona gli accordi semplificati ma non sancisce – come la gran parte dei testi costituzionali – neanche il divieto di stipulazione di accordi segreti. Per i motivi sulla base dei quali i costituenti non hanno inserito tale divieto occorre far riferimento al dibattito tenutosi nella seduta del 20 dicembre 1946 della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituente al cui esame era sottoposto un progetto di articolo che, al primo comma, assegnava allo Stato la ratifica dei trattati, previa autorizzazione delle Camere e, al secondo comma, stabiliva che «i trattati segreti sono nulli»<sup>46</sup>. In sede di discussione il relatore Tosato sostenne che il divieto era implicito nel primo comma, della stessa opinione era anche l'on. Lussu il quale precisò che inserendo l'obbligo di autorizzazione delle Camere si sarebbe stabilito indirettamente un divieto di stipulazione in forma segreta<sup>47</sup>.

Nei sistemi democratici, imperniati sul principio di trasparenza del potere e dei relativi meccanismi decisionali<sup>48</sup>, il ricorso al segreto, nella sua massima declinazione pubblicistica del segreto di Stato, può, dunque, essere eccezionalmente ammissibile soltanto in casi assai limitati. Questi casi devono risultare connessi in modo strumentale alla tutela di interessi essenziali della comunità statale e dotati di un fondamento costituzionale che ne consenta il

---

<sup>45</sup> Cfr. V. PUPO, *Segreto di stato e democrazia nell'Italia Repubblicana*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2018, 155 ss.

<sup>46</sup> Art. 10 del progetto di Costituzione: «Il Presidente della Repubblica ratifica i trattati internazionali, previa autorizzazione delle Camere. I trattati segreti sono nulli».

<sup>47</sup> Allo stesso modo fu respinta una diversa formulazione proposta dal Presidente Terracini che così recitava «Ogni impegno internazionale di carattere segreto è proibito». Cfr. *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. VIII, 1757 ss.

<sup>48</sup> Su cui in termini ampi P. BARILE, *Democrazia e segreto*, in *Quaderni costituzionali*, 1987, 29 ss., e M.G. LOSANO, *Trasparenza e segreto: una convivenza difficile nello Stato democratico*, in *Diritto pubblico*, 2017, 657 ss., anche per i numerosi richiami all'opera di N. Bobbio.

ragionevole bilanciamento con gli ulteriori interessi che, tramite la segretazione, verrebbero sacrificati<sup>49</sup>.

#### 4. I dati raccolti e le tendenze individuate nella prassi

L'analisi, per le ragioni sopra specificate<sup>50</sup>, inizia dal Supplemento ordinario alla G.U. Serie Generale n. 67 del 21 marzo 1987 con il Comunicato del Ministero degli Affari esteri relativo agli «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 15 ottobre 1986 – 15 dicembre 1986 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica e atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica entrati in vigore per l'Italia nello stesso periodo» e si conclude con la G.U. Serie Generale n. 274 del 22 novembre 2019, con il comunicato relativo agli «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno 2019 - 15 settembre 2019, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 2)»<sup>51</sup>.

Si tratta, dunque, di un arco temporale di quasi trentatré anni in cui sono stati pubblicati 1944 atti variamente denominati: accordo, clausola addizionale, decisione, delibera, dichiarazione d'intenti, *implementing agreement*, intesa amministrativa, memorandum, programma, protocollo, risoluzione, scambio di note, scambio di lettere. In un solo caso ricorre il *nomem* Trattato<sup>52</sup>.

Di seguito si illustrano i dati complessivi, divisi per anno di entrata in vigore e per anno di pubblicazione. Si ritiene utile fornire questa doppia indicazione visto che, come si dirà nel prossimo paragrafo, sono assai frequenti i ritardi nella pubblicazione in violazione di quanto previsto dall'art. 4 della legge n. 839 del 1984. Un'eventualità indicata anche nella prima

---

<sup>49</sup> Sul tema ancora una volta si veda il volume P. FOIS (a cura di), *Trattato segreto. Profili storico-diplomatici e regime giuridico*, cit.

<sup>50</sup> Cfr. art. 14, co. 4, l. n. 839 del 1984, che aveva disposto un rinvio dell'applicazione al «secondo anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge».

<sup>51</sup> Ultimo pubblicato alla data del 30 aprile 2021.

<sup>52</sup> *Trattato sul partenariato strategico tra la Repubblica Italiana e la Repubblica del Kazakistan*, fatto a Roma il 5 novembre 2009 ed entrato in vigore nel 2011, in GU Serie Generale n. 268 del 17.11.2011.

pagina di ogni allegato dove è sempre contenuto la seguente specificazione: «eventuali altri Accordi entrati in vigore entro il [...] i cui testi non sono ancora pervenuti al Ministero degli Affari Esteri saranno pubblicati nel prossimo Supplemento trimestrale della Gazzetta Ufficiale».

<b>Numero di accordi in forma semplificata entrati in vigore e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana dal 1986 al 2019</b>		
<i>Anno</i>	<i>Entrata in vigore</i>	<i>Pubblicazione</i>
1985	<b>1</b>	<i>0</i>
1986	<b>42</b>	<i>0</i>
1987	<b>135</b>	<i>126</i>
1988	<b>112</b>	<i>137</i>
1989	<b>90</b>	<i>58</i>
1990	<b>95</b>	<i>87</i>
1991	<b>81</b>	<i>94</i>
1992	<b>92</b>	<i>69</i>
1993	<b>51</b>	<i>79</i>
1994	<b>58</b>	<i>54</i>
1995	<b>42</b>	<i>61</i>
1996	<b>47</b>	<i>39</i>
1997	<b>108</b>	<i>66</i>
1998	<b>94</b>	<i>107</i>
1999	<b>68</b>	<i>91</i>
2000	<b>72</b>	<i>57</i>
2001	<b>66</b>	<i>91</i>
2002	<b>79</b>	<i>76</i>
2003	<b>53</b>	<i>63</i>
2004	<b>65</b>	<i>51</i>

2005	29	53
2006	39	41
2007	65	60
2008	35	38
2009	32	28
2010	31	40
2011	39	35
2012	24	29
2013	30	25
2014	24	41
2015	23	23
2016	28	12
2017	23	32
2018	42	14
2019	29	67
<b>Totale</b>		<b>1944</b>

#### 4.1 (segue) la cadenza di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e i ritardi

L'art. 4 della legge n. 839 del 1984, stabilisce, come detto, la cadenza trimestrale per la pubblicazione degli accordi e dei relativi comunicati. Questi termini, di natura meramente ordinatoria, sono stati rispettati nei primi anni di vigenza della disposizione, durante i quali i rari ritardi nella pubblicazione erano scrupolosamente comunicati sulla Gazzetta Ufficiale lo stesso giorno in cui sarebbe dovuta avvenire la pubblicazione<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Nel caso degli atti relativi 15 dicembre 1986 – 15 marzo 1987, sulla Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 1987 su cui, ai sensi del termine di legge, doveva esser pubblicato l'allegato apparve un avviso in cui si informava che «La pubblicazione del supplemento ordinario [...] prevista per il giorno 15 aprile 1987, sarà effettuata il giorno 30 aprile 1987». Lo stesso avverrà, successivamente, con riferimento all'allegato 16 settembre – 15 dicembre 1988, pubblicato anziché il 16 gennaio il 30 gennaio 1989. Si tratta di ritardi assolutamente minimi ma giustificati con assoluta dovizia, a differenza di quanto avverrà successivamente.

Nel corso degli anni questa regolarità nelle pubblicazioni, rigidamente cadenzate nei giorni 15 aprile<sup>54</sup>, luglio<sup>55</sup>, ottobre<sup>56</sup> e gennaio<sup>57</sup>, si è andata perdendo.

A partire dagli anni 2003 e 2004 si sono iniziati a riscontrare discontinuità e ritardi nella pubblicazione non di singoli atti, come avveniva anche in precedenza secondo quanto è possibile dedurre dalla tabella riportata nel paragrafo precedente, ma dell'intero allegato<sup>58</sup>.

A partire dal 2006, invece, si consolidano i fenomeni di discontinuità nella pubblicazione e viene meno il riferimento al periodo di pubblicazione nel titolo dell'allegato. La precedente indicazione dell'arco temporale – atti entrati in vigore «dal ... al ...», comunque non idonea di per sé a escludere ritardi – viene sostituita dalla più generica formula «entro il ...»<sup>59</sup>.

Dopo poco, già nel 2007, il riferimento temporale sparisce del tutto, facendosi solo riferimento agli «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica»<sup>60</sup> e successivamente agli «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1). Atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2)»<sup>61</sup>.

Quest'ultima formulazione del titolo rimarrà fino alle pubblicazioni avvenute nel 2018 quando si reintrodurrà nel titolo il riferimento all'arco temporale di entrata in vigore degli atti, in occasione peraltro di due pubblicazioni avvenute entrambe il 10 settembre con

---

<sup>54</sup> Con la pubblicazione degli atti entrati in vigore tra il 16 dicembre dell'anno precedente e il 15 marzo dell'anno corrente.

<sup>55</sup> Con la pubblicazione degli atti entrati in vigore tra il 16 marzo e il 15 giugno dell'anno corrente.

<sup>56</sup> Con la pubblicazione degli atti entrati in vigore tra il 16 giugno e il 15 settembre dell'anno corrente.

<sup>57</sup> Con la pubblicazione degli atti entrati in vigore tra il 16 settembre e il 15 dicembre dell'anno precedente.

<sup>58</sup> Significative le pubblicazioni di: un allegato "semestrale" «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 settembre 2003 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica» (GU Serie Generale n.240 del 15-10-2003 - Suppl. Ordinario n. 162); dell'allegato «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre 2004-15 dicembre 2004 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica» (GU Serie Generale n. 60 del 14-03-2005 - Suppl. Ordinario n. 38) avvenuta un giorno prima dell'allegato relativo al periodo immediatamente precedente «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno 2004-15 settembre 2004, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica» (GU Serie Generale n. 61 del 15-03-2005 - Suppl. Ordinario n. 39).

<sup>59</sup> Es. «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia entro il 15 settembre 2006 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica» (GU Serie Generale n. 291 del 15-12-2006 - Suppl. Ordinario n. 235) e «Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia entro il 15 marzo 2007 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica» (GU Serie Generale n. 107 del 10-05-2007 - Suppl. Ordinario n. 110).

<sup>60</sup> Cfr. GU Serie Generale n. 185 del 10-08-2007 - Suppl. Ordinario n. 179.

<sup>61</sup> Cfr. GU Serie Generale n. 251 del 27-10-2007 - Suppl. Ordinario n. 217.

notevole ritardo<sup>62</sup>. Allo stesso modo nel 2019 attraverso due supplementi, pubblicati il 13 agosto e il 22 novembre, si è adempiuto all’obbligo di pubblicazione con riferimento agli atti relativi a sei trimestri (dal 16 marzo 2018 al 15 settembre 2019), coprendo così un arco temporale di 18 mesi<sup>63</sup>.

Per una rassegna degli allegati trimestrali si rinvia all’appendice riportata in conclusione del presente lavoro. Si sottolinea che nel corso del 2020 non è stato pubblicato alcun allegato, in paese violazione degli obblighi di pubblicità stabiliti.

Di seguito si riporta un dato statistico sulla percentuale dei ritardi, desumibili dalla diversa data di pubblicazione rispetto alla data di entrata in vigore, secondo quanto indicato nel periodo di riferimento.

Atti pubblicati in ritardo	Atti contenuti in interi allegati pubblicati in ritardo	<b>Totale atti pubblicati in ritardo</b>	Atti pubblicati nel rispetto della l.n. 839/84	<b>Totale generale</b>
863	240 (15 allegati)	<b>1103</b>	841	<b>1944</b>
44,39%	12,34%	<b>56,73%</b>	43,27%	<b>100%</b>

Nella quasi totalità dei casi i ritardi non sono superiori all’anno. Tuttavia, vi sono casi particolarmente patologici, in cui non è difficile riconoscere, tra le cause del ritardo, una possibile violazione dell’art. 80 Cost.

---

<sup>62</sup> Cfr. «Atti internazionali entrati in vigore per l’Italia nel periodo 16 settembre 2017 - 15 dicembre 2017, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2)» e «Atti internazionali entrati in vigore per l’Italia nel periodo 16 dicembre 2017 - 15 marzo 2018, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2)» entrambe i GU Serie Generale n. 210 del 10-09-2018 - Suppl. Ordinario n. 40.

<sup>63</sup> Cfr. GU Serie Generale n. 189 del 13 agosto 2019 e 274 del 22 novembre 2019. In queste due ipotesi gli atti non sono stati pubblicati in un supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale.

Tra questi si segnala il «*Memorandum* d'intesa tra il Ministero della difesa italiano ed il Ministero degli affari esteri maltese, con allegati A e B», fatto a Roma il 14 luglio 1988, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* ben undici anni dopo nel 1999<sup>64</sup>. Con il *Memorandum* è stata istituita la MIATM (Missione di assistenza tecnico militare), con lo scopo di fornire assistenza all'addestramento militare di personale maltese in vari settori d'impiego e di assicurare un servizio di ricerca e soccorso (SAR)<sup>65</sup>. Significativo anche il caso dello «Scambio di Lettere tra Italia e India per la concessione di crediti all'esportazione fino ad un importo di 400 milioni di dollari Usa» fatto a Roma il 25 gennaio 1985, che si rileva essere un classico accordo di natura commerciale dall'ampia valenza politica, sottoscritto dall'allora Ministro per il Commercio con l'Estero e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* con nove anni di ritardo<sup>66</sup>.

## 5. Fenomeni patologici: tra proroghe, accordi esecutivi e “desolennizzazioni”

Tra i numerosi fenomeni patologici da mettere in rilievo vi sono quelli di accordi in forma semplificata qualificati come attuativi di accordi di cui in precedenza era stata autorizzata la ratifica ex. art. 80 Cost. L'argomento degli accordi attuativi non è nuovo in questo campo costituendo una prassi utilizzata, e assai criticata, in ambito Nato<sup>67</sup> e più generale nella sfera della difesa, con l'elaborazione della teoria degli accordi esecutivi, quale conseguenza necessaria del Trattato del 1949<sup>68</sup>. Si tratta di una tesi che si basa su una disinvolta dilatazione

---

<sup>64</sup> Pubblicato in GU Serie Generale n. 88 del 15-04-1999 - Suppl. Ordinario n. 72.

<sup>65</sup> Il 25 giugno 2009, l'Italia ha ratificato un nuovo Accordo d'Intesa che prevede una diversa modalità di cooperazione tra i due Paesi, cfr. «*Memorandum* di intesa sulla collaborazione nel campo della difesa, con allegato» fatto a La Valletta, il 15 marzo 2004, pubblicato in GU Serie Generale n. 245 del 21-10-2009 - Suppl. Ordinario n. 192.

<sup>66</sup> Pubblicato in GU Serie Generale n. 9 del 15-01-1994 - Suppl. Ordinario n. 11. Nella lettera del Ministro Italiano si fa riferimento alla legge 24 maggio 1977, n. 227, *Disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti alle esportazioni di merci e servizi, all'esecuzione di lavori all'estero nonché alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale*, istitutiva del Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPEs), richiamata, tuttavia, in maniera generica e senza particolari precisazioni in ordine alla determinazione dell'onere finanziario a carico dell'Italia. È interessante notare che, nella medesima *Gazzetta Ufficiale*, è pubblicato anche lo scambio di lettere riguardante «la proroga e la modifica fino al 29.01.1995 dell'accordo intergovernativo del 25.01.1985 concernente la concessione di una linea di credito all'esportazione per un importo di 400 milioni di dollari Usa».

<sup>67</sup> A. BARBERA, *Le vicende del trattato del Nord-Atlantico: revisione de facto o interpretazione evolutiva?*, cit., 815 ss.

<sup>68</sup> Su cui cfr. *supra* il par. 1.

della categoria degli accordi quadro, già conosciuti in diritto internazionale, ma solo al fine di dare spazio ad accordi attuativi che non possono mai essere fonte di nuovi obblighi, salvo appunto che siano stipulati nel rispetto delle procedure costituzionali interne a ciascuno degli Stati contraenti<sup>69</sup>.

Secondo questa prassi gli Stati stipulano in forma solenne i cd. accordi quadro di alleanza, difesa, reciproca assistenza militare e limitazione degli armamenti, privilegiando invece la forma semplificata per gli accordi di cooperazione militare e per quelli classificati come meramente “applicativi”<sup>70</sup>.

In sintesi ci troviamo di fronte ad una prassi che potremmo chiamare di “desolennizzazione”: dall’accordo concluso in forma solenne, e conseguentemente ratificato secondo il combinato disposto degli artt. 80 e 87 Cost, a quello concluso in forma semplificata, classificato dal Governo come meramente attuativo, fino ad arrivare, in alcuni casi, ai *Technical Arrangements* conclusi direttamente dal Ministero della difesa e dalle autorità militari. Una catena, spesso difficile ricostruire, che conduce alla stipulazione di importanti obblighi per lo Stato italiano e che, tuttavia, vengono resi esecutivi, nell’ordinamento interno, con atti di natura amministrativa.

Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso dell’ «Accordo sulla protezione reciproca delle informazioni classificate scambiate nel settore della difesa e per l’industria della difesa tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Algerina Democratica e Popolare» fatto a Algeri il 18 febbraio 2016<sup>71</sup>. Nel preambolo si legge che tale accordo sarebbe stato adottato «considerato l’Accordo di Cooperazione nel settore della difesa tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica Algerina Democratica e Popolare, firmato a Roma il 15 maggio 2003, [...] in particolare l’art. 10» - accordo ratificato sulla base della legge 17 maggio 2005, n. 9 - tuttavia, non sembra potersi qualificare l’accordo come meramente attuativo, visto il settore strategico, di sicura natura politica, in cui interviene.

---

<sup>69</sup> Sul punto con specifico riferimento alla vicenda Gladio e alla mancata armonia degli accordi Italia-Usa, oltre che con la Costituzione, anche con l’art. 9 del Trattato Atlantico, cfr. G. VOLPE, *L’illegittimità costituzionale dell’accordo «stay-behind» (Operazione Gladio)*, cit., 1550.

<sup>70</sup> Sul punto C. FIORAVANTI, *Gli accordi in forma semplificata in materia militare davanti al Parlamento*, in G. BATTAGLINI, L. CARLASSARE (a cura di), *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Cedam, Padova, 1997, 211 ss.

<sup>71</sup> Pubblicato in GU Serie Generale n. 15 del 19 gennaio 2017 - Suppl. Ordinario n. 7.

In sintesi, in questi casi, l'Esecutivo dopo aver “scaricato” sul Parlamento la responsabilità politica dell'accordo quadro, derivante dall'approvazione, da parte delle Camere, dei principi generali, riserva poi a sé stesso la successiva e concreta determinazione dell'effettivo regime e del reale tenore degli impegni internazionali nei singoli campi di applicazione. Ciò avviene attraverso la stipulazione di una nutrita serie di accordi attuativi, che disciplinano nei particolari le sostanziali obbligazioni in materia e prevedono nuovi vincoli e impegni, non previsti, in via generale e ipotetica, dall'originario accordo quadro<sup>72</sup>.

### **5.1 (*segue*) ambiti critici: le molte facce della cooperazione e gli accordi in materia migratoria**

Al pari di quella militare è tutto il comparto della “cooperazione” a presentare notevoli problemi di compatibilità col quadro costituzionale. Risultano particolarmente critici gli accordi di cooperazione economica, anch'essi inseriti in relazioni internazionali più ampie, che spesso comportano un impegno economico assai rilevante<sup>73</sup> e che si prolunga per molti anni al di là di quanto espressamente previsti negli accordi originari<sup>74</sup>. Con riferimento al caso dei rapporti economici non può che tornare alla mente il caso degli “accordi commerciali” e la posizione sostenuta da Einaudi in Assemblea Costituente<sup>75</sup>. Non vi è dubbio, infatti, che la scelta di fornire sostegno economico o tecnologico si fonda su considerazioni di politica

---

<sup>72</sup> In dottrina si è osservato che «è difficile dare una definizione di trattato meramente esecutivo» e che «non sono meramente esecutivi tutti i trattati o gli accordi da cui nascono nuovi obblighi, nuovi diritti o nuovi doveri», così G. ZAGREBELSKY, *Trattato segreto e potere di controllo della Corte costituzionale*, in P. FOIS (a cura di), *Il trattato segreto: profili storico-diplomatici e regime giuridico*, cit., 333. Per l'efficacia definizione di contenuta nel titolo, anche se riferita ad altre tipologie di accordi ma perfettamente adattabile a questo caso, cfr. C. FIORAVANTI, *Scatole cinesi. Quale controllo democratico sulla cooperazione «italo-libica-europea» in materia di immigrazione*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Vol. II, Dell'organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009, 539 ss.

<sup>73</sup> Cfr, ad esempio, *Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di San Marino in materia di cooperazione economica* in GU Serie Generale n. 116 del 21 maggio 2015.

<sup>74</sup> *Accordo di cooperazione nel settore della difesa fatto ad Abu Dhabi*, in GU Serie Generale n. 253 del 30 ottobre 2015 – Suppl. Ordinario n. 61. In precedenza cfr. il *Protocollo tra l'Italia e la Bulgaria per la proroga del periodo di validità dell'accordo a lungo termine tra il governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica popolare di Bulgaria per lo sviluppo della cooperazione economica industriale o scientifica del 27 maggio 1974*, in GU Serie Generale n. 99 del 30 aprile 1987, che dispone una proroga di validità di ben 10 anni.

<sup>75</sup> Cfr. *supra* Cap. I, par. 2.3.

estera generale, più che su motivazioni commerciali, economiche o umanitarie, e che il veicolo di accordi «tecnici» possa mascherare la pretesa di influenzare e condizionare la politica dell'altro Stato.

Il tema della cooperazione, nei numerosi ambiti in cui si può esplicitare – con formule più o meno specifiche (cooperazione in materia di difesa, militare, giudiziaria, economica, energetica, culturale, *lato sensu* internazionale,...) – risulta tra i più ampi e, dunque, critici. Se ci sono casi in cui non si riscontrano particolari problemi, ed anzi si tramite questi accordi si realizzano forme di cooperazione minimali<sup>76</sup>, in altri la tensione con il quadro costituzionale appare più evidenti.

Il riferimento è, in particolare, ai numerosi *Trattati di amicizia, buon vicinato e cooperazione* stipulati generalmente con paesi del Nordafrica<sup>77</sup>, con l'intento di regolare, tra gli altri aspetti, la gestione dei flussi migratori, spesso tramite accordi qualificati come attuativi di intese precedenti che intervengono in una materia delicatissima, oltre che potenzialmente in grado di incappare non solo nella disciplina dell'art. 80 Cost., ma anche nella riserva di legge *ex art.* 10, co. 2., nella parte relativa alla condizione giuridica dello straniero<sup>78</sup>.

Si tratta di vicende che hanno trovato spazio nel dibattito pubblico recente, almeno degli ultimi cinque anni, anche per effetto delle numerose vicende giudiziarie che ne sono scaturite<sup>79</sup>, sia in tema di accesso agli atti – visto che i testi non stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale e non sono reperibili sulla banca dati del Ministero - sia in tema di competenza della

---

<sup>76</sup> Cfr. *Scambio di note con Annessi fra l'Italia e il Perù per una fornitura di minestrone liofilizzato a titolo di dono fatto a Lima (Perù) il 17 marzo 1987*, in GU Serie Generale n. 163 del 15 luglio 1987.

<sup>77</sup> Cfr. per tutti il *Trattato di Amicizia, buon vicinato e cooperazione fra la Repubblica italiana e la Repubblica tunisina* in GU Serie generale n. 206 del 2 settembre 2004 – Suppl. Ordinario n. 184, che all'art. 11, rubricato "Cooperazione in materia di migrazione", prevede che «Le altre parti coopereranno, sulla base degli accordi stabiliti, per assicurare una gestione organizzata, multiforme e solidale degli scambi umani tra i due paesi».

<sup>78</sup> Ha prestato un'attenzione particolare al tema, già prima della grande mole di contributi di questi ultimi anni, soffermandosi anche sulle modalità di autorizzazione *ex post* del Parlamento C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, 164 ss. La stessa A. si sofferma molto chiaramente sulla circostanza che «il capitolo "immigrazione" [sia] ormai una costante delle complessive relazioni con i Paesi terzi di origine e di transito, risultando difficile negarne la qualificazione di accordi di carattere politico ai sensi dell'art. 80 Cost.», 158.

<sup>79</sup> Particolarmente rilevante anche la sentenza del 23 maggio 2019 del Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Trapani nel caso del rimorchiatore *Vos Thalassa*, dove la categoria dello *jus cogens* è stata utilizzata per affermare la nullità del Memorandum tra Italia e Libia. Sul punto cfr. M. ARCARI, P. PALCHETTI, A. TANCREDI, *Il giudice interno di fronte agli obblighi internazionali. Tra ondate identitarie e risacche di dédoublement fonctionnel*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 220. La sentenza è disponibile al link «[www.penalecontemporaneo.it/upload/4095-sentenza-gip-trapani-conomissis.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/4095-sentenza-gip-trapani-conomissis.pdf)».

Corte costituzionale a riconoscere la violazione dell'art. 80 attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione<sup>80</sup>.

Il più noto è sicuramente il *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 lo Stato della Libia e la Repubblica italiana*, sottoscritto il 2 febbraio 2017 dal Presidente del Consiglio dei Ministri allora in carica Paolo Gentiloni e il Presidente del Consiglio presidenziale Fayed Mustafa Serraj, rispettivamente per il Governo italiano e per il Governo di Riconciliazione dello Stato di Libia.

Per eludere l'applicazione dell'art. 80 Cost., il *Memorandum* è stato concepito, secondo un noto schema<sup>81</sup>, come mera attuazione, in particolare, dell'articolo 19 del Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione firmato a Bengasi il 30 agosto 2008, della Dichiarazione di Tripoli del 21 gennaio 2012 e degli altri accordi e dei memorandum sottoscritti in materia<sup>82</sup>.

Peraltro, il testo di questa "intesa tecnica" – a fronte della mancata pubblicazione ex art. 4 della l. n. 839 del 1984 del testo e del conseguente inserimento da parte del Ministero degli affari esteri nell'archivio dei trattati internazionali – è stato poi reso disponibile, in maniera del tutto singolare, sul sito del Governo italiano<sup>83</sup>. Nonostante l'ampiezza dell'oggetto indicato nel titolo, l'accordo è interamente incentrato sul contrasto all'immigrazione irregolare e, sin dal Preambolo, appare chiara la natura politica dello stesso, laddove si afferma che le Parti sono intenzionate a "lavorare per affrontare tutte le sfide che si ripercuotono negativamente sulla pace, la sicurezza e la stabilità nei due paesi, e nella regione del Mediterraneo in generale".

---

<sup>80</sup> Su cui ci si soffermerà diffusamente *infra* nel Cap. III, parr. 4 e 4.1.

<sup>81</sup> Il *Memorandum* ricalca un modello, già adottato più volte in passato, che si caratterizza per utilizzare un espediente tale da permettere di agire sulla cooperazione sulla scorta di precedenti accordi sottoscritti nonché di successive intese tecniche di attuazione siglate o di "stringere" addirittura ulteriori accordi successivi. L'espediente utilizzato è quello delle "scatole cinesi", come lo ha efficacemente definito C. FIORAVANTI, *Scatole cinesi. Quale controllo democratico sulla cooperazione "italo-libica-europea" in materia di immigrazione?*, cit. 539 ss.

<sup>82</sup> La ratifica del Trattato di Cooperazione (cd. "Trattato di Bengasi") è stata autorizzata dal Parlamento con la legge 6 febbraio 2009, n. 7. L'art. 19, co.1, dispone: « Le due Parti intensificano la collaborazione in atto nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti e all'immigrazione clandestina, in conformità a quanto previsto dall'Accordo firmato a Roma il 13.12.2000 e dalle successive intese tecniche, tra cui, in particolare, per quanto concerne la lotta all'immigrazione clandestina, i Protocolli di cooperazione firmati a Tripoli il 29 dicembre 2007.»

<sup>83</sup> Reperibile al link <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>

Allo stesso modo l'attenzione dell'opinione pubblica si è concentrata sul Memorandum d'intesa con il Sudan, del 3 agosto 2016, firmato dal Capo della polizia italiana e dal direttore generale della polizia sudanese, avente ad oggetto la lotta alla criminalità, la gestione delle frontiere e dei flussi migratori e i rimpatri<sup>84</sup>. L'accordo in questione aveva attirato l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica italiani a seguito dei rimpatri disposti dalle autorità di polizia nell'agosto 2016 nei confronti di un gruppo di cittadini sudanesi. L'attuazione dell'Accordo ha dato luogo a gravi violazioni dei diritti umani; in particolare, ad essere violati sono: il divieto di respingimento, come tutelato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato; il divieto di espulsioni collettive, previsto all'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il diritto ad un ricorso effettivo, tutelato dall'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>85</sup>. A ciò si aggiunga che proprio i fatti dell'agosto 2016 hanno fatto venire alla luce l'esistenza di tale accordo, che, fino ad allora, era rimasto segreto<sup>86</sup>.

La tentazione ricorrente di non dar pubblicità agli impegni internazionali ha riguardato anche un altro accordo stipulato il 26 ottobre 2017 con il Niger, di cui inizialmente il contenuto era stato mantenuto segreto. La vicenda è particolarmente interessante, perché, in seguito ad una sentenza del Tar Lazio<sup>87</sup>, il Governo ha presentato, un disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica ed esecuzione – che include in allegato il testo del trattato – e che Parlamento ha approvato come legge 29 luglio 2019, n. 80, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Sull'accordo cfr. F. NEGOZIO, *I (non) accordi di rimpatrio. Profili giuridici del Memorandum d'intesa Italia-Sudan, in Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, 333 ss., spec. 342 dove si sostiene la violazione degli articoli 10, co. 2, 80 e 87 della Costituzione in quanto il Memorandum con il Sudan «necessitava della conclusione in forma solenne con ratifica presidenziale e autorizzazione alla ratifica delle Camere, in quanto impone “modificazioni di legge” e incide sulla “condizione giuridica dello straniero”, descrivendo una procedura semplificata ad hoc [di rimpatrio] per i soli cittadini sudanesi e, persino, per gli stranieri semplicemente sospettati di essere sudanesi».

<sup>85</sup> F. PERRINI, *Sviluppi attuali in materia di stipulazione di accordi in forma semplificata nell'ordinamento italiano*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 81.

<sup>86</sup> A. SPAGNOLO, *Di intese segrete e alibi parlamentari: tra la decisione del TAR sull'accordo con il Niger e il Global Compact sulle migrazioni*, in *SIDIBlog*, 5 dicembre 2018

<sup>87</sup> Tar Lazio, sez. terza-ter, sent n. 11125/2018 del 28 settembre 2019.

<sup>88</sup> Sull'intera vicenda V. PUPO, *Le istanze di accesso civico come strumento di trasparenza democratica in tema di accordi internazionali in forma semplificata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, 210 ss. Per la considerazione che

I casi qui sommariamente richiamati evidenziano pertanto una caratteristica peculiare della prassi più recente in tema di immigrazione, consistente nel ricorrere ad una formula che in dottrina è stata indicata come “ultrasemplificata”<sup>89</sup>, connotata cioè dall’insistere su materie che coinvolgono direttamente i diritti di individui stranieri e dalla non conoscibilità da parte dei soggetti interessati dalla regolamentazione *ivi* prevista.

In termini più ampi è possibile osservare come tale prassi, ispirata ad una logica securitaria, sia foriera di conseguenze del tutto incompatibili con lo stato di diritto, le prerogative degli organi parlamentari e le garanzie individuali.

## 5.2 (*segue*) Individuazione dei soggetti che effettivamente stipulano l’accordo

Analizzando i singoli accordi si può osservare come i soggetti che effettivamente stipulano l’accordo sono diversi a seconda delle materie: la maggior parte dei trattati negli anni analizzati sono conclusi dal Ministro degli Affari esteri (attualmente Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale) seguito da diversi ministri in base alla materia oggetto dell’accordo<sup>90</sup>.

Gli accordi conclusi dai singoli Ministri vengono negoziati e conclusi alla presenza del plenipotenziario del paese contraente. In alcuni casi il Ministro che intende stipulare l’accordo richiede che la sottoscrizione dell’accordo avvenga da parte dei Viceministri o dei Sottosegretari di Stato<sup>91</sup>

Tale “individualismo” dei singoli ministri è stato favorito, tra le altre cose, dalla normativa di riforma dell’organizzazione del Governo prevista dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 la quale

---

«l’anomala autorizzazione alla ratifica *ex post* di un accordo in forma semplificata ormai vigente non soltanto non soddisfa le esigenze garantistiche sottese all’art. 80 Cost. – ossia la richiesta di un intervento legislativo previo rispetto al perfezionamento di alcune tipologie di accordi internazionali – ma rischia di tradursi in una più grave forma di elusione delle stesse» cfr. E. OLIVITO, *Accordi in forma (semi)semplificata, istanze di accesso civico e vulneri alla Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 5 febbraio 2019.

<sup>89</sup> C. FAVILLI, *Presentazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016, 14-15.

<sup>90</sup> Con la pubblicazione degli atti entrati in vigore tra il 16 settembre e il 15 dicembre dell’anno precedente.

<sup>91</sup> Numerosi i casi relativi agli accordi commerciali conclusi dai sottosegretari con delega al Commercio con l’estero. Cfr., nell’ambito del Ministero degli Esteri, il *Memorandum d’intesa della cooperazione tuniso-italiana per il periodo 2014- 2017*, in GU Serie Generale n. 266 del 14 novembre 2017.

ha attribuito ai singoli Ministri nelle materie rientranti nelle attribuzioni dei propri dicasteri poteri decisionali di politica internazionale<sup>92</sup>.

Analizzando invece il ruolo svolto dal Presidente del Consiglio dei ministri si constata che la prassi precedente vedeva un cospicuo numero di accordi sottoscritti da parte di quest'ultimo. Un'inversione di tendenza si è creata negli ultimi anni: il Presidente del Consiglio, infatti, sottoscrive solo in alcuni casi accordi in forma semplificata<sup>93</sup> ma partecipa a numerose missioni diplomatiche dove svolge un ruolo da protagonista. Questi accompagnato dalla delegazione composta da esponenti dell'esecutivo ne esprime la posizione politica incontrando i Capi di Governo o di Stato dei un altro Paese.

Ciò è avvenuto, ad esempio, in occasione della sottoscrizione dei cd. "Accordi sulla via della Seta" stipulati con il governo della Repubblica Popolare Cinese nel marzo 2019<sup>94</sup>: in tale circostanza, infatti, i numerosi accordi conclusi sono stati siglati dal Ministro dello Sviluppo Economico, che in tale frangente rivestiva anche la carica di vicepresidente del Consiglio<sup>95</sup>.

Inoltre si rileva come in non pochi accordi non sia possibile comprendere chi effettivamente sottoscriva l'impegno internazionale a causa dell'illeggibilità della firma e della mancanza dell'indicazione del soggetto contraente. Lo Stato italiano risulta così impegnato al rispetto di un accordo internazionale che non permette l'individuazione dell'esponente governativo che lo ha effettivamente stipulato. Un'incertezza che si somma in maniera rilevante all'atipicità del procedimento di formazione e dei soggetti che in base alla materia e alla rilevanza di essa concludono l'accordo.

Su questo punto si tornerà in sede di conclusione del lavoro perché dall'individuazione del soggetto che effettivamente stipula l'accordo derivano numerose conseguenze in ordine ai riflessi sulla forma di Governo. Un primo dato che è possibile evidenziare dalla lettura

---

<sup>92</sup> Cfr. art. 1, co. 4, per cui «I ministeri intrattengono, nelle materie di rispettiva competenza, i rapporti con l'Unione europea e con le organizzazioni e le agenzie internazionali di settore fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale».

<sup>93</sup> I casi più frequenti riguardano Scambi di lettere con la Santa sede cfr. quelli contenuti in GU Serie Generale n. 274 del 22 novembre 2019 e n. 88 del 15 aprile 2004.

<sup>94</sup> Per un commento alla vicenda cfr G. MARTINICO, E.U. PETERSMANN, *Can China's Belt and Road Initiative be Reconciled with the EU's Multilateral Approaches to International Law?*, in *China and WTO Review*, 2020, 269 ss., anche per la circostanza che spesso in tale sede si concludono veri e propri accordi nelle più disparate materie.

<sup>95</sup> Anche questi reperibili al link [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum\\_Italia-Cina\\_IT.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_IT.pdf) e non nell'allegato trimestrale alla Gazzetta Ufficiale.

degli accordi contenuti negli allegati trimestrali alla Gazzetta Ufficiale riguarda il progressivo aumento del ruolo dei singoli ministri nelle materie di loro competenza. Una tendenza che negli ultimi anni sembra aver definitivamente sostituito il «tandem» Presidente del Consiglio-Ministro degli Affari Esteri, su cui si sono sviluppate numerose linee di politica estera del Paese<sup>96</sup>.

## **6 Ricorso del Governo all'utilizzo di espedienti per sanare la violazione dell'art. 80 Cost.**

In primo luogo, nell'introdurre il tema degli espedienti utilizzati dal Governo per sanare la violazione dell'art. 80 Cost., non si deve dimenticare, in via generale, la questione dei ritardi cronici con cui il Parlamento viene a conoscenza dei trattati che devono essere sottoposti ad autorizzazione alla ratifica: un'operazione frutto dei gravi ritardi con cui avviene la trasmissione degli atti da parte del Governo<sup>97</sup>. Si tratti di ritardi che oscillano tra i due e i cinque anni fino ad arrivare agli otto o dieci anni<sup>98</sup>.

La motivazione del ritardo non è causata dal Parlamento che è solito discutere e approvare i provvedimenti legislativi (anche troppo) tempestivamente, ma da ragioni politiche dell'esecutivo. Con la presentazione in ritardo dei disegni di legge governativi si manifesta la resistenza del Governo a prendere atto «del trasferimento e del nuovo equilibrio dei poteri che la Costituzione ha determinato quando ha attribuito al Parlamento una potestà così ampia di intervento nella formazione della volontà internazionale del Paese»<sup>99</sup>. Una resistenza così

---

<sup>96</sup> Cfr. Cap. I, par. 6.

<sup>97</sup> Sulle ragioni dei ritardi nel completamento dell'iter parlamentare di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, cfr. F. DI NITTO, *Una riflessione sul tema dell'autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali in Italia*, in *La Comunità Internazionale*, 1994, 481 ss. Si veda, a tal proposito, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 gennaio 2003 «Attività di concertazione dei disegni di legge di ratifica di atti internazionali», in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, 1205 s.

<sup>98</sup> Così L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, apparati, procedure*, Camera dei Deputati, Roma, Vol. 3, 2013, 1030 ss, che riprende A. CASSESE, *Art. 80*, cit., 182.

<sup>99</sup> Così U. CARDIA, *I poteri del Parlamento in politica estera. La ratifica dei trattati internazionali*, testo cicl. Presentato al *Seminario sui problemi del Parlamento (Roma 12-13 gennaio 1976)*, organizzato dal Centro di Studi e iniziative per la

esercitata dall'esecutivo è finalizzata a riservare a sé stesso la più ampia discrezionalità nella gestione degli affari internazionali.

In secondo luogo, il Governo fornisce una scarsa documentazione degli accordi negoziati e presentati al Parlamento. Molti di questi accordi intervengono su decisioni importanti di politica estera che non traspaiono con facilità dal testo dell'accordo perché celate in una confusa terminologia tecnico-lessicale. In questo modo i parlamentari, in particolare di opposizione, non hanno modo, se non con difficoltà, di comprendere le scelte di politica effettuate nell'accordo. Spesso il Parlamento non è messo a conoscenza neanche delle alternative possibili, delle proposte avanzate dalle varie parti, delle conseguenze e degli oneri che tali trattati comportano<sup>100</sup>.

L'unica richiesta alla soluzione a tale inconveniente dovrebbe venire da parte delle opposizioni che dovrebbero esigere relazioni governative più dettagliate sia dal punto di vista della forma lessicale sia dal punto di vista del contenuto, magari con l'indicazione dei precedenti in materia e delle relative problematiche del trattato in questione<sup>101</sup>. Tramite l'utilizzo di testi più chiari e concisi il Parlamento si troverebbe nella condizione di poter esercitare più facilmente il suo potere di controllo sull'operato governativo.

Dopo le premesse appena effettuate sull'atteggiamento governativo di resistenza nello svolgimento del suo potere di politica estera, occorre analizzare il caso più eclatante in cui il Governo nella consapevolezza dell'avvenuta violazione dell'art. 80 Cost. ricorre all'utilizzo di espedienti.

In alcuni casi di inosservanza della norma costituzionale l'esecutivo ha cercato successivamente di ovviare alla violazione dell'art. 80 Cost. ricorrendo ad una "legge di approvazione" successiva. In questi casi all'accordo in forma semplificata fa seguito un decreto-legge, successivamente convertito, con lo scopo di sanare un'incostituzionalità già

---

*Riforma dello Stato e dai Gruppi parlamentari PCI della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, 6, citato da A. CASSESE, *Art. 80*, cit., 182, per cui i ritardi «oscillano, mediamente tra i tre e i cinque anni, ma superano, non di rado, anche gli otto e i dieci anni»

<sup>100</sup> Così già A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, cit., 461

<sup>101</sup> Cfr. ancora A. CASSESE, *Art. 80*, cit., 184.

verificatosi precedentemente<sup>102</sup>. In altri casi viene adottata la tecnica dell'approvazione parlamentare successiva attuata non mediante legge ma solo con il voto sul trattato stesso<sup>103</sup>; infine come terza sanatoria viene adottato un "ordine di esecuzione con legge ordinaria"<sup>104</sup>.

In dottrina si è ritenuto che il fenomeno delle sanatorie successive vada criticato perché permette di avallare atti illegittimi dell'esecutivo sottraendo tali organi «alla loro responsabilità e perciò indirettamente perpetuano la pratica di elusione al dettato costituzionale»<sup>105</sup>.

Le conseguenze che si creano ammettendo la legittimità di tale comportamento dell'esecutivo sono due: gli organi dell'esecutivo rimangono sottratti alla loro responsabilità, ben sapendo che anche se violano la norma costituzionale potranno sanare *ex post*<sup>106</sup>; l'approvazione successiva del trattato non ha le stesse caratteristiche che presenta la legge di autorizzazione alla ratifica.

Il parlamento nell'approvazione di una legge successiva al trattato, sapendo che il trattato produce già effetti sul piano internazionale, sarà restio a disapprovare il trattato stesso<sup>107</sup>. Oltre alle suddette conseguenze occorre mettere in rilievo che la più importante discrasia sta nell'elusione della volontà del costituente che ha voluto chiaramente escludere ogni tipo di sanatoria successiva prevedendo il necessario intervento di una legge di autorizzazione preventiva.

Per un'autorevole dottrina le sanatorie «sono nettamente da riprovare, e pertanto, nelle deprecate ipotesi di violazione dell'articolo in esame (art. 80 Cost.) è preferibile che si

---

<sup>102</sup> Ad esempio si veda la vicenda già richiamata, *supra* par. 1, dell'accordo Italo-Statunitense del 29 marzo 1976 per la reciproca assistenza nell'amministrazione della giustizia in relazione al caso della società Lockheed. Seguito dal decreto-legge 1° aprile 1976, n. 76, convertito in legge 30 aprile 1976 n. 179.

<sup>103</sup> A.M. CALAMIA, *Parlamento e politica estera. Aspetti problematici dell'applicazione dell'art. 80 della costituzione italiana*, cit., 328

<sup>104</sup> Vedi l'atto, già richiamato *supra* al par. 1, del Ministero degli affari esteri del 7 maggio 1947 con il quale l'Italia fece domanda di adesione alle Nazioni Unite e venne ammessa il 14 dicembre 1955. Con la legge 17 agosto 1957, n. 848 si diede esecuzione alla partecipazione all'ONU.

<sup>105</sup> Così A. CASSESE, *Art. 80*, cit., 39. Più di recente cfr. E. OLIVITO, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata: iniziativa legislativa parlamentare ed esternalizzazione delle politiche migratorie*, cit., 464 ss.

<sup>106</sup> Un fattore che, a ben vedere, non sarebbe certo di ostacolo, anzi al contrario potrebbe rappresentare un incentivo.

<sup>107</sup> A.M. CALAMIA, *Accordi in forma semplificata e accordi segreti: questioni scelte di diritto internazionale e di diritto interno*, cit., 17.

verifichino le conseguenze [...] derivanti dalla violazione del disposto e non l'impiego di tecniche sanatorie successive»<sup>108</sup>.

Di altro avviso invece è quella risalente dottrina che sostiene la legittimità di tali espedienti<sup>109</sup>. La legge di approvazione del trattato successiva al trattato stesso è consentita, secondo tale dottrina, se si ammette la legittimità di una consuetudine integrativa della Costituzione: una precisa «conseguenza della complessità e dell'accelerato sviluppo della moderna vita di relazione fra gli Stati ed un altro esempio della inevitabile contrapposizione tra Costituzione formale e Costituzione vivente»<sup>110</sup>.

Un'altra sanatoria utilizzata dall'esecutivo dopo la commessa violazione del disposto costituzionale dell'art. 80 Cost è il ricorso all'istituto dell' "esecuzione provvisoria" dei trattati di cui ancora non sia stata autorizzata la ratifica.

Tale pratica prevista dal diritto internazionale – in particolare con l'art. 25 della Convenzione di Vienna del 1969 – non è però compatibile con il dettato costituzionale.

Il Governo concorda con la controparte l'esecuzione provvisoria del trattato rientrando nelle categorie dell'art. 80 Cost. tramite l'utilizzo dello strumento dello scambio di note diplomatiche. Alcuni mesi dopo, quando il trattato è già in vigore sul piano internazionale l'esecutivo presenta al Parlamento il disegno di legge per l'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica.

Il Parlamento di fronte alla perdurante vigenza del trattato sul piano internazionale difficilmente potrebbe negare l'autorizzazione alla ratifica. Dunque anche tramite l'utilizzo di questa tecnica il Governo riesce ad eludere i controlli parlamentari che si dovrebbero inserire all'inizio dell'iter di approvazione del trattato<sup>111</sup>.

La prassi governativa che si è venuta formando in materia di potere estero conduce alla considerazione che nei margini di manovra delle Camere, quando è richiesto un loro

---

<sup>108</sup> A. CASSESE, *Art. 80*, cit., 188 che le elenca «annullamento o disapplicazione delle norme regolamentari di esecuzione; caducazione ad opera della Corte costituzionale delle norme di esecuzione poste con legge ordinaria; conseguente sorgere sul piano internazionale della responsabilità del nostro Stato per inadempienza e, sul piano costituzionale – almeno nei casi più gravi – della responsabilità ministeriale e di quella del Capo dello Stato».

<sup>109</sup> R. MONACO, *La ratifica dei trattati internazionali nel quadro costituzionale*, cit., 667 ss.

<sup>110</sup> M. UDINA, *Gli accordi in forma semplificata e la Costituzione italiana*, cit., 217

<sup>111</sup> A. CASSESE, *Art. 80*, cit., 189.

intervento, siano ormai molto ristretti, riducendosi ad un “precario veto” che compromette gravemente dal punto di vista istituzionale la loro stessa funzionalità e, in ultimo, separazione dei poteri<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Su questi aspetti si tornerà diffusamente *infra*, cap. IV, par. 2.

## CAPITOLO III

### LA CORTE COSTITUZIONALE TRA OBBLIGHI INTERNAZIONALI E DECISIONI SULLA POLITICA ESTERA

SOMMARIO: 1. Accordi in forma semplificata e “obblighi internazionali” dopo la riforma del titolo V. – 2. I trattati internazionali come “norme interposte” e come fonti di rango equivalente all’ordine di esecuzione. I problemi scaturiti dalle sentenze «gemelle». – 2.1 (*segue*) il problema di fondo: i trattati internazionali sono tutti uguali?. – 3. Accordi in forma semplificata e interposizione normativa. – 4. Conflitto di attribuzione e presupposti della decisione sulla politica estera. – 4.1 (*segue*) La questione migratoria e il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari con riferimento al Memorandum tra Italia e Libia. – 4.2 (*segue*) un’occasione mancata: la dichiarazione di inammissibilità di cui all’ordinanza n. 163 del 2018. – 5. Le conseguenze di una zona franca della giustizia costituzionale.

#### **1. Accordi in forma semplificata e “obblighi internazionali” dopo la riforma del titolo V**

Il problema di «conciliare il diritto dello Stato con la costruzione di un ordine che lo trascende [e] coniugare la rassicurante forza delle tradizionali categorie del diritto (il diritto soggettivo tra queste) con l’incerto e travagliato emergere di nuovi diritti, il bagliore della certezza del

diritto con la tremolante luce dei diritti umani<sup>1</sup> ha costituito la base di tutte quelle teorie, caratterizzate da approcci e argomentazioni profondamente diversi, volte a valorizzare il contenuto – e quindi il riconoscimento di un valore superiore rispetto alla legge ordinaria – dei trattati internazionali sui cd. diritti umani e in particolare della CEDU<sup>2</sup>.

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, introdotta con legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117, comma 1, della Costituzione dispone che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»<sup>3</sup>.

La nuova formulazione ha, fin da subito, posto numerose questioni interpretative in particolare per quanto riguarda i vincoli posti nei confronti del (futuro) legislatore<sup>4</sup>. Per

---

<sup>1</sup> A. BARBERA, *Su alcune tendenze "eversive" nel diritto internazionale e nel diritto costituzionale*, in F. COCOZZA, *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, cit., XIV.

<sup>2</sup> Per una ricostruzione delle posizioni dottrinali cfr. per tutti, A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2012, 136 ss..

<sup>3</sup> Ricorda L.A. MAZZAROLLI, *Magistrati e Costituzione. Costituzione e «Carte dei diritti» e pronunce di Corti europee. Artt. 101 e 117, comma 1, Cost.* Tout se tient, in C. BERGONZINI, G. DI COSIMO, A. COSSIRI, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS, *Scritti per Roberto Bin*, Giappichelli, Torino 2019, 540, che l'approvazione in via definitiva da parte del Senato del progetto di legge di revisione costituzionale avvenne, a maggioranza assoluta, nella seduta antimeridiana del Senato dell'8 marzo 2001, data che si presta facilmente a essere ricordata, giacché, nel pomeriggio di quel giorno, il Presidente Ciampi procedette allo scioglimento anticipato delle Camere, determinando così la fine della tredicesima legislatura. Il referendum *ex art.* 138 Cost. si svolse, come noto, il 7 ottobre 2001 e la legge costituzionale venne promulgata il successivo 18 ottobre e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 24 ottobre 2001, n. 284. Sul punto cfr. anche A. FUSCO, *Il mito di Procruste. Il problema dell'interposizione delle norme generative di obblighi internazionali nei giudizi di legittimità costituzionale*, in *Rivista Aic*, 4/2020, 255 ss.

<sup>4</sup> Sminuiscono la portata della riforma, seppure con motivazioni diverse, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 194 ss., secondo cui non si produrrebbe nessun effetto innovativo ribadendo vincoli già presenti in Costituzione ed E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, 921 ss., secondo cui, vista la collocazione e la finalità della stessa riforma, il comma 1 non disciplinerebbe i rapporti tra fonti interne ed obblighi internazionali, né lo potrebbe fare, essendo la sua funzione, all'interno del titolo V, quella di completarne il disegno ed assicurare il primato degli obblighi internazionali nei confronti delle attività normative ripartite. Si noti che quest'ultima posizione sembra esser oggetto di precisa smentita da parte della Corte nella sentenza 348 del 2007 punto 4.4 *Considerato in diritto* dove la Corte esclude che «l'art. 117, primo comma, Cost., nel nuovo testo, possa essere ritenuto una mera riproduzione in altra forma di norme costituzionali preesistenti (in particolare gli artt. 10 e 11)» e che «do stesso sia da considerarsi operante soltanto nell'ambito dei rapporti tra lo Stato e le Regioni».

Su un versante diametralmente opposto si è ritenuto che la novella, in parallelo con l'art.10 comma 1 Costituzione per le norme consuetudinarie e riprendendo la tesi di R. QUADRI per cui il principio *pacta sunt servanda* avrebbe fatto ingresso nel nostro ordinamento, avrebbe reso automatico l'adattamento al diritto internazionale di origine pattizia, v. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 916 ss.

In prospettiva mediana sul rapporto condizionante tra ordine di esecuzione e successive leggi statali e regionali, nel senso che la legge di esecuzione trova copertura nell'art. 117, comma 1 e assume pertanto il

quanto riguarda i vincoli prodotti nei confronti dei soggetti preposti all'applicazione della legge, giudici e pubbliche amministrazioni, invece, si è ritenuto, in un primo momento, che la novella costituzionale avesse consolidato il dovere di interpretazione conforme agli obblighi internazionali<sup>5</sup>.

In particolare, occorre sottolineare che l'inserimento degli «obblighi internazionali» nel primo comma dell'art. 117, non sembra aver destato particolari attenzioni nel dibattito parlamentare<sup>6</sup>. Un'aggiunta che, peraltro, si sarebbe voluto eliminare, pochi anni dopo, attraverso la riforma costituzionale del 2006, poi, come noto, naufragata nella fase referendaria<sup>7</sup>.

Nell'approcciarsi alla nuova disposizione anche la Corte costituzionale ha mostrato qualche incertezza: viene spesso riportata, come sintomo di questo atteggiamento, un'espressione risalente al 2005: nella motivazione di un giudizio di legittimità su alcune norme del T.U. sull'immigrazione in materia di ricongiungimento familiare, la Corte affermò in maniera abbastanza laconica che «l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo non assume il valore di norma parametro»<sup>8</sup>.

---

carattere di norma interposta v. P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali per la legge dello Stato e delle Regioni*, in ID., *Stato, Regioni Enti locali tra innovazione e continuità*, Torino, 2003, 61 ss., e F. SORRENTINO, *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2005, 237 ss.

Si è, infine, notato che l'importanza del nuovo testo “non fu minimamente avvertita” durante i lavori preparatori della riforma, cfr. M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere Giuridico*, 2008, 2, 201 ss.

<sup>5</sup> L. MONTANARI, *Giudici comuni e Corti sopranazionali: rapporti tra sistemi*, in P. FALZEA, A. SPADARO, L. VENTURA, *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, 127.

<sup>6</sup> Non si rinviene una particolare attenzione al significato di tale formula né nella relazione illustrativa all'A.C. 5830 – disegno di legge di iniziativa governativa presentato il 18 marzo 1999 dal Presidente del Consiglio dei ministri (D'Alema) e dal ministro per le riforme istituzionali (Amato), Ordinamento federale della Repubblica – né nella relazione di maggioranza (Cerulli Irelli e Soda) e di minoranza (Fontan) presentata l'11 novembre 1999 dopo l'adozione del testo unificato da parte della I<sup>a</sup> Commissione della Camera dei deputati.

<sup>7</sup> L'art. 39, comma 1, dell'A.S. 2544-D prevedeva che «All'articolo 117 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente: “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”». Sulla vicenda e sul tentativo di abrogazione da parte della riforma del 2006, cfr. F. SORRENTINO, *Apologia delle “sentenze gemelle” (brevi note a margine delle sentenze nn. 348 e 349/2007 della Corte costituzionale)*, in *Diritto e società*, 2009, 215.

<sup>8</sup> Corte cost. ordinanza 23 dicembre 2005 n. 464. Si può verificare come, in questo caso, l'art. 117 comma 1 Costituzione non era stato invocato e la Corte si sia limitata a richiamare in maniera apodittica un precedente assai risalente (sentenza numero 15 del 1982).

Queste impostazione ha attirato le critiche di buona parte della dottrina. La situazione italiana è stata definita «particolarmente dolente» sia con riferimento alla collocazione della CEDU nel sistema delle fonti sia sul presupposto che la giurisprudenza della Corte di Strasburgo fosse largamente ignorata dalla Corte costituzionale, la quale si mostrava avversa a ritenere che “la giurisprudenza derivante dall’interpretazione giudiziaria da parte del giudice competente orienti necessariamente l’interpretazione del testo normativo che ne è all’origine, da parte di tutti gli altri giudici”<sup>9</sup>.

La giurisprudenza della Corte costituzionale veniva indicata pure come una delle principali ragioni che avevano indotto alcuni giudici comuni a procedere direttamente ad una disapplicazione delle leggi nazionali per contrasto con le disposizioni della CEDU<sup>10</sup>.

Si tratta di un orientamento che, implicando la massima valorizzazione della CEDU e della giurisprudenza di Strasburgo<sup>11</sup>, riconosceva ai giudici un potere di disapplicazione della legge non previsto nel nostro ordinamento, ma in linea con lo schema valevole per l’allora diritto comunitario, e determinava una emarginazione della Corte costituzionale da questioni che, riguardando diritti fondamentali, rivestivano indubbiamente valore costituzionale<sup>12</sup>.

In questo scenario, da più parti in dottrina, veniva indicata nella valorizzazione del nuovo articolo 117, la base sulla quale prospettare la possibilità per il giudice delle leggi di «sindacare la legittimità costituzionale di una norma ordinaria che [fosse] in contrasto con la Convenzione europea» e mettere un freno allo svilupparsi di un controllo di convenzionalità delle leggi sempre più di tipo diffuso<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> V. ZAGREBELSKY, *Corte, Convenzione europea dei diritti dell’uomo e sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali*, in *Foro italiano*, 2006, V, 357.

<sup>10</sup> A partire da Trib. Genova, sent. 4 giugno 2001, in *Foro italiano*, 2001, I, 2653 ss. Su cui vedi ampiamente, anche per gli ulteriori riferimenti giurisprudenziali A. GUAZZAROTTI, *I giudici comuni e la Cedu alla luce del nuovo art.117*, cit., 25 ss.

<sup>11</sup> Su cui cfr. fin da subito la posizione della Corte di Cassazione espressa nelle sentenze nn.1338, 1339, 1340 e 1341 del 2004, in *Giur. It.*, 2004, 944 ss.

<sup>12</sup> F. DONATI, *La Cedu nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionali del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2008; A. BARBERA, *La tutela multilivello dei diritti*, cit., 96.

<sup>13</sup> V. ZAGREBELSKY, *Corte, Convenzione europea dei diritti dell’uomo e sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali*, cit., 364. In senso conforme A. BARBERA, *La tutela multilivello dei diritti*, cit., 97-98.

## **2. I trattati internazionali come “norme interposte” e come fonti di rango equivalente all’ordine di esecuzione. I problemi scaturiti dalle sentenze «gemelle»**

Nel contesto appena descritto le sentenze nn. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale hanno tentato di fugare i numerosi dubbi in merito al significato da attribuire alla disposizione di cui all’art. 117 co. 1 della Costituzione, relativamente ai vincoli prodotti dagli obblighi internazionali nei confronti del legislatore e dei giudici.

Su tali sentenze si è accumulata negli anni una dottrina alluvionale e non è certamente il proposito di questo lavoro indagare le caratteristiche e la portata delle pronunce in oggetto. Quel che qui interessa, invece, è soffermare l’attenzione sui profili utili alle dinamiche dell’interposizione normativa, individuando i tratti salienti dell’ampliamento del parametro compiuta dalla Corte per la prima volta nel 2007 con riferimento alla CEDU: per esprimersi con le parole della stessa Corte, si intende focalizzare la nostra attenzione sui «principi metodologici» su cui il giudice delle leggi ha inteso, dal 2007 in poi, modulare lo schema dell’interposizione per gli obblighi internazionali<sup>14</sup>.

Un’indicazione di metodo capace di guidarci in questa indagine è stata suggerita dallo stesso relatore e redattore di una delle due decisioni. A distanza di dieci anni, Gaetano Silvestri riflettendo sulla portata avuta, specie alla luce degli sviluppi giurisprudenziali successivi, ha posto l’accento sulla necessità di contestualizzare le sentenze<sup>15</sup>. A suo avviso, la scelta di ampliare il parametro operata dalla Corte nelle pronunce del 2007, l’adozione di questa via di risoluzione delle antinomie tra legge ordinaria statale e diritto convenzionale – e non di altre, pur astrattamente percorribili – va debitamente presa in considerazione in un determinato contesto, ponendo cioè in luce alcuni profili peculiari del caso sottoposto all’attenzione del Giudice delle leggi. Anzitutto, l’opzione dell’interposizione di un obbligo internazionale è operata dalla Corte nei confronti di una questione specifica – la quantificazione dell’indennità di esproprio – la cui trama normativa era stata tessuta dal

---

<sup>14</sup> Così la sent. n. 348 del 2007, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>15</sup> G. SILVESTRI, *Considerazioni conclusive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 1, 4.

legislatore a scapito dei diritti riconducibili alla situazione proprietaria<sup>16</sup>. Una seconda, necessaria, operazione di contestualizzazione va effettuata assumendo in debito conto che l'obbligo internazionale oggetto di scrutinio parametrico non è un trattato qualunque ma la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Ciò rileva sotto due profili.

In primo luogo, non è un caso che il trattato internazionale usato dalla Corte per fornire una risposta sul trattamento parametrico degli obblighi internazionali secondo il nuovo art. 117 sia stato proprio la CEDU, attesa la maggiore "familiarità" acquisita dal giudice comune nei confronti di questo trattato. Nel 1998 era entrato in vigore il Protocollo addizionale che aveva soppresso il ruolo di filtro dapprima attribuito alla Commissione nell'esame dei ricorsi, creando così un nuovo rapporto diretto tra i ricorrenti e il giudice di Strasburgo<sup>17</sup>. A cascata ciò aveva generato un maggiore interesse presso i giudici comuni, anche nel timore che eventuali esiti dei rimedi giurisdizionali interni potessero essere rovesciati dal giudice convenzionale. Non stupisce, pertanto, che i giudici dei processi principali in seno ai quali vennero sollevate le questioni di legittimità costituzionale decise con le sentenze "gemelle" abbiano saputo usare adeguatamente le norme generative degli obblighi internazionali in questione, senza commettere errori che avrebbero causato la dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi per questioni di rito, come successo negli anni precedenti. In secondo luogo, proprio quella Carta forniva un margine di sviluppo del problema oggetto del caso di specie; non solo, in pronunce di poco precedenti, il giudice di Strasburgo aveva emesso sentenze di condanna nei confronti dell'Italia, osservando, la prima volta, che il criterio di indennizzo fosse lesivo dell'affidamento dei soggetti espropriati e, nella seconda occasione, che il disegno normativo sull'indennità di esproprio avesse ingenerato una situazione strutturale di lesione dei diritti<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ivi*, 5. Si trattava, come noto, di una questione dibattuta da oltre trent'anni tra gli studiosi del diritto urbanistico e che stentava a trovare adeguata soluzione, almeno alla luce dei rimedi normativi squisitamente interni.

<sup>17</sup> Cfr. A. CARDONE, *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, cit., 104 ss.; B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2012, 141 ss.

<sup>18</sup> Sul punto F. CORTESE, *La garanzia costituzionale del diritto di proprietà tra espropriazione e occupazione acquisitiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 luglio 2008.

Si tratta di un giudizio dall'esito affatto "scontato": la Corte italiana, da un lato, poteva ritenersi vincolata, in sede di utilizzo della CEDU quale parametro di costituzionalità ed in virtù degli articoli 32 e 46 della Convenzione, all'interpretazione che di tale parametro viene offerta dalla stessa Corte EDU. Dall'altro lato, un'eventuale pronuncia di rigetto avrebbe lasciato in vita una disciplina lesiva dei diritti fondamentali dalla CEDU.

Nel primo caso si sarebbe di fatto sancita una sostanziale subordinazione della Corte costituzionale italiana a quella di Strasburgo; nel secondo, oltre al rischio di un conflitto tra Corti, si sarebbe rafforzato l'orientamento giurisprudenziale che vedeva nella disapplicazione la via privilegiata alla soluzione delle antinomie decretando, così l'emarginazione della Corte dal circuito Corte EDU- giudici comuni<sup>19</sup>.

La Corte ha seguito, quindi, una "terza via", rivendicando la propria competenza a interpretare e risolvere le questioni di compatibilità delle leggi interne con la CEDU ed escludendo che dalla particolare posizione costituzionale della CEDU possa discendere alcun effetto sulla sua posizione a chiusura del sistema costituzionale<sup>20</sup>.

La Corte valorizza, dopo sei anni dalla entrata in vigore, l'art. 117, co. I, Cost., rinvenendo in esso "un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro"<sup>21</sup>. In questo modo, colmando una "lacuna"<sup>22</sup>, si consente che i trattati

---

<sup>19</sup> Per una (successiva) analisi delle pronunce dei giudici comuni in cui sono rinvenibili casi in cui sotto l'"etichetta" dell'interpretazione conforme a Convenzione "si cela una pratica sostanzialmente disapplicativa delle scelte normative del legislatore" mettendo a rischio non più il sindacato accentrato di costituzionalità quanto la separazione dei poteri cfr. A. CARDONE, *Corte edu, giudici comuni e disapplicazione della legge: spunti per la comprensione delle trasformazioni della forma di stato*, C. PADULA (a cura di), *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, Atti del Convegno tenutosi a Treviso il 27 novembre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 6 ss.

<sup>20</sup> F. DONATI, *La Cedu nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionali del 24 ottobre 2007*, cit., 6. In senso non dissimile può esser vista la posizione di E. LAMARQUE, *I giudici italiani e l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea e alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo*, cit., 291-292, "Dunque la nostra Corte costituzionale, per compensare almeno parzialmente quelle altre due scelte sicuramente sgradite alla Corte europea [il divieto di disapplicazione dei giudici comuni e il rango sub-costituzionale della Convenzione, *Nda*], in occasione del loro primo incontro forse non avrebbe potuto fare altro che quello che ha fatto: offrirle in cambio su un piatto di argento il monopolio interpretativo assoluto sulla Convenzione europea".

<sup>21</sup> Punto 6.2 in diritto sentenza 349.

<sup>22</sup> Sul punto è molto critico sull'esistenza di detta "lacuna" M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale*, cit., 203, "L'interrogativo è il seguente: era, questa, veramente una «lacuna»? A mio

internazionali divengano il parametro indiretto della legittimità costituzionale delle fonti primarie, ossia tecnicamente una norma interposta<sup>23</sup>.

Conseguentemente, la Corte puntualizza la collocazione della CEDU nel sistema delle fonti e le conseguenze che ne derivano per il giudizio costituzionale: alle norme interne di adattamento alla CEDU viene riconosciuto un “rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria”<sup>24</sup>.

In sintesi, in un giudizio di costituzionalità in cui sia in gioco anche una norma della CEDU, il giudizio della Corte si deve scindere in più momenti<sup>25</sup>: occorre innanzitutto che le norme CEDU, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, siano sempre sottoposte ad una

---

parere c'è più di una ragione per dubitarne. Se la lacuna si presenta quando registriamo un caso (che a noi pare non regolato, è da dire che qui la regola c'era ed era assai chiara: le norme interne contrastanti con le norme internazionali, nonostante l'apertura «internazionalista» della Costituzione non dovevano ritenersi né potevano dichiararsi illegittime. Si può parlare di lacuna, a mio avviso, solo movendo da un implicito giudizio negativo (quanto meno per il profilo dell'incompletezza) nei confronti delle opzioni originarie della Costituzione, alla quale sarebbe da rimproverare la scelta di non aver subordinato le leggi italiane alle fonti pattizie. Un simile giudizio, tuttavia, non terrebbe conto del fatto che quando la Costituzione è assunta a paradigma non è possibile postularne una critica (esterna)”.

<sup>23</sup> In generale sul tema M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Cedam, Padova, 1992, spec. 141, e F. MARONE, *Le norme interposte*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015. Inoltre, N. PIGNATELLI, *Le norme interposte*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale*, Napoli, 2006, 297 ss. Lo stesso A. nota una diversa sensibilità, anche nominalistica in ID., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della «interposizione» (e del giudizio costituzionale)* in *Quaderni costituzionali*, 2008, 140 ss. “Nella sent. 349, redatta da Giuseppe Tesaurò, si presuppone che la norma convenzionale/pattizia sia «comunemente» qualificabile come norma interposta; nella sent. 348, redatta da Gaetano Silvestri, emerge invece una attenzione più generale (al di là della CEDU e degli obblighi internazionali) per il modello della interposizione e per la «struttura della norma costituzionale», che «si presenta simile a quella di *altre norme costituzionali*, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste *in stretto collegamento con altre norme*, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere»; una affermazione che rievoca le parole del Silvestri studioso (*Legge, controllo di costituzionalità*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 141), secondo cui le norme intermedie sono un «veicolo di collegamento tra potestà diverse, che finisce con l'incidere sui contenuti», generando dei vincoli tra fonti, poste in un rapporto sintetizzabile nel binomio particolare-generale. Tuttavia nella stessa sent. 348 vi è anche la consapevolezza della difficoltà di riconoscere a tale «categoria» una dimensione «unitaria», analogamente a come Massimo Siclari conclude il suo *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, 141”.

<sup>24</sup> Punto 6.2 del considerato in diritto sentenza 349 e 4.5 del considerato in diritto sentenza 348.

<sup>25</sup> *Ivi*, 135, se ne individuano tre, oltre al citato “tale controllo deve ispirarsi anche al criterio del ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dalla giurisprudenza di Strasburgo e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione; a questo punto si può procedere a verificare la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta”.

verifica di compatibilità con tutto il testo costituzionale<sup>26</sup>, assumendo in questo modo contemporaneamente le vesti di parametro o quella di oggetto del giudizio<sup>27</sup>.

Una simile impostazione si ripercuote anche sull'obbligo di interpretazione conforme per il giudice comune, che deve svolgersi nei riguardi della normativa CEDU, così come si pone nei confronti della Costituzione. Per evitare di conformarsi ad un diritto costituzionalmente illegittimo il giudice dovrà preventivamente porsi la questione della conformità della disposizione CEDU alla Costituzione e, solo dopo aver risolto in senso positivo, verificare la praticabilità di una interpretazione adeguatrice<sup>28</sup>.

Numerose sono state le critiche che hanno accompagnato il passaggio della sentenza 348 dove si afferma la «funzione interpretativa eminente» della Corte di Strasburgo<sup>29</sup>. Nella sentenza 349 ritornando sul punto si afferma che «la definitiva uniformità di applicazione è invece garantita dall'interpretazione centralizzata della CEDU attribuita alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, cui spetta la parola ultima» dal momento che, in assenza di riserve poste dagli Stati membri all'atto di ratifica o di denunce successive «risulta palese la totale e consapevole accettazione del sistema e delle sue implicazioni»<sup>30</sup>.

Alcune obiezioni sul punto hanno ritenuto il vincolo all'interpretazione del giudice internazionale un evidente caso di limitazione della sovranità statale<sup>31</sup>, altre vedono nell'obbligo di adeguare la Legislazione alle norme della CEDU nel significato attribuito dalla Corte non è una conseguenza naturale del Trattato ma un obbligo semplicemente inventato,

---

<sup>26</sup> Nell'ipotesi di una norma interposta contraria alla Costituzione, “questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano”, punto 4.4, in diritto, sentenza 348.

<sup>27</sup> A. RUGGERI, *La Cedu alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2007*, Torino, 2008, 493 ss.

<sup>28</sup> Punto 6.2 in diritto sentenza 349, “Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale ‘interposta’, egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell’art. 117, primo comma, come correttamente è stato fatto dai rimettenti in questa occasione”.

<sup>29</sup> Punto 4.6 sentenza 348, v. anche 4.7.

<sup>30</sup> Punto 6.2 sentenza 349, v. anche 6.1.1.

<sup>31</sup> M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale*, cit., 203.

riconoscendo come le sentenze siano vincolanti per le parti in causa mentre, per il resto, «le cose vanno viste in modo molto più sfumato e flessibile»<sup>32</sup>.

Lo stesso giudice costituzionale, per la verità, sembrava essere corso ai ripari sostenendo che l'eminente funzione interpretativa della Corte Edu non pregiudicasse il fatto che "l'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri, cui compete il ruolo di giudici comuni della Convenzione"<sup>33</sup>.

L'interposizione della CEDU rinviene, dunque, la sua ratio nell'essere un obbligo internazionale *ex art. 117 co I*. L'applicazione dello schema dell'interposizione – ben noto alla Corte, come essa stessa rileva, richiamando suoi precedenti – si compone altresì di una «caratteristica peculiare» posseduta dal trattato – *rectius*, dalla legge che ne consente l'adattamento sul piano interno: la CEDU è un accordo internazionale che istituisce un giudice deputato a interpretarlo e applicarlo, ossia la Corte europea dei diritti dell'uomo. L'oggetto dell'interposizione è, pertanto, la norma convenzionale così come essa vive nell'interpretazione del suo giudice<sup>34</sup>, ossia il prodotto interpretativo della CEDU. Un dato, questo, su cui porre particolare attenzione. Secondo la costruzione delle sentenze gemelle e, poi, della giurisprudenza successiva, la fisiologia dell'interposizione è rimessa a due giudici: il

---

<sup>32</sup> L. CONDORELLI, *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 301 ss.

<sup>33</sup> Punto 6.2 sentenza 349.

<sup>34</sup> Sul punto, chiarimenti ulteriori compaiono nelle c.d. gemelle "cresciute" (l'espressione è di E. LAMARQUE, cfr., *I giudici italiani e l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione e alla Convenzione europea*, in EAD., CAPPUCCIO L. (a cura di), *Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità? Ragionando intorno al libro di Victor Ferreres Comella Constitutional Courts and Democratic Values*, Napoli, 2013., 297); ovvero, nelle sentt. nn. 311 e 317 del 2009. Nelle due sentenze, infatti, alla valorizzazione del vincolo interpretativo nei confronti della giurisprudenza della Corte europea si combina una sottolineatura della possibilità che, in determinati casi, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisce agli Stati membri di distanziarsi da quanto previsto dagli orientamenti di Strasburgo, per esempio, specifica la decisione n. 311, per quanto riguarda la possibilità che per «motivi imperativi di interesse generale, il legislatore si possa sottrarre al divieto, ai sensi dell' art. 6 Cedu di interferire nell'amministrazione della giustizia». Il giudice delle leggi sostiene che, con riferimento a un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai esser causa di una diminuzione di tutela, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. Per questo l'obbligo di "rispettare la sostanza" della giurisprudenza europea non esclude che l'autorità giurisdizionale nazionale possa, nel legittimo esercizio del margine di apprezzamento, discostarsi dai precedenti di Strasburgo. Cfr. M. MASSA, *La «sostanza» della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 4679 ss., spec. 4687. Inoltre su queste pronunce, cfr. O. POLLICINO, *Margine di apprezzamento, art 10, c.1, Cost. e bilanciamento "bidirezionale": evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009 della Corte costituzionale?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 dicembre 2009, e A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

giudice della fonte interposta è la Corte EDU, che, nell'esercizio della sua «funzione interpretativa eminente»<sup>35</sup>, ne fornisce il corretto statuto semantico; il giudice che opera l'interposizione è il giudice costituzionale. Si tratta di un profilo che rileva ai fini della nostra indagine perché rileva un aspetto assai significativo delle dinamiche dell'interposizione: per la CEDU, diversamente che per altri obblighi internazionali, il giudice della fonte interposta non coincide con il giudice dell'interposizione: dinamica dell'interposizione, questa, che caratterizza la sola CEDU e non anche altri obblighi internazionali, Carta Sociale Europea in primis<sup>36</sup>.

Appunto la circostanza che la fonte da interporre sia il risultato dell'interpretazione che ne dà il suo giudice è alla base dei problemi riguardanti l'estensione e la portata dell'attività ermeneutica del giudice di Strasburgo e l'incidenza di queste sulle dinamiche di giudizio dei giudici nazionali. La Corte costituzionale aveva fornito alcune indicazioni in pronunce successive alle gemelle, sino all'arresto decisivo del 2015. La sentenza n. 49, nel comporre le questioni dell'interpretazione della norma CEDU per il giudice nazionale, sotto la lente degli artt. 101, co. II, e 117, co. I, indica la necessità che sia «solo un “diritto consolidato”, generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo», o, anche, una sentenza pilota in senso stretto<sup>37</sup>.

Significativi e dinamici, dunque, sono i risvolti dell'interposizione per la CEDU, anche negli sviluppi giurisprudenziali più recenti. Appunto per lo schema bicefalo che caratterizza il suo regime – essendo sottoposta sia al giudice della norma interposta, la Corte EDU; sia al giudice dell'interposizione, la Corte costituzionale – essa risulta oggi l'unica fonte pattizia

---

<sup>35</sup> Sent. n. 349 del 2007, punto 4.6 *Considerato in diritto*.

<sup>36</sup> La Corte è stata di diverso avviso nei confronti dell'interpretazione fornita alla Carta Sociale Europea da parte del Comitato sociale europeo: cfr. sent. n. 120 del 2018.

<sup>37</sup> Sent. n. 49 del 2015, punto 7 *Considerato in diritto*, su cui D. TEGA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 400 ss.

interamente vestita del rango di fonte interposta. Caratteristica, questa, che la rende un *unicum* nel panorama delle fonti recanti norme generative di obblighi internazionali<sup>38</sup>.

## 2.1 (segue) il problema di fondo: i trattati internazionali sono tutti uguali?

La questione relativa all'assimilabilità dei trattati internazionali sui diritti dell'uomo agli altri dal punto di vista del trattamento giurisdizionale o, se invece, ne richiedano uno specifico, non riguarda solo la CEDU. Investe tutti i livelli giurisdizionali, diventando tanto più complessa quanto più il diritto internazionale acquista una propria fisionomia nel passaggio «da una comunità internazionale pervasa da indifferenza per le forme di governo, per il rispetto dei diritti umani e per i principi regolativi di ogni Stato ad una orientata alla protezione dei valori della persona umana»<sup>39</sup>.

Già all'indomani dell'entrata in vigore la dottrina si è confrontata con il problema dell'inclusione nel diritto convenzionale *ex art* 117, co. 1, Cost. dei trattati in forma semplificata. Un problema accentuato dal silenzio contenuto nella legge cd. "La Loggia", n. 131 del 2003, o, meglio dalla parziale "retromarcia" compiuta del legislatore: infatti, in una prima formulazione della legge – intervenuta per adeguare l'ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – si specificava che l'operatività del primo comma dell'art. 117 Cost. dovesse esser limitata ai soli obblighi derivanti dai trattati internazionali ratificati in seguito a legge di autorizzazione (così l'art. 1, co. 1, dell' A.S. n. 1545, XIV leg.)<sup>40</sup>. Un riferimento che, successivamente, è venuto meno nella versione finale approvata dalle Camere.

---

<sup>38</sup> La chiave metodologica della contestualizzazione delle pronunce si impone come necessaria anche per una seria presa in considerazione della Carta sociale europea, che, in alcune sue norme, è riuscita a guadagnarsi il rango di parametro interposto con le pronunce nn. 120 e 194 del 2018.

<sup>39</sup> Così, in maniera particolarmente efficace, C. PINELLI, *L'approccio generalista del modello di rapporti tra fonti: i trattati sono tutti uguali?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, 1 ss.

<sup>40</sup> In senso adesivo a questa proposta si era espresso, in particolare, B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, 116-117.

Un primo orientamento sottolineava come l'ampiezza del sintagma "obblighi internazionali", a cui il testo costituzionale sottopone la potestà legislativa statale, non potesse che essere interpretato includendo tutti i trattati internazionali anche quelli in forma semplificata<sup>41</sup>. Secondo questa posizione il linguaggio alquanto generico del legislatore equivale alla decisione di non pronunciarsi in merito alle categorie dei trattati incluse nel testo di riforma perché, data la libertà della forma nella stipulazione dei trattati, è implicita la rilevanza di tutte le categorie di accordi<sup>42</sup>.

Conseguentemente tutti gli accordi in forma semplificata, che escludono il controllo parlamentare dell'autorizzazione alla ratifica, producono, indipendentemente dal loro recepimento con atto legislativo, il vincolo di conformità al legislatore. Si tratta di tesi che, talvolta, non sembrano adeguatamente sottolineare come il vincolo al legislatore derivi dall'atto interno di esecuzione del trattato in forma semplificata che, usualmente, è un atto regolamentare o un decreto ministeriale.

Diversa è la posizione di coloro che hanno sostenuto che solo i trattati in forma solenne – quelli per cui è necessaria la ratifica da parte de Capo dello Stato a seguito di previa legge di autorizzazione da parte del Parlamento – possono porre un vincolo al legislatore<sup>43</sup>. Gli accordi in forma semplificata, in questa visione non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 117, co. I, Cost. per effetto di una lettura in combinato disposto con l'art 80 Cost: siccome tale norma richiede il preventivo assenso parlamentare per la conclusione di trattati che comportano modificazioni di leggi, lo si ritiene altrettanto necessario anche per la formazione di trattati che comportano una possibile, anzi probabile, vincolo alla legge stessa<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Così F. SORRENTINO, *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico comparato e europeo*, 2002, 1356 ss. Inoltre, E. CATELANI, *I trattati internazionali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale, limiti, prospettive di un modello*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006, 344.

<sup>42</sup> E. CANNIZZARO, *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, cit., 921 ss.

<sup>43</sup> A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionale e con l'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, 925; P. CAVALERI, *Articolo 1*, in ID., E. LAMARQUE (a cura di) *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, Giappichelli, 2003, 9 ss.

<sup>44</sup> Così G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico*, 2002, 782-3.

Sin dagli anni successivi all'attivazione del caleidoscopio per le norme pattizie generative di obblighi internazionali<sup>45</sup> – ovvero alle sentenze gemelle – ci si è domandati, quindi, se i trattati internazionali fossero tutti uguali<sup>46</sup>. Di recente, è stato accuratamente dimostrato che non sempre il meccanismo dell'interposizione normativa può essere azionato, giacché eventuali contrasti tra diritto interno e norme afferenti alla categoria in oggetto sono risolti dai giudici comuni percorrendo le vie dell'interpretazione conforme – nel senso della prevenzione e negazione del contrasto –, dell'applicazione del criterio di specialità e dell'accertamento dell'avvenuta abrogazione<sup>47</sup>.

Nei casi in cui, però, la Corte ha fatto ricorso all'interposizione è stata assai prudente, basandosi su margini di manovra definiti, innanzitutto, in ordine alla specificità del precetto. Delle norme degli altri cinque trattati internazionali scrutinati parametricamente dalla Corte sino a oggi, solo quelle del Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro sui cambiamenti climatici<sup>48</sup>, della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo<sup>49</sup> e della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità<sup>50</sup> si sono guadagnate il rango di parametro interposto<sup>51</sup>. Una giurisprudenza che sembra confermare la posizione di Silvestri per cui, in tema di interposizione, «ogni soluzione prefabbricata rischia di essere fallace»<sup>52</sup>.

---

<sup>45</sup> Si riutilizza la bella espressione di A. FUSCO, *Il caleidoscopio normativo. La categoria dell'interposizione nell'esperienza del Giudice delle leggi*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, 153 ss.

<sup>46</sup> Tra i molti, E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in AA.VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009, Giuffrè, Milano, 2010, 97 ss., e G. SERGES, *I trattati internazionali diversi dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in, A. DI BIASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma, Roma Tre Press, 2014, 187 ss.

<sup>47</sup> N. CANZIAN, E. LAMARQUE, *Due pesi e due misure. I trattati internazionali sui diritti umani e gli "altri" obblighi internazionali secondo i giudici italiani*, in *Rivista AIC*, 2020, 373.

<sup>48</sup> C. cost. sentt. nn. 124/2010 e 85/2012.

<sup>49</sup> C. cost. sent. n. 7/2013

<sup>50</sup> C. cost. sent. n. 236/2012, per quanto con scarsità di argomentazioni sul punto dell'interposizione *ex art.* 117, co. I, Cost.

<sup>51</sup> Si ricordi l'esclusione, invece, delle norme della Carta europea dell'autonomia locale: C. cost. sentt. nn. 325/2010 e 50/2015.

<sup>52</sup> G. SILVESTRI, *Considerazioni conclusive*, cit., 6.

### **3. Accordi in forma semplificata e interposizione normativa**

Fino a questo momento, il tema dell'interposizione delle norme generative di obblighi internazionali è stato imperniato sui trattati internazionali che vengono recepiti nell'ordinamento interno a mezzo di una fonte di rango primario. È rimasta fuori dall'indagine proprio quella categoria di trattati internazionali, gli accordi in forma semplificata, non coperti dall'art. 80 della Costituzione e che, pertanto, per loro natura, non postulano l'adattamento a mezzo di una legge ordinaria dello Stato.

Il trattato internazionale assume nell'ordinamento interno la stessa forma – e, pertanto, la stessa forza – della fonte che ne produce l'adattamento che, come noto, può essere dotata di un rango inferiore a quello primario. Questo è proprio il caso di quanto accade con gli accordi in forma semplificata che entrano a far parte dell'ordinamento italiano tramite l'ordine di esecuzione che non è contenuto in una legge ordinaria, ma bensì in un atto regolamentare o in un decreto ministeriale).

Sulla base di un criterio meramente formalistico, il vincolo esercitato su fonti primarie da parte di un obbligo derivante da una fonte internazionale che promana da un trattato introiettato nell'ordinamento interno da un atto dell'esecutivo è ipotesi del tutto impercorribile. Tuttavia la laconicità della formula di cui all'art. 117, co. I, non fugge un'ipotesi di tal genere. Non ha dato soluzione al problema, come detto, la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 3 ottobre 2001, n. 3», il cui articolo 1, nel tentativo di chiarire quali siano le fonti che impongono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione si riferisce a «quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali», col risultato di porre in un unico contenitore fonti di vario genere e – per il punto di nostro interesse – di non conseguire alcun chiarimento.

La formulazione originaria del d.d.l. si riferiva, invece, ai «trattati internazionali ratificati a seguito di legge di autorizzazione», escludendo, pertanto, gli accordi in forma semplificata e tacendo sul problema temporale generato dai trattati ratificati precedentemente alla legge di revisione costituzionale<sup>53</sup>.

Ai fini dell'interposizione, dunque, è davvero corretto affermare che un obbligo internazionale che, *ex art. 80, Cost.*, possa essere recepito mediante un atto interno di carattere non legislativo, ossia che non necessita di una legge ordinaria per essere introiettato nell'ordinamento, cessa per ciò solo di essere un obbligo internazionale *ex art. 117, co. I*?

Se si applicasse il criterio cronologico si perverrebbe a un paradosso: un obbligo internazionale reso esecutivo a mezzo di un regolamento governativo verrebbe a essere soppiantato da una legge successiva. Tale legge successiva che tenta di abrogare o di derogare un obbligo internazionale, però, sarebbe incostituzionale, stante la protezione che la Costituzione, accorda a tale categoria appunto *ex art. 117, co. I, Cost.*

Sulla base di tale osservazione, si può forse sostenere che, più che la forma della fonte che ha dato esecuzione, conti la natura dell'obbligo internazionale che qualifica costituzionalmente quella norma sostanziale, indipendentemente dalla forma che essa assume nell'ordinamento interno? La circostanza in oggetto era stata acutamente rilevata nell'imminenza dell'approvazione della legge di revisione costituzionale da Massimo Luciani, che ben aveva osservato quanto la formulazione del nuovo primo comma dell'art. 117 lasciasse «ben pochi spazi a dubbi interpretativi» e senza ombra di eccesso alcuno aveva definito una «bomba» la revisione nascente<sup>54</sup>.

Il problema si pone dunque in modo lampante con riferimento ai c.d. accordi in forma semplificata. Il crescente ricorso all'uso degli accordi in forma semplificata – di cui si è dato conto nel capitolo precedente – ha sottoposto all'attenzione del Giudice delle leggi,

---

<sup>53</sup> Disposizione, questa, che non sarebbe comunque stata scevra da nodi problematici, come evidenziato da A. MANGIA, *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 186.

<sup>54</sup> M. LUCIANI, *Camicia di forza federale*, in *La Stampa*, 3 marzo 2001, «Per capire gli effetti della riforma, basta pensare che, se una legge imponesse rigorose misure di igiene alimentare e vi fosse un trattato che le vieta per gli alimenti provenienti, che so, dagli USA; quella legge sarebbe incostituzionale. È possibile che il legislatore non si sia accorto delle conseguenze di quanto andava scrivendo, e che l'intenzione fosse solo quella di riepilogare i limiti delle sole leggi regionali. La formulazione della disposizione, e il fatto che essa preceda l'elenco delle materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato, però, non consentono un'interpretazione diversa da quella che ho prospettato».

attraverso un peculiare conflitto d'attribuzione, una questione il cui tono costituzionale avrebbe potuto segnare un deciso cambio di passo non solo nella giurisprudenza della Corte ma anche nell'ambito della più ampia sistemica del circuito decisionale della politica estera.

#### **4. Conflitto di attribuzione e presupposti della decisione sulla politica estera**

Se, nell'ambito della tensione tra i sistemi di giustizia costituzionale e la gestione della politica estera, la questione relativa all'interposizione normativa degli accordi in forma semplificata rimane tutt'ora aperta, irrisolta e gravata dalle problematiche evidenziate, il discorso assume un tono parzialmente diverso con riferimento alla possibilità utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nel caso di stipulazione di accordi in forma semplificata nelle materie previste dall'art. 80 Costituzione.

Il rapporto tra gli organi di giurisdizione costituzionale e la conduzione delle relazioni estere in un ordinamento a Costituzione rigida<sup>55</sup> si misura con il problema efficacia del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, come strumento per garantire la prescrittività delle disposizioni costituzionali che meno facilmente sono attratte nel giudizio di costituzionalità delle leggi.

Si tratta di un tema che ha ritrovato una sua centralità nella riflessione alla luce dei recenti sviluppi della giustizia costituzionale ma che, a ben vedere, è stato lungamente affrontato in dottrina<sup>56</sup>.

Il classico caso che si è prospettato è quello relativo al disaccordo del Parlamento con il Governo in merito all'inclusione di un trattato in una delle categorie soggette ad autorizzazione alla ratifica *ex art. 80 Cost.* In questa circostanza le Camere, congiuntamente

---

<sup>55</sup> Sul rapporto tra rigidità costituzionale e (autonomia del) potere estero v. A. LA PERGOLA, *Il "poder exterior" nella concezione di Antonio de Luna*, cit., 26 ss., e A. REPOSO, *Note intorno alla "giustiziabilità" costituzionale del potere estero*, in *Diritto e società*, 1983, 737 ss.

<sup>56</sup> Per tutti, cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, spec. 140 ss., con riferimento alla casistica che si prenderà in esame nei paragrafi successivi.

o separatamente<sup>57</sup>, potrebbe sollevare il conflitto dinanzi alla Corte per violazione delle competenze ad esse assegnate dalla Costituzione, tanto più sulla base della considerazione che l'eventuale disposizione legislativa chiamata a dare piena e intera esecuzione a un accordo stipulato nelle materia comprese nell'art. 80 Cost. senza la preventiva autorizzazione non sarebbe in grado di sanare il vizio di incostituzionalità del procedimento formativo del trattato, risultando così illegittimo anche lo stesso atto di esecuzione<sup>58</sup>.

Sulla base della stessa ipotesi anche il Presidente della Repubblica sarebbe legittimato a sollevare autonomo conflitto, indipendentemente dagli orientamenti assunti dalle due Camere, in quanto privato del potere di ratificare l'accordo<sup>59</sup>.

Ancora il Parlamento potrebbe sollevare conflitto nella circostanza in cui il Presidente della Repubblica si rifiutasse di autorizzare la presentazione alle Camere di un disegno di legge relativo alla conclusione di un trattato rientrante nelle categorie ex. art. 80 Cost.<sup>60</sup>

Come si diceva poco sopra il tema del conflitto di attribuzione è tornato in rilievo di recente: dinanzi all'indebolimento di alcune forme di controllo e limiti *lato sensu* "politici" del nostro regime costituzionale, la Corte costituzionale ha condotto, soprattutto negli ultimi anni, una lotta sempre più "efficace" alle cd. zone franche<sup>61</sup>. Un processo di espansione della giustizia costituzionale, che, in verità, si è avuto soprattutto nell'ambito del giudizio sulle

---

<sup>57</sup> Non si rinvengono ostacoli nell'ammettere che i Presidenti delle due Camere possano sollevare separatamente il conflitto. Entrambe le Assemblee, infatti, possono manifestare in via definitiva la volontà del potere a cui appartengono: quando un'Assemblea parlamentare solleva un conflitto contro l'omissione di un altro potere, essa intende tutelare un'attribuzione che è solo e soltanto sua. Sul punto v. G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2003, 69 ss.

<sup>58</sup> Sostengono tale tesi A. CASSESE, *Art. 80 Cost.*, cit., 179, e C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani. Il potere estero tra segreto e politica*, Cedam, Padova, 1990, 96 ss; *contra* V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., 234 ss., spec. 236-7, secondo il quale il vizio inerente la mancata autorizzazione, in quanto inficiante la sola stipulazione, potrebbe esser fatto valere solo dalle Camere in sede di conflitto ma non anche nei giudizi di costituzionalità delle leggi, attraverso cui sono impugnabili le sole disposizioni di leggi interne esecutive del trattato, su cui non si ripercuoterebbe il vizio della mancata autorizzazione. Sulla teoria della sanabilità del vizio procedurale v. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. L'esperienza italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, 138 ss.

<sup>59</sup> Sul punto già A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, cit., 150-2.

<sup>60</sup> Sull'ipotesi, e sulla possibilità di annullare l'accordo stipulato senza il concorso del Parlamento, cfr. F. GHERA, *Art. 80*, cit., 1571.

<sup>61</sup> In termini generale A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, e, in particolare, M. CECCHETTI, *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, 339 ss. Inoltre, R. PINARDI, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2007.

leggi. Al contrario, lo strumento del conflitto tra poteri è rimasto per lungo tempo – e in una certa misura ancora oggi – in disparte: a tal proposito, è indicativo che la maggior parte dei conflitti, il cui numero è aumentato esponenzialmente a partire dagli anni Novanta<sup>62</sup>, riguardi in un modo o nell'altro attribuzioni del potere giudiziario e che, nonostante alcune recenti aperture<sup>63</sup>, la Corte costituzionale abbia storicamente evitato di intervenire nei conflitti interni al circuito partiti-Parlamento-Governo e, ancora di più, in quelli relativi alle relazioni estere.

#### **4.1 (*segue*) La questione migratoria e il conflitto di attribuzione sollevato da alcuni parlamentari con riferimento al Memorandum tra Italia e Libia**

Il caso cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente è quello degli accordi bilaterali in forma semplificata stipulati dall'Italia con Sudan e Libia<sup>64</sup>, aventi oggettiva natura politica giacché presidiano – almeno negli intenti dichiarati – materie sensibili dei rapporti internazionali quali la gestione delle frontiere, la regolazione dei flussi migratori e la lotta alla criminalità<sup>65</sup>. Si tratta del *Memorandum d'Intesa tra Italia e Sudan*<sup>66</sup> e del *Memorandum of Understanding tra Italia e Libia*<sup>67</sup>.

Sulla base dell'applicazione dei due accordi, in Italia sono stati gestiti i flussi migratori con i paesi contraenti e condotti numerosi rimpatri. Non si può mancare di osservare che, appunto in ragione della mancanza dell'*interpositio legislatoris*, tali misure sono state adottate senza tener conto del dettato costituzionale: sia in relazione all'art. 80, sia all'art. 10, co. II,

---

<sup>62</sup> A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano, 2012, 401 ss.

<sup>63</sup> Su tutte l'ordinanza n. 17 del 2019, di cui si dirà *infra* nei prossimi paragrafi.

<sup>64</sup> A ciò si deve aggiungere anche il caso dell'Accordo con il Niger, di cui si è detto *infra* Cap. II, par. 5.1, che, tuttavia, è stato infine sottoposto alla procedure *ex* art. 80 Cost. (cfr. legge 29 luglio 2019, n. 80, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione in materia di difesa tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Niger, fatto a Roma il 26 settembre 2017).

<sup>65</sup> Cfr. *supra* Cap. II, par. 5.

<sup>66</sup> Firmato a Roma il 3 agosto 2016 da Franco Gabrielli, capo della polizia italiana e direttore generale del dipartimento di pubblica sicurezza e da Hashim Osman el Hussein, il direttore generale della polizia sudanese.

<sup>67</sup> «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 lo Stato della Libia e la Repubblica italiana», Firmato il 2 febbraio 2017 da Fayeza al Serraj per il Governo di Riconciliazione Nazionale dello Stato di Libia e da Paolo Gentiloni per il Governo Italiano al fine di rafforzare la cooperazione nella gestione delle frontiere libiche per garantire la riduzione dei flussi migratori illegali.

Cost. che certamente non contempla tali accordi di polizia tra le fonti idonee a disciplinare la condizione degli stranieri.

Entrambi gli accordi sono stati al centro del dibattito politico e, in particolare, dal secondo è scaturita una vicenda che deve essere analizzata in questa sede.

Nel febbraio 2018 quattro membri della Camera dei deputati, appartenenti al medesimo gruppo parlamentare di opposizione<sup>68</sup>, promuovevano *uti singuli*, ma con argomentazioni identiche, ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Governo, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri. Il ricorso riguardava la mancata presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica, ai sensi dell'art. 80 della Costituzione, del *Memorandum* siglato con la Libia. In particolare, i deputati ricorrenti chiedevano che fosse dichiarato che non spettava al Governo omettere la presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica del *Memorandum*, quale trattato internazionale di natura politica *ex art. 80 Cost.*, e che fosse riconosciuta la lesione delle loro prerogative costituzionalmente garantite *ex artt. 67 e 72, co. 1 e 4, Cost.*. Inoltre chiedevano che fossero annullati tutti i provvedimenti del Governo e dei singoli ministeri, emanati sino alla decisione della Corte, connessi, conseguenti e attuativi del *Memorandum*.

Con il *Memorandum*, come anticipato, le parti si erano impegnate ad avviare congiuntamente iniziative di cooperazione, al fine di arginare i flussi di immigrazione clandestina e affrontare le conseguenze da essi derivanti. Sull'Italia gravava, in particolare, l'impegno a fornire sostegno e risorse ai territori, ai settori economici e sanitari più colpiti dall'immigrazione illegale, oltre al supporto tecnico e finanziario agli organismi libici incaricati del contrasto a tale fenomeno. Inoltre, le parti si impegnavano a intraprendere azioni volte al controllo dei confini terrestri, al miglioramento dei centri di accoglienza, alla formazione del personale libico all'interno dei centri di accoglienza<sup>69</sup>. Infine, l'accordo prevedeva

---

<sup>68</sup> Si trattava dei deputati Giulio Marcon, Giuseppe Civati, Beatrice Brignone e Andrea Maestri, iscritti al gruppo parlamentare "Sinistra Italiana - Sinistra Ecologia Libertà - Possibile - Liberi e Uguali".

<sup>69</sup> Secondo i termini utilizzati dal Memorandum, cfr. il testo consultabile al link <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>. Si tratta di una serie di oneri finanziari che, secondo quanto riportato *Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell'Italia a ulteriori missioni internazionali, adottata il 17 giugno 2021 (anno 2021)* e della *Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, riferita all'anno 2020, anche al fine della relativa proroga per l'anno 2021* ammonta ad un totale di 32,6 milioni di euro dal 2017, anno della firma dell'accordo (entrambi i documenti sono reperibili sul sito della Camera dei deputati, Doc. XXV nn. 4 e 5).

l'istituzione di un comitato misto con il compito di individuare le priorità d'azione, identificare strumenti di finanziamento, attuare e monitorare gli impegni assunti (art. 3) e aveva validità triennale, con la possibilità di rinnovo tacito – in seguito avvenuta – alla scadenza del termine (art. 8)<sup>70</sup>.

I deputati ricorrenti sottolineavano che, nonostante degli obblighi di pubblicazione e comunicazione derivanti dall'art. 4 della l. n. 839 del 1984, l'accordo non era stato comunicato alle Presidenze delle Camere, e che l'attivazione degli strumenti a propria disposizione per informare la Camera dei deputati della violazione dell'art. 80 Cost. – quali interrogazioni parlamentari e richieste di chiarimenti ai Ministri competenti – non aveva dato luogo a riscontri soddisfacenti<sup>71</sup>. Il solo Ministro dell'interno aveva confermato, in sede di audizione in Commissione, riconoscendo sia l'effettiva vigenza del *Memorandum*, sia che lo stesso era già in fase di esecuzione tra le parti<sup>72</sup>.

Sotto il profilo soggettivo, i ricorrenti da un lato sottolineavano che la giurisprudenza costituzionale non aveva mai negato esplicitamente la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato<sup>73</sup>; dall'altro, insistevano sul fatto che l'omissione del Governo in relazione alla procedura dettata dall'art. 80 Cost. si riflette direttamente sulle prerogative di esame, discussione e voto sul progetto di legge di autorizzazione alla ratifica, derivanti ai singoli parlamentari dall'art. 72 Cost. e dal Regolamento della Camera cui esso rinvia. In punto di legittimazione passiva, peraltro, i ricorrenti sottolineavano di non poter sollevare un conflitto contro la Camera di appartenenza sia perché tale ricorso sarebbe stato inammissibile per il principio degli *interna*

---

<sup>70</sup> L'accordo è stato poi rinnovato per un altro triennio nel febbraio 2020, cfr. F. PERRINI, *Sviluppi attuali in materia di stipulazione di accordi in forma semplificata nell'ordinamento italiano*, cit., 68.

<sup>71</sup> Meritano di essere segnalato i tentativi dell'*Associazione studi giuridici sull'immigrazione* (ASGI), che aveva presentato istanza di accesso civico al Ministero dell'interno, al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio: Tali richieste avevano ricevuto risposte insoddisfacenti. Sulla vicenda dell'accesso civico con riferimento ad un altro caso di rilievo cfr. V. PUPO, *Le istanze di accesso civico come strumento di trasparenza democratica in tema di accordi internazionali in forma semplificata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, 210 ss.

<sup>72</sup> Audizione del Ministro dell'Interno Marco Minniti alle Commissioni riunite Affari costituzionali di Camera e Senato, 8 febbraio 2017.

<sup>73</sup> Per un inquadramento teorico precedente alla pronuncia cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, 312 ss., e M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 1107 ss.;

*corporis acta*, in considerazione del nesso funzionale tra le prerogative del singolo parlamentare e l'autonomia dell'organo cui appartiene; sia perché la violazione degli artt. 80 e 72 Cost. sarebbe derivata da un atto omissivo – la mancata presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica – del Governo.

Per questo, a fronte di una mancata reazione da parte della Camera di appartenenza di un conflitto, ciascun parlamentare potrebbe ritenersi legittimato a sollevarlo, «non in nome e per conto della Camera di appartenenza, ma perché sarebbe questa l'unica via percorribile, in via residuale, cioè quale *extrema ratio*», per far valere le sue prerogative costituzionali.

Sotto il profilo oggettivo, i ricorrenti sostenevano, anche con riferimenti alla dottrina e alle circolari del Ministero degli affari esteri<sup>74</sup>, che il *Memorandum* rientrasse tra gli accordi internazionali aventi natura politica, da sottoporre ad autorizzazione alla ratifica *ex art.* 80 Cost.. Esso ha innegabilmente ad oggetto materie di rilevanza costituzionale, tali da incidere su questioni che coinvolgono interessi fondamentali dello Stato, impegni duraturi per la sua politica estera e forme di potenziale esposizione a responsabilità internazionali, anche in relazione al rispetto dei diritti fondamentali<sup>75</sup>. Inoltre, nei ricorsi si soffermava l'attenzione sul fatto che la riserva di legge prevista dall'art. 10, co., 2 Cost. impone un'esclusiva competenza del Parlamento sulla regolamentazione di tali materie e che, in sede europea, le misure relative all'immigrazione irregolare – come, ad esempio, l'allontanamento e il rimpatrio degli stranieri extra-comunitari – sono demandate alla procedura legislativa ordinaria, ai sensi dell'art. 79, par. 2, lett. c), del TFUE.

Inoltre, il *Memorandum* non avrebbe potuto nemmeno essere qualificato come accordo esecutivo o tecnico-amministrativo e, quindi, “coperto” dal Trattato tra l'Italia e la Libia stipulato a Bengasi il 30 agosto 2008 e ratificato, seguendo la procedura dettata dall'art. 80 Cost., con la legge 6 febbraio 2009, n. 7. Esso, infatti, sarebbe un accordo internazionale autonomo, che è fonte di nuovi impegni obblighi, concernenti quasi esclusivamente il controllo del passaggio dei migranti e le condizioni di accoglienza e detenzione degli stessi, cioè ambiti di cui il Trattato di Bengasi si occupava solo in relazione al sistema di controllo

---

<sup>74</sup> Cfr. *supra* Cap. 1, par. 2.1.

<sup>75</sup> Come si è evidenziato *supra* Cap. II, par. 5.1

dei confini terrestri del sud della Libia. Il Memorandum, infine, non fa riferimento alle risorse stanziare a tal fine con la citata legge n. 7 del 2009. Tali obblighi, dunque, non sarebbero stati riconducibili, nemmeno indirettamente, all'accordo precedente.

Per quanto riguarda l'effettiva natura di trattato del *Memorandum* in base al diritto internazionale, dal tenore letterale dell'accordo, che esprime la volontà di impegnarsi delle due parti, e per stessa ammissione del Ministero degli interni<sup>76</sup>, questi obblighi sono giuridicamente vincolanti e, al momento della proposizione del ricorso, erano già in fase di realizzazione. Ciò a fronte della mancata pubblicazione *ex art.* 4 della l. n. 839 del 1984 del testo – che, in maniera del tutto singolare, è stato solo reso disponibile sul sito del Governo italiano<sup>77</sup> – e del suo inserimento da parte del Ministero degli affari esteri nell'archivio dei trattati internazionali. In quanto già vigente e produttivo di effetti tra le parti contraenti a seguito della firma dei plenipotenziari, il *Memorandum*, mai oggetto di alcuna autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento, neppure successivamente alla sua firma ed esecuzione, avrebbe costituito un accordo concluso in forma semplificata, in netta violazione con il disposto dell'art. 80 Cost., data la sua evidente natura politica.

Sul punto, i ricorrenti insistevano sull'impossibilità di iniziare essi stessi il procedimento di autorizzazione alla ratifica. A loro avviso, la presentazione dell'accordo già firmato era un obbligo che gravava esclusivamente in capo al Governo: il singolo parlamentare non avrebbe potuto di propria iniziativa presentare alla Camera di appartenenza alcuna proposta di legge volta a chiedere il voto sull'autorizzazione alla ratifica e sul contestuale ordine di esecuzione, in base al principio generale secondo cui l'autorizzazione deve essere richiesta dallo stesso soggetto titolare della potestà di compiere l'atto da autorizzare, e non dal soggetto autorizzante. Inoltre, osservavano i ricorrenti, si sarebbe trattato di un'ipotesi di riserva di iniziativa legislativa “di fatto”, poiché, al di fuori dell'Esecutivo, nessun altro titolare dell'iniziativa legislativa potrebbe garantire l'autenticità e la completezza del testo

---

<sup>76</sup> V. l'audizione citata *supra* alla nota 72.

<sup>77</sup> Reperibile al link <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>

dell'accordo presentato ai fini dell'autorizzazione, anche alla luce della mancata pubblicazione nell'allegato trimestrale<sup>78</sup>.

Da questo specifico punto di vista, la condotta del Governo si sarebbe posta anche in contrasto con il principio di leale collaborazione prescritto nei rapporti tra organi dello Stato, laddove le reciproche competenze vengono ad intrecciarsi, con un riflesso diretto, ancora una volta, sulle prerogative che la Costituzione assegna al singolo parlamentare.

In conclusione, alla luce di tali argomentazioni, i deputati ricorrenti chiedevano alla Corte di dichiarare: in primo luogo, la menomazione delle prerogative parlamentari derivanti dalla mancata presentazione da parte del Governo del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica, ai sensi dell'art. 80 Cost., del *Memorandum*; in secondo luogo, l'obbligo del Governo italiano di presentare alle Camere la proposta di legge di autorizzazione alla ratifica del *Memorandum* in oggetto, in quanto nuovo trattato internazionale avente natura politica, ai sensi dello stesso art. 80 Cost. Essi, infine, chiedevano l'annullamento dei molteplici provvedimenti amministrativi adottati dal Governo e dai singoli Ministeri, emanati sino alla decisione della Corte, connessi, conseguenti e attuativi del *Memorandum*.

#### **4.2 (segue) Un'occasione mancata: la dichiarazione di inammissibilità di cui all'ordinanza n. 163 del 2018**

L'ampio spazio dato nel paragrafo precedente alle argomentazioni dei ricorrenti è funzionale a far risaltare la debolezza della motivazione dell'ordinanza di inammissibilità adottata dalla Corte che, peraltro, ha ricevuto commenti largamente critici da parte della dottrina che se ne è occupata<sup>79</sup>.

La motivazione della Corte è contenuta negli ultimi capoversi, che si limitano ad affermare, in modo apodittico, che «sono proprio le previsioni relative alla riserva di legge

---

<sup>78</sup> Per una puntuale ricostruzione della dottrina su questo aspetto E. OLIVITO, *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata: iniziativa legislativa parlamentare ed esternalizzazione delle politiche migratorie*, cit., 475 ss.

<sup>79</sup> 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; e A. LAURO, *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.

(art. 80 Cost.) e alla riserva di assemblea (art. 72, co. IV, Cost.) ad individuare nella Camera di appartenenza il soggetto titolare della sfera di attribuzioni costituzionali che sarebbe stata violata; conseguentemente, legittimata a reagire contro tale violazione deve ritenersi la Camera di appartenenza, e non il singolo parlamentare»; e che «è la natura stessa delle attribuzioni vantate nei conflitti in esame ad escludere la legittimazione del singolo parlamentare a farne valere la violazione; in quanto riconducibili a prerogative delle quali – per espressa previsione costituzionale – è titolare l’assemblea, e non il suo singolo componente, solo ad essa è rimessa la valutazione circa l’opportunità di insorgere avverso possibili violazioni». Da ciò discenderebbe «l’impossibilità di configurare alcuna concorrenza tra la legittimazione attiva del singolo parlamentare e quella della Camera di appartenenza».

L’ordinanza, in particolare, non fa la minima menzione della natura di trattato internazionale del *Memorandum*, né che esso potesse ricadere nelle categorie di cui all’art. 80 Cost.

Un ulteriore elemento di perplessità è la pressoché totale assenza di riferimenti o risposte ad una delle argomentazioni centrali dei ricorrenti, secondo la quale la condotta del Governo determinerebbe una violazione *diretta* delle attribuzioni – di esame, discussione e voto – derivanti ai singoli parlamentari dagli artt. 72 e 80 della Costituzione, soprattutto alla luce del previo esperimento degli altri strumenti parlamentari a loro disposizione<sup>80</sup>. La Corte, in altre parole, si è limitata ad affermare, e non a motivare: una pronuncia che potrebbe, per certi versi, ricordare una di quelle adottate alle fine degli anni ’80, sotto la presidenza di Francesco Saja, per smaltire l’arretrato accumulato nei ruoli della giurisprudenza costituzionale<sup>81</sup>.

Inoltre, alcune affermazioni contenute nell’ordinanza non sembrano affatto coerenti con le argomentazioni sviluppate successivamente dalla stessa Corte, in particolare nell’ordinanza n. 17 del 2019, con riferimento alla controversa approvazione della legge di bilancio 2019<sup>82</sup>,

---

<sup>80</sup> V. *supra* nota 71 e 72.

<sup>81</sup> Su cui tra i tanti R. ROMBOLI (a cura di) *La giustizia costituzionale a una svolta, Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Giappichelli, Torino, 1990, e *ivi* ID., *Introduzione*, e S. GRASSI, *Osservazioni sul “nuovo ruolo” della Corte costituzionale nella forma di governo*.

<sup>82</sup> Tra i numerosi contributi si segnala lo speciale della Rivista *Osservatorio sulle fonti* contenuto nel n. 1 del 2019 e, in particolare, N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l’ordinanza n. 17 del 2019)*; A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*.

almeno per quanto riguarda la violazione degli artt. 80 e 72 Cost. per l'omessa presentazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica da parte del Governo. Infatti, nel momento in cui la Corte riconosce in via di principio che «la Costituzione individua una sfera di prerogative del singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che gli spettano in quanto componente dell'assemblea, che invece è compito di ciascuna Camera tutelare»<sup>83</sup>, e in particolare l'esercizio del libero mandato parlamentare *ex art. 67 Cost.*, la partecipazione alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo «opinioni» e «voti» *ex art. 68 Cost.*, nonché eventualmente il potere di iniziativa *ex art. 72 Cost.*, non si comprende perché debba esservi un trattamento diverso a seconda che la violazione sia imputabile al Governo o alla Camera di appartenenza.

In altre parole, una volta riconosciuto che i singoli parlamentari sono titolari di tali prerogative in via diretta e non mediata, non si spiega l'impossibilità di sollevare il conflitto avverso un organo esterno alla Camera di appartenenza, soprattutto ove siano stati previamente esperiti dal singolo parlamentare tutti gli strumenti a sua disposizione all'interno di essa. Ovviamente, questione diversa, perché attinente ai profili oggettivi e non soggettivi di ammissibilità del ricorso, dovrebbe essere la valutazione relativa al fatto che la violazione delle prerogative costituzionali dei parlamentari sia manifesta, e cioè risulti in «una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente»<sup>84</sup>, secondo i criteri enunciati dalla stessa ordinanza n. 17 del 2019.

Tornando all'ordinanza n. 163 del 2018, non dovrebbe rilevare che la Camera nel suo complesso possa far valere la violazione dell'art. 80 Cost. sollevando un conflitto. Infatti, nel caso in cui il Governo perfezioni un accordo in forma semplificata senza aver prima seguito il procedimento imposto dagli artt. 80 e 72 Cost., il singolo parlamentare non fa valere un suo potere di autorizzare la ratifica – potere che non ha, spettando alla'Assemblea nel suo complesso – bensì, e ciò costituisce il vero punto di tensione tra le due ordinanze, il suo

---

<sup>83</sup> Ord. n. 17 del 2019, punto 3.3 *Considerato in diritto*.

<sup>84</sup> Ord. n. 17 del 2019, punto 3.5 *Considerato in diritto*.

potere di esaminare, discutere e votare tale specifico progetto di legge prima del perfezionamento dell'accordo nell'ordinamento<sup>85</sup>.

In tale frangente, il singolo parlamentare non potrebbe far valere le sue prerogative *ex art.* 72 Cost. contro nessun altro organo se non il Governo. In questo stesso senso, dal punto di vista dell'ammissibilità del conflitto, il perfezionamento dell'accordo senza previa presentazione del progetto di legge da parte del Governo, e la conseguente violazione dell'art. 80 Cost., deve essere visto come occasione necessaria, per il singolo parlamentare, per reagire contro la violazione delle prerogative che gli derivano dall'art. 72 Cost.

L'evidenziata tensione tra le due ordinanze, nonché – nella misura in cui richiama la prima – all'interno della stessa ordinanza n. 17 del 2019, lascia quindi spazio, almeno si ritiene, per un possibile futuro *overruling* da parte della Corte<sup>86</sup>.

## **5 Le conseguenze di una zona franca della giustizia costituzionale e una postilla sul possibile ruolo del Presidente della Repubblica**

Le conseguenze che la zona franca relativa all'art. 80 Cost. ha sull'intero disegno costituzionale, e in particolare sulla democratizzazione e costituzionalizzazione (anche materiale) del potere estero, dovrebbero spingere in quanto tale, e più che in altri settori, a rendere maggiormente flessibili i requisiti di accesso dei singoli parlamentari.

Proprio la valorizzazione dell'argomento della zona franca, peraltro, potrebbe contribuire a limitare i rischi derivanti da un ampliamento eccessivo della legittimazione riconosciuta al singolo parlamentare, preoccupazione che emerge ancora chiaramente dall'ord. n. 17 del 2019.

Sposare l'interpretazione qui proposta, infatti, non equivale né a riconoscere la legittimazione del singolo parlamentare *tout court*, né a considerare ammissibili i ricorsi dei

---

<sup>85</sup> Sul punto M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, 2019, 615-6.

<sup>86</sup> Concordano sul punto D. BIFULCO, *Il vincolo del diritto internazionale, la decisione sulla politica estera e la Corte costituzionale italiana*, cit., 681, e A. GOLIA, *La forza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo*, 2019, 89.

parlamentari per qualunque violazione del procedimento legislativo o contro il Governo. Piuttosto, ciò significa costruire l'accesso al conflitto intorno a determinate condizioni, che garantirebbero la residualità dello strumento, e in particolare: perfezionamento in forma semplificata di un accordo internazionale che potrebbe ricadere nelle categorie di cui all'art. 80 Cost.; previa inutile attivazione delle procedure disponibili all'interno alla Camera di appartenenza; nel caso in cui si voglia adottare un'impostazione restrittiva, mancato promovimento, da parte della Camera di appartenenza del singolo parlamentare, del conflitto.

Sembrirebbe infondato anche l'eventuale timore che, ammettendo i singoli parlamentari al conflitto in materia *de qua*, si rischierebbe di dichiarare nulli dopo decenni accordi internazionali di vitale importanza geo-politica (ad es. quello di adesione alle Nazioni Unite del 1955), perché perfezionati in violazione del procedimento di cui all'art. 80 Cost.<sup>87</sup>. A questa possibilità osterebbe anzitutto la considerazione che solo i parlamentari che avrebbero potuto partecipare al procedimento di autorizzazione alla ratifica dello specifico accordo, nel momento in cui esso si è perfezionato nell'ordinamento internazionale, possono concretamente allegare una menomazione delle loro attribuzioni costituzionali<sup>88</sup>.

Inoltre, l'arco temporale in cui esso dovrebbe considerarsi ammesso è quello della legislatura durante la quale l'accordo, stipulato in forma semplificata in violazione degli artt. 80 e 72, co. IV, Cost., si è perfezionato nell'ordinamento internazionale, e la cui autorizzazione alla ratifica avrebbe dovuto invece essere sottoposta all'esame, discussione e voto dei singoli parlamentari<sup>89</sup>. Nonostante il ricorso per conflitto di attribuzione non sia sottoposto a termini di decadenza, a quest'ultima conclusione si potrebbe arrivare valorizzando le caratteristiche specifiche dei poteri di esame, discussione e voto che, pur essendo attribuzioni individuali e dirette dei singoli parlamentari, hanno una necessaria dimensione relazionale: la condotta illegittima del Governo lede infatti le attribuzioni dei parlamentari non in una situazione ideale, ma storicamente determinata, cioè i diritti di esame,

---

<sup>87</sup> Cfr. *supra* Cap. II, par. 1.

<sup>88</sup> A. GOLIA, *La fortezza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, cit., 89.

<sup>89</sup> Permane, tuttavia, il problema dei ritardi nella pubblicazione degli allegati trimestrali e della loro conseguente comunicazione alle Commissioni Affari Esteri. Cfr. *supra* Cap. II, par. 4.1.

discussione e voto che si sarebbero potuti esercitare – e che non è stato possibile esercitare – nell’ambito degli specifici equilibri parlamentari della legislatura durante la quale si è perfezionato l’accordo

Per concludere, vale la pena sottolineare che tale svolta non dovrebbe essere considerata come un’improvvida giurisdizionalizzazione di processi politici, bensì una benefica giustizializzazione di regole costituzionali di organizzazione, chiare nella loro portata normativa, ma dotate di scarsa effettività<sup>90</sup>. In altre parole, non si tratta di far intervenire un organo come la Corte costituzionale in questioni politiche nel senso più puro del termine<sup>91</sup>, bensì, rendendo effettiva la volontà del costituente, far emergere, attraverso le forme della discussione parlamentare imposte dalla Costituzione, l’intrinseca politicità delle decisioni di politica estera, rinforzando i meccanismi di legittimazione sociale e di responsabilità politica, anche diffusa<sup>92</sup>. Attraverso l’apertura dello strumento del conflitto e il maggior coinvolgimento del Parlamento, si potrebbe anzi sperare che il dibattito pubblico italiano si concentri finalmente in misura maggiore sulle questioni di politica estera, nella consapevolezza che, all’epoca della globalizzazione esse sono sempre anche, in modo consustanziale, questioni di politica interna<sup>93</sup>.

Un’ultima postilla riguarda il possibile ruolo del Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato, potenzialmente, sarebbe l’organo che avrebbe maggiori possibilità di venire a conoscenza della violazione commessa dall’Esecutivo e di conseguenza di ricorrere alla Corte, per violazione dell’art. 87, co. IX, Cost. e, dunque, delle proprie attribuzioni in materia di ratifica. Una lettura che si avvalora della ricostruzione dei doveri di informazione e

---

<sup>90</sup> Per D. BIFULCO, *Il vincolo del diritto internazionale, la decisione sulla politica estera e la Corte costituzionale italiana*, cit., 679, «l’intera vicenda ha riportato all’attenzione [...] un dato costituzionalmente assai significativo, l’esser cioè la legge di autorizzazione alla ratifica di un trattato internazionale non soltanto un atto di mero controllo-verifica, ma anche un ‘giudizio che il Parlamento dà sull’operato del Governo’».

<sup>91</sup> Si ripropone dunque periodicamente la questione relativa alla definizione del ruolo della Corte. Tema centrale nella storia istituzionale della Corte su cui cfr. A. SIMONCINI, *L’avvio della Corte Costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 3066 ss., spec. 3100.

<sup>92</sup> Per la posizione che i conflitti di attribuzione, in particolar modo interorganici, servono ad evitare “corruzioni della forma di governo”, cfr. R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit., 5.

<sup>93</sup> Insiste sulla necessità di coinvolgere maggiormente gli organi democratici nelle decisioni internazionali, come strumento per arginare l’indebolimento della prescrittività delle costituzioni statuali, U. Allegretti, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Città aperta, Troina, 2002, 249 ss.

“compartecipazione” alla politica estera fatta *infra* nel cap. I, par. 5. In effetti, considerato che il Parlamento spesso non ha gli strumenti per venire a conoscenza dell’esistenza di accordi in forma semplificata commessi in violazione dell’art. 80 Cost., il Presidente della Repubblica sarebbe legittimato a ripristinare la legalità costituzionale, soprattutto nell’ottica del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare<sup>94</sup>.

Si tratta, evidentemente, di una ipotesi di scuola<sup>95</sup>, abbastanza implausibile per la configurazioni dei rapporti tra i due organi potenziali del conflitto. Tuttavia, qualora il conflitto fosse promosso dal Capo dello Stato l’elemento oggettivo assumerebbe una caratterizzazione diversa rispetto all’ipotesi finora esplorata: il Presidente della Repubblica, infatti, «mirerà ad ottenere il riconoscimento delle proprie competenze a emanare l’atto, di forma diversa, nel quale è fissata lo volontà dello Stato di aderire al trattato»<sup>96</sup> e chiedere, di conseguenza alla Corte l’annullamento dell’accordo concluso in forma semplificata<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Venendo «abilitato a sollevare autonomamente il conflitto indipendentemente dagli orientamenti assunti dalle due Camere», così C. DELL’ACQUA, *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani. Profili di teoria generale*, Cedam, Padova, 1983, 107.

<sup>95</sup> Esplorata da F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, cit., 187, e V. LIPPOLIS, *La Costituzione Italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., 307 ss..

<sup>96</sup> *Ivi*, 310.

<sup>97</sup> Vi sono due precedenti di annullamento di accordi internazionali da parte della Corte costituzionale, ma solo in relazione ad accordi stipulati dalle Regioni italiane (sentt. nn. 187 del 1985 e 179 del 1987).

## CAPITOLO IV

### VINCOLI AL LEGISLATORE, CONTROLLO PARLAMENTARE ED EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

SOMMARIO: 1. Vincoli al legislatore e ruolo marginale delle Camere. – 2. Gli strumenti del controllo parlamentare. Centralità delle Commissioni Affari Esteri e potenzialità dell’Aula. – 3. L’alibi delle riforme costituzionali ... – 3.1 ... e le possibili soluzioni a Costituzione invariata. – 4. Prassi, “funzione autonoma di governo” nell’esercizio del potere estero e dinamiche della forma di governo parlamentare. – 5. La svolta del 2011 e il (ritorno al) “ministerialismo”.

#### 1. Vincoli al legislatore e ruolo marginale delle Camere

La disinvolta prassi instauratasi fin dall’inizio della storia repubblicana, corroborata, peraltro, dalle posizioni più conservatrici della dottrina e da fattori inerenti allo sviluppo del quadro politico-istituzionale<sup>1</sup>, ha marginalizzato il Parlamento nel *treaty-making power*, disattendendo ampiamente il disegno costituzionale<sup>2</sup> e alterando i meccanismi tipici della

---

<sup>1</sup> Per un’ampia e documentata ricostruzione che arriva fino alla X legislatura (1987-1992), cfr. G. BRUNELLI, *Strumenti e forme del controllo sugli accordi militari nella prassi parlamentare*, in G. BATTAGLINI, L. CARLASSARE (a cura di), *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Cedam, Padova, 1997.

<sup>2</sup> A livello di cornice generale, tuttavia, non bisogna dimenticare di leggere costantemente «le disposizioni costituzionali alla luce delle grandi scelte, giuridicamente obiettivate, della comunità internazionale» come ricorda C. PINELLI, *Intervento*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004, 144.

forma di governo parlamentare<sup>3</sup>. Ciò è accaduto, in particolare, in sede legislativa, in uno dei settori in cui più è intensa, almeno a livello dimensionale, l'attività delle Camere<sup>4</sup>. Un lieve recupero del ruolo del Parlamento, e quindi del principio democratico, si registra, tuttavia, nell'attivazione dei procedimenti di indirizzo e di controllo politico<sup>5</sup> attraverso cui negli ultimi anni si è cercato di ristabilire una qualche forma di responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento<sup>6</sup>.

Come già detto in precedenza, fin dall'entrata in vigore della Costituzione italiana, è possibile riscontrare un'asimmetria, a favore dell'Esecutivo, nel potere di iniziativa di leggi di autorizzazione alla ratifica. Prassi che ha portato parte della dottrina a individuare, in merito, una riserva governativa<sup>7</sup>: sul punto si è sostenuto, da un lato, che il Governo sia il più attendibile conoscitore dell'intesa raggiunta, avendo presidiato l'intero processo negoziale<sup>8</sup>, e, dall'altro, che il carattere autorizzatorio della legge di ratifica «presuppon(ga) l'esistenza di un atto di organo diverso, da sottoporre appunto ad autorizzazione, per conseguire la quale occorre la richiesta dello stesso soggetto titolare del diritto e della potestà di compiere l'atto autorizzato»<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Sul punto il riferimento principale corre a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970, 634 ss., spec. 642, e alla nota e citatissima definizione per cui «si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo».

<sup>4</sup> Secondo un dato oramai consolidato quasi il 40% della produzione legislativa riguarda leggi di autorizzazioni alla ratifica. Nel settore dell'attività parlamentare in materia di affari esteri e difesa, la produzione legislativa si sviluppa prevalentemente attraverso l'approvazione di ratifiche di trattati internazionali, in particolare sul tema della "tutela dei diritti umani". Così E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, 211.

<sup>5</sup> Lo rilevano, ad esempio, V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013, 463, secondo i quali sarebbe giunto il momento di scrivere «la cronistoria della "piccola, ma non insignificante" politica estera dei poteri (in senso lato) legislativi».

<sup>6</sup> Su cui è imprescindibile il riferimento all'opera di M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo. I. Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, part. 1 ss., per l'individuazione del rapporto fiduciario come formula organizzativa tipica del governo parlamentare, indipendentemente da «qualsiasi figura organizzativa esso storicamente assuma».

<sup>7</sup> S. LABRIOLA, *Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina dell'autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1982, 228 ss.

<sup>8</sup> Così B. ALLARA, *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, in *Diritto internazionale*, 1971, 116 ss.

<sup>9</sup> GIUNTA PER IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA, *Comunicazioni del Presidente sulla ammissibilità di proposte di legge d'iniziativa parlamentare recanti autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali*, Resoconto di martedì 23 giugno 1998.

Questa prassi si è interrotta a partire dalla XIII legislatura<sup>10</sup>, quando numerose proposte di legge di autorizzazione di iniziativa parlamentare sono state dichiarate ammissibili<sup>11</sup>. Non era più sostenibile, infatti, l'attribuzione in via esclusiva al Governo dell'iniziativa di progetti di legge di autorizzazione alla ratifica, precludendo qualsiasi attivazione parlamentare. Ciò, innanzitutto, perché la Costituzione, a differenza di altri ambiti materiali, è silente sul punto, così come lo sono le disposizioni legislative e regolamentari<sup>12</sup>.

Allo stesso modo non sono stati considerati persuasivi i motivi che escludevano qualsiasi iniziativa parlamentare della legge in esame sulla base della sua natura autorizzatoria. L'autorizzazione alla ratifica del Parlamento è un atto che integra la volontà del Governo, da cui discende, dunque, una posizione paritaria dei due organi quanto ai poteri esercitati. Una volta che il Governo ha autenticato l'accordo e questo, ai sensi di quanto previsto dall'art. 4 della l. n. 839 del 1984, viene comunicato alle Camere, non si intravedono serie ragioni per cui queste non possano, per velocizzare, ad esempio, i tempi della ratifica e dell'esecuzione del trattato, presentare una proposta di legge avente per contenuto il testo dell'accordo autenticato.

E' opportuno sottolineare che tale prassi, peraltro, non incide sulla discrezionalità politica del Governo di valutare se e quando chiedere l'autorizzazione alla ratifica di un accordo internazionale, in considerazione delle sue implicazioni politiche, economico-finanziarie e tecniche, poiché la presentazione del progetto di legge di iniziativa parlamentare è soltanto il

---

<sup>10</sup> Il primo caso di interruzione di tale prassi si è avuta nel corso della X Legislatura, con la presentazione della proposta di legge per la «Ratifica ed esecuzione della Convenzione, con i protocolli allegati, sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato, adottata a Ginevra il 10 ottobre 1980» (A.C. 5611, presentato il 17 aprile 1991). Per l'autorizzazione alla ratifica, tuttavia, sarà necessario attendere la XII Legislatura (legge 14 dicembre 1994, n. 715), con il ddl che verrà presentato dal Governo (A.S. 593, presentato il 13 luglio 1994).

<sup>11</sup> Espressamente sul punto si veda GIUNTA PER IL REGOLAMENTO DELLA CAMERA, *Resoconto del 5 maggio 1999*, ove si ammette la possibilità di iniziative parlamentari per l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali «in presenza dei necessari presupposti di fatto» (espressione dell'allora Presidente Violante). Questa scelta è discesa, tra l'altro, dall'articolo 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, che, come abbiamo visto, prevede che le Camere siano tempestivamente informate dei trattati stipulati dal Governo, «affinché i deputati possano adottare le loro determinazioni in proposito». Prima della interpretazione favorevole della Giunta, la possibilità per i parlamentari di presentare ddl di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali era stata prospettata in dottrina da A.A. CERVATI, *Art. 71*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, I, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, 90, e da R. DICKMANN, *L'esercizio dell'iniziativa legislativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1995, 36.

<sup>12</sup> Cfr. S. SASSI, *Il puzzle costituzionale del treaty-making power in Italia*, in *Rivista AIC*, 2014, 11 ss.

primo atto di un iter legislativo, per la cui prosecuzione è in ogni caso necessario «che esso sia posto all'ordine del giorno dei lavori della Commissione assegnataria da parte del relativo ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, alle riunioni del quale peraltro è sempre invitato a partecipare il Governo; il rappresentante di quest'ultimo in quell'occasione potrà infatti già esprimere tutte le ragioni che ostino all'inizio del relativo esame, da ribadire nel corso dell'eventuale prosieguo del procedimento legislativo»<sup>13</sup>.

Sulla scia di quest'ultima circostanza ci si imbatte in un altro terreno su cui si è alterato il binomio Parlamento-Governo. Ci riferisce alla fase di esame del progetto di legge di autorizzazione dove sussiste – secondo buona parte della dottrina<sup>14</sup> e della prassi parlamentare<sup>15</sup> – il principio del *ne varietur* del testo firmato dal Governo. In altre parole, secondo questa impostazione, il legislatore, nella fase deliberativa, potrebbe solo approvare o respingere l'accordo attraverso la concessione o il diniego dell'autorizzazione alla ratifica e la piena esecuzione, non essendo titolare, invece, di alcun potere emendativo<sup>16</sup>. Da qui la derubricazione della legge di autorizzazione alla ratifica da atto prodotto a seguito di una vera e propria attività legislativa ad atto prodotto a seguito di una attività di controllo (più esattamente sull'esercizio del potere estero)<sup>17</sup> e, il conseguente, inquadramento tipologico della legge in senso formale, piuttosto che in senso sostanziale.

La Costituzione, infatti, configura la legge di autorizzazione come un atto di compartecipazione e di controllo tra il Governo e il Parlamento volto a conferire efficacia interna ad un accordo che incontra le volontà di due o più Stati e, eventualmente, di altri soggetti dell'ordinamento internazionale<sup>18</sup>. Tant'è, infatti, che al Parlamento si riconosce il

---

<sup>13</sup> R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997, 54.

<sup>14</sup> V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, cit., 149 ss., e M. FRANCHINI, *La potestà estera*, cit., 147 ss.

<sup>15</sup> Sul punto v. il comunicato della Presidenza della Camera nelle sedute dell'Assemblea del 29 ottobre 1992, del 23 giugno 1998 e 25 gennaio 2005. Per il ruolo non trascurabile dei Presidenti di Assemblea in questo frangente cfr. F. LONGO, *I Presidenti di Assemblea e la politica estera: fra rappresentanza istituzionale e attivismo internazionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, 367 ss., spec. 376-7.

<sup>16</sup> Diffusamente sul punto G. PICCIRILLI, *Gli emendamenti nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, 209, per cui si è «giunti alla definizione di una (quasi) totale inemendabilità del disegno di legge, espropriando nei fatti le Camere della concreta facoltà decidente, potendo al massimo rigettare il progetto».

<sup>17</sup> Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, 276.

<sup>18</sup> Per un'ampia ricostruzione cfr. E. PALAZZOLO, *Ordinamento internazionale e formazione dei trattati internazionali*, cit., 219 ss. e 248 ss.

potere di accogliere o respingere l'accordo sottoposto al suo esame attraverso la concessione o il diniego dell'autorizzazione alla ratifica. Di contro, come appena visto, si nega il potere di emendarlo. Al riguardo, se anche tra le ragioni sottese ad un simile ragionamento vi fosse quella di evitare che il Parlamento si trasformi in negoziatore, invadendo, quindi, a contrario, le competenze del Governo in materia di politica estera – il quale, a livello internazionale, è l'unico soggetto legittimato ad esprimere la volontà dello Stato – ciò non toglie che il Parlamento non possa modificare quanto proposto dal Governo<sup>19</sup>. Peraltro ciò avverrebbe attraverso una modalità meno incisiva rispetto a quella che comporta la non approvazione del testo sottoposto al suo esame<sup>20</sup>.

Nei limiti del possibile, è dunque ragionevole immaginare, durante la fase deliberativa della legge di autorizzazione, il ricorso da parte del Parlamento di strumenti extra-legislativi che gli consentano di incidere sulla legge di autorizzazione. I membri del Parlamento, sia in Commissione sia in Aula possono emendare indirettamente l'atto negoziato, subordinando, ad esempio, la sua approvazione alla ratifica alla apposizione di modifiche da introdursi attraverso negoziati aggiuntivi fra le parti contraenti<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> L. GIANNITI, *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella stipulazione dei trattati internazionali*, in *Diritto e società*, 1991, 681. Per una casistica di emendamenti ammissibili cfr. ancora G. PICCIRILLI, *Gli emendamenti nel processo di decisione parlamentare*, cit. 211.

<sup>20</sup> Sul punto nella prassi è possibile individuare alcune, rare, tendenze. Il caso principale è quello di accordi il cui *iter* parlamentare si è interrotto e non è mai stato più ripreso. Cfr. la vicenda relativa all'Accordo Italia-Cina sulla tecnologia e sugli equipaggiamenti militari stipulato nel 1999. L'esame del ddl di autorizzazione alla ratifica fu concluso in Commissione affari esteri della Camera il 16 giugno 2004 con il conferimento al relatore del mandato di riferire in Assemblea. Successivamente fu da più parti sollevato il dubbio che l'Accordo potesse violare l'embargo posto dall'Unione europea sulla vendita di armi alla Cina e non si arrivò mai al voto finale.

Particolare, ma non unico è, invece, il caso della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992. Nella 2005 il disegno di legge relativo alla ratifica, dopo essere stato approvato alla Camera, fu rinviato dall'Assemblea del Senato in Commissione, su proposta del Gruppo Lega, con la motivazione che tra le lingue regionali tutelate dalla Carta non compariva quella veneta. L'*iter* di autorizzazione alla ratifica non si è mai più concluso e l'esame del testo è tuttora in corso anche nella corrente legislatura <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/48621.htm>

<sup>21</sup> *Ibidem*. Così, ad es., è accaduto per l'accordo con la Svizzera per evitare le doppie imposizioni, firmato a Roma nel 1976 e per la ratifica di alcune convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro negli anni '80: per dettagli v. G. BERTOLINI, *La commissione affari esteri del Senato*, in A. CASSESE (a cura di), *Parlamento e politica estera*, cit., 37.

Di particolare interesse anche il caso dell'Accordo di coproduzione cinematografica tra Italia e Cina firmato il 4 dicembre 2004 il cui *iter*, dopo l'approvazione del Senato, terminò con la decisione della Commissione esteri della Camera (seduta del 1° febbraio 2006) di rinviarne l'esame per approfondire alcuni rilievi (di politica commerciale). A seguito della stipulazione di una «Nota di interpretazione» l'accordo fu ratificato con legge n. 173 del 2012, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di coproduzione cinematografica tra il Governo della

Inoltre, l'intervento del legislatore è sempre ammesso nel caso in cui il trattato preveda, oltre all'ordine di esecuzione, puntuali disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno agli obblighi derivanti dal trattato.

Ma l'insistenza a voler riassegnare al Parlamento il ruolo che la Costituzione gli attribuisce si giustifica anche per la disposizione di cui all'art. 117, co. 1, Cost. – cui si è fatto ampiamente riferimento nel capitolo precedente – che ha fatto assurgere a parametro di costituzionalità anche l'obbligo internazionale reso rilevante sul piano interno per il tramite della legge ordinaria con la quale è stato perfezionato il relativo procedimento di adattamento.

Questa convinzione si basa principalmente su due ragionamenti strettamente correlati l'uno all'altro. Il primo è di tipo immediato. Il fatto che questi canoni saranno idonei a vincolare l'attività del legislatore ordinario richiede la massima compartecipazione tra il Legislativo e l'Esecutivo nel procedimento volto a introdurre determinati principi nell'ordinamento interno.

Il secondo si basa sul rispetto del principio della certezza del diritto, principio che si rileva di estrema importanza in un contesto, quale quello attuale, in cui i parametri costituzionali, europei ed internazionali si interpongono tra di loro secondo un modulo assai variabile. Come ha stabilito, infatti, la Corte costituzionale, il sindacato di costituzionalità «deve sempre ispirarsi ad un ragionevole senso di bilanciamento fra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti»<sup>22</sup>. Sicché la posizione degli obblighi internazionali nell'ordinamento interno potrà variare a seconda che esse siano giudicate più o meno idonee rispetto ad altre norme (di diritto interno) a salvaguardare gli interessi costituzionalmente protetti.

In un simile panorama, dunque, il legislatore deve poter riacquistare il potere che gli è proprio, superando quelle forzature procedurali che, sebbene dettate da istanze politiche ed economiche che incitano tempi certi e rapidi per ottemperare gli obblighi internazionali<sup>23</sup>,

---

Repubblica italiana e il Governo della Repubblica popolare cinese, firmato a Pechino il 4 dicembre 2004, con Nota di interpretazione dell'articolo 10, fatta il 19 marzo 2008 ed il 10 aprile 2008.

<sup>22</sup> Cfr. sent. 348 del 2007, punto 4.7 *Considerato in diritto*.

<sup>23</sup> Questione che affiora anche nelle “promulgazioni motivate” del Presidente della Repubblica. Sul punto cfr. M. FERRARA, *La Presidenza Mattarella tra politica estera e garanzia inter-ordinamentale*, in Quaderni costituzionali, 2020, 388 ss., e EAD., *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, 132 ss. e 189 ss.

hanno di fatto alterato il disegno del costituente. Un fenomeno diffuso nell'attività parlamentare nel suo complesso ma particolarmente evidente, per la sua continuità lungo tutta la storia repubblicana, nell'ambito della politica estera. Un paradigma che dai meccanismi della legge di autorizzazione alla ratifica è facilmente estensibile anche agli accordi in forma semplificata, che rappresentano un terreno sui cui poter sviluppare tutte le potenzialità del controllo parlamentare<sup>24</sup>.

## **2. Gli strumenti del controllo parlamentare. Centralità delle Commissioni Affari Esteri e potenzialità dell'Aula**

Nell'ambito dell'attività di sindacato ispettivo è possibile registrare un incremento, a partire dalla XIII legislatura, con particolare riferimento all'attività in Commissione Affari Esteri e all'impiego, in quella sede, di numerose risoluzioni<sup>25</sup>. Per quanto riguarda l'attività meramente conoscitiva, invece, si registra un netta crescita, soprattutto nei casi riferibili a eventi di politica estera di particolare attualità e di rilievo internazionale ed interno, delle indagini conoscitive effettuate dalle Commissioni Affari esteri dei due rami del Parlamento<sup>26</sup>: spesso queste avvengono anche in composizione riunita, nel corso delle quali sempre più frequenti sono le audizioni<sup>27</sup> e le comunicazioni del Governo, con specifico riferimento all'informativa periodica alle Camere, da parte del Ministero degli Affari esteri, sull'attività di stipula di accordi internazionali<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Su cui, in termini ricostruttivi, cfr. M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Cedam, Padova, 1996, spec. 49 ss.

<sup>25</sup> V. SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione affari esteri. Politiche legislative e attività istituzionale nella XVII legislatura*.

<sup>26</sup> A proposito del frequente ricorso alle comunicazioni del Governo su temi concernenti la politica estera di fronte alle commissioni riunite cfr. V. COZZOLI, *Intervento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, II, Pisa University Press, Pisa, 2008, 195 ss., spec. 202.

<sup>27</sup> Sul tema, per un inquadramento di carattere generale, L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012, 266 ss.

<sup>28</sup> Inoltre, nell'ottobre 2020, la Commissione Affari Esteri ha avviato un ciclo di audizioni informali Audizione aventi ad oggetto «l'attuale impianto e sulle prospettive di riforma delle disposizioni di rango

Sintomatico della rinnovata attenzione dell'intero Parlamento, o quanto meno dei tentativi posti in essere in questa direzione, può esser considerato un episodio verificatosi nella seduta della Camera dei deputati del 4 novembre 2020. Nell'ambito della discussione dell'A.C. 2313 «Istituzione di una zona economica esclusiva oltre il limite esterno del mare territoriale», è stato approvato un emendamento sul rispetto dell'art. 80 Cost. nella parte relativa agli accordi tra Stati volti a definire i limiti esterni della zona economia esclusiva<sup>29</sup>. Si è trattato di un esempio virtuoso di controllo, di cui si è ritenuto di dover dar conto, anche in considerazione del fatto del ruolo svolto dall'opposizione parlamentare, che nel corso della discussione ha insistito molto sul fatto che accordi di quel tipo implicano sempre una questione di "confini", come tale soggetta alla disciplina dell'articolo 80<sup>30</sup>.

Infine, è da ricordare il ricorso sempre più frequente agli strumenti della diplomazia parlamentare, che si è sviluppata attraverso incontri e colloqui tra le autorità di ciascun Parlamento nazionale e che ha permesso al Legislatore di acquisire autonomamente, senza quindi il filtro del Governo, elementi conoscitivi su molte tematiche<sup>31</sup>. Attraverso questo metodo non solo si è resa attiva e fattiva la partecipazione di delegati parlamentari nell'ambito di conferenze intergovernative, ma si sono costituiti nel seno delle commissioni Affari Esteri

---

costituzionale in materia di ratifica di trattati internazionali», anche se al momento l'unico ad esser stato audito è stato il prof. Lippolis.

<sup>29</sup> Cfr. oggi l'art. 1, co. 3, della legge 14 giugno 2021, n. 91, per cui «I limiti esterni della zona economica esclusiva sono determinati sulla base di accordi con gli Stati di cui al comma 2, soggetti alla procedura di autorizzazione alla ratifica prevista dall'articolo 80 della Costituzione. Fino alla data di entrata in vigore di tali accordi, i limiti esterni della zona economica esclusiva sono stabiliti in modo da non compromettere od ostacolare l'accordo finale».

<sup>30</sup> Particolarmente interessanti in sede di discussione le parole del presentatore (On. Formentini): «L'emendamento chiede semplicemente che sia seguita la procedura di autorizzazione alla ratifica prevista dall'articolo 80 della Costituzione, che, sulle materie menzionate, chiede appunto che sia il Parlamento la sede delle discussioni delle autorizzazioni alla ratifica di trattati internazionali che trattino di temi di politica, maggiori oneri del bilancio o - ed è questo il caso - variazioni territoriali. [...] Stiamo, quindi, cercando di difendere il Parlamento, perché ci sono già stati casi, purtroppo, in cui invece di rispettare quanto stabilisce il dettato dell'articolo 80 della nostra Costituzione, si è proceduto con memorandum of understanding che il Parlamento non ha mai visto. È questo il caso, guarda caso, della Via della Seta, di cui noi in Commissione esteri abbiamo visto solo una piccolissima parte che riguarda le doppie imposizioni tra Italia e Cina, ma il Parlamento non conosce altro».

<https://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?idLegislatura=18&sezione=assemblea&tipoDoc=stenografico&idSeduta=0422&ancora=sed0422.stenografico.tit00110.sub00020>.

<sup>31</sup> Sulla diplomazia parlamentare cfr. R. DICKMANN, *Parlamento e governo nella diplomazia parlamentare*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, 611 ss.; F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Bologna, il Mulino, 2011, 264 ss.

delle Camere alcuni comitati permanenti volti a tutelare e promuovere i diritti umani, nonché a valutare le priorità strategiche per la politica estera italiana<sup>32</sup>.

Certamente questa forma di diplomazia non è sufficiente a spezzare il dogma delle relazioni internazionali condotte con il metodo intergovernativo. Essa, tuttavia, non è da sottovalutare, soprattutto, se ci pone nella prospettiva di democratizzare i rapporti internazionali. Come è stato sostenuto, infatti, la sfida del XXI secolo è quella di conferire diritti, doveri e responsabilità di intervento dei Parlamenti sul terreno della politica estera. Un simile compito, tuttavia, per poter essere adeguatamente compiuto deve svolgersi su «due distinti livelli e in maniera complementare: la responsabilità, da una parte, di agire in ogni Paese insieme al Governo e cooperando con esso, ma anche controllando e completando la sua azione; dall'altra, la responsabilità di agire in coordinamento con tutti gli altri parlamenti per orientare e democratizzare la politica su temi fino ad oggi intergovernativi di ambito sub-regionale, regionale o mondiale»<sup>33</sup>.

Una sfida che, con riferimento al caso italiano, dovrà inevitabilmente confrontarsi con gli effetti derivanti dalla riduzione del numero dei parlamentari approvata con la legge costituzionale n. 1 del 2020<sup>34</sup>. Tale riforma potrebbe compromettere l'operatività delle Commissioni affari esteri e interrompere il percorso da queste intrapreso negli ultimi anni<sup>35</sup>, volto a dare effettiva sostanza alla nota definizione di Elia che inquadrava le commissioni parlamentari «come dei mezzi predisposti per rafforzare il Parlamento [e] per consentirgli di esercitare con efficacia l'insieme delle sue attribuzioni e particolarmente quelle legislative»<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam. Padova, 2012, 566 ss.

<sup>33</sup> M. ÁNGEL MARTÍNEZ, *Le relazioni internazionali tra i parlamenti e la politica estera dei governi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia, Annali 17*, Torino, Einaudi, 2001, 1405.

<sup>34</sup> Su cui per un ampio commento, cfr. G.L. CONTI, *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020, 58 ss. Inoltre M. CAVINO, *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle Camere*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*, Il Filangieri. Quaderno 2021, 193 ss., spec. 205.

<sup>35</sup> Su cui F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, 200 ss. Per il riconoscimento in sede scientifica che a un decentramento della funzione in commissione non necessariamente corrisponde un depotenziamento del controllo parlamentare cfr. per tutti C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, 187 ss., e, di recente, S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, cit., 967 ss.

<sup>36</sup> L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, XXIX, Modena, 1961, p. 44. Sul punto si segnala l'interessante lettura di F. LONGO, *Commissioni ed organizzazione dei lavori parlamentari negli scritti di Leopoldo Elia*, in *Diritto pubblico*, 2009, 489 ss., spec. 508.

Un tema che si pone con particolare rilevanza proprio con riferimento alla questione degli accordi in forma semplificata e alla ricezione degli allegati trimestrali alla Gazzetta Ufficiale, che potrebbero finire – ancora di più di quanto avviene oggi – in un cono d'ombra dei lavori parlamentari.

### 3. L'alibi delle riforme costituzionali ...

Un ripensamento del procedimento di formazione dei trattati internazionale viene periodicamente invocato da più parti in dottrina<sup>37</sup>. Si tratta di un dibattito risalente ma, ad oggi, nessuna delle proposte di revisione costituzionale intraprese nel corso della storia repubblicana ha avuto esito positivo.

Il dibattito sulla riforma dell'art. 80 Cost. ha avvio negli anni '80, in concomitanza con il processo che ha portato alla legge n. 839 del 1984<sup>38</sup>, e si iscrive nel quadro complessivo del rafforzamento dei controlli parlamentari, come immediata conseguenza della stagione della «centralità parlamentare»<sup>39</sup>. All'indomani delle installazioni missilistiche in Sicilia – del cui riflesso istituzionale si è dato conto *supra* Cap. II, par. 2 – fu presentata una proposta che si limitava a sostituire il primo comma dell'art. 80 con un testo che sostituiva all'espressione «autorizzazione alla ratifica» la frase «autorizzazione al consenso ad obbligarsi»<sup>40</sup>.

Particolarmente significativa, nella IX legislatura, la proposta avanzata dalla Commissione Bozzi. In essa si prevedeva che ogni accordo o trattato avrebbe dovuto esser portato dal Governo a conoscenza delle Camere prima della sua sottoscrizione, che si sarebbero potute

---

<sup>37</sup> Per il ciclo di audizioni informali avviato dalla Commissione Affari Esteri cfr. *supra* nota 23.

<sup>38</sup> Cfr. Cap. II, par. 2 e ss.

<sup>39</sup> In prospettiva, sul tema, si vedano i contributi contenuti in A. MANZELLA (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>40</sup> Cfr. A.C. n. 2237, VIII leg., *Modifica degli artt. 80 e 87 della Costituzione*. Sulla stagione di riforme degli anni '80 cfr. A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991. Inoltre, A. MATTIONI, *Assunzione e attuazione di obblighi internazionali: il ruolo del Parlamento. Le proposte di riforma dell'art. 80 della Costituzione*, in BISCOTTINI G., (ricerca diretta da), *Gli Atti di diritto interno necessari allo svolgimento delle relazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 1988, 15 ss.

esprimere entro i successivi quindici giorni (o un termine più breve in casi eccezionali, su richiesta del Governo)<sup>41</sup>.

L'impostazione degli anni '80, saldamente ancora alla massima valorizzazione del principio di pubblicità degli accordi, fu ripresa anche dal progetto della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita nel 1997, che optava per la costituzionalizzazione di alcuni rilevanti obblighi di informazione da parte del Governo nei confronti del Parlamento<sup>42</sup>. Queste previsioni avrebbero potuto assicurare una più intensa partecipazione parlamentare alle scelte di politica estera e, dunque, estendere il controllo parlamentare a tutti i trattati bilaterali e multilaterali, quale che ne fosse il contenuto o lo forma, risolvendo al contempo lo specifico problema del controllo sugli accordi in forma semplificata<sup>43</sup>. Non si tratta, tuttavia, di una conclusione scontata, specie alla luce delle

---

<sup>41</sup> Per approfondimento sul testo, redatto grazie alla consulenza dell'internazionalista Riccardo Monaco, cfr. C. CURTI GIALDINO, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Giuffrè, Milano, 1998, 17.

<sup>42</sup> Su cui B. LOCORATOLO, *La ratifica dei trattati internazionali*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998, 568 ss. Il testo della riforma prevedeva: «È autorizzata con legge la ratifica dei trattati internazionali che importano modificazioni di leggi o dispongono su materie riservate alla legge. Il Governo deposita gli altri trattati presso la Camera dei deputati e, per le rispettive attribuzioni, presso il Senato della Repubblica. Un terzo dei componenti di ciascuna Camera può chiedere, entro trenta giorni, che le Camere deliberino sull'autorizzazione alla ratifica. Il Governo informa periodicamente le Camere sui negoziati in corso, salvo che l'interesse della Repubblica non ne imponga la riservatezza» (cfr. Testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti presentati ai sensi del comma 5 dell'articolo 2 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 (Atto Camera 3931-A - Atto Senato 2583-A).

<sup>43</sup> Un meccanismo che sembra rifarsi all'esperienza del Parlamento di Westminster e, in particolare, alla *Ponsonby rule*, così chiamata dal nome del Sottosegretario agli affari esteri del Governo laburista che la enunciò nel 1924 alla Camera dei comuni. Per quanto concerne la sua applicazione concreta, la *Ponsonby rule* prevede che ogni trattato concluso dal Governo e soggetto a procedura di ratifica sia sottoposto all'attenzione del Parlamento per un periodo di ventuno giorni, anche non consecutivi, durante i quali il Parlamento può chiedere che si svolga un dibattito su presentazione di una mozione o di altro strumento di controllo. Se alla scadenza dei ventuno giorni il Parlamento non ha espresso parere negativo o non ha espresso alcun parere, l'autorizzazione alla ratifica si intende concessa. Un metodo che è seguito anche nell'ordinamento olandese.

Per maggiori approfondimenti cfr. Lord TEMPLEMAN, *Treaty-making and the British Parliament*, in S. A. RIESENFELD, F. M. ABBOTT (eds), *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties. A Comparative Study*, Kluwer Academic Publisher, Netherlands, 1994, 153. Inoltre, in lingua italiana, L. LAI, *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, cit., 1036 ss., e R. IBRIDO, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale. Problemi comparatistici*, cit., 254 ss.

numerose aporie interpretative che si sarebbero alimentate e che avrebbero prodotto l'effetto di sottrarre di fatto la maggior parte dei trattati al controllo parlamentare<sup>44</sup>.

Parallelamente, si stabiliva una riduzione delle categorie di trattati per i quali l'autorizzazione sarebbe rimasta indispensabile: questa sarebbe rimasta ai trattati che «importano modificazioni di leggi o dispongono su materie riservate alla legge»<sup>45</sup>. Sul punto numerose furono le perplessità, che si concentrarono, in particolare, sull'eliminazione della categoria dei trattati di natura politica e, in generale, sul meccanismo basato sulla regola del silenzio-assenso<sup>46</sup>.

Infine, nel testo approvato dalla Commissione si prevedeva la possibilità di indire referendum abrogativo anche sulle leggi di autorizzazione alla ratifica<sup>47</sup>. Con tale ultima previsione, si sarebbe superata la tradizionale concezione in base alla quale gli istituti di democrazia diretta mal si adattano alle decisioni riguardanti la politica estera.

Dopo il 1997, i tentativi di modifica dell'art. 80 Cost. non hanno seguito il ciclo delle riforme costituzionali degli ultimi vent'anni. L'ultima proposta di modifica sostanziale risale, infatti, alla Commissione D'Alema: sia la riforma del 2016<sup>48</sup> che quella del 2006<sup>49</sup> – in cui come si è visto era contenuta l'abrogazione dell'inciso «obblighi internazionali» dall'art. 117<sup>50</sup> – non avevano previsto interventi che non fossero il mero riflesso dell'assetto del sistema

---

<sup>44</sup> Così A. BERNARDINI, *La sovranità popolare violata nei processi normativi internazionali ed europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1997, 125 ss., spec. 127, dove si osserva che le disposizioni non avrebbero lasciato intendere «a quale momento dell'elaborazione dell'accordo si concreti l'obbligo di deposito presso le Camere» cioè se prima o dopo «che il progetto di accordo sia definitivo, con la firma».

<sup>45</sup> Cfr. *supra* nota 28.

<sup>46</sup> Sul punto U. ALLEGRETTI, P. CARETTI, *Riforma costituzionale, globalizzazione, 'treaty making power' e partecipazione italiana al processo di integrazione europea*, in *Diritto pubblico*, 1997, 649 ss., spec. 665, particolarmente critici anche sull'esclusione dei trattati che comportano modifiche territoriali.

<sup>47</sup> Ciò emergeva dal combinato disposto degli art. 104 e 116 del testo di riforma.

<sup>48</sup> Nel 2016 la cd. Riforma "Renzi-Boschi" si era limitata a prevedere, conformemente ai criteri ispiratori dell'intero intervento di revisione, una differenziazione del ruolo delle Camere. Il nuovo art. 80 Cost. avrebbe la sostituzione delle parole «Le Camere autorizzano» con «La Camera dei deputati autorizza» e l'aggiunta, in fine, del seguente periodo: «Le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sono approvate da entrambe le Camere» (Cfr. art. 19 del ddl cost. C. 2613-D, XVII leg., approvato, in seconda deliberazione, dal Senato della Repubblica il 21 gennaio 2016).

<sup>49</sup> Cfr. art. 19 del pdl cost. S. 2544-D, XIV leg., approvato, in seconda deliberazione, dal Senato della Repubblica il 12 novembre 2005, per cui il nuovo art. 80 della Cost. «E' autorizzata con legge, approvata ai sensi dell'articolo 70, primo comma, 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».

<sup>50</sup> V. *supra* Cap. III, par. 1.

bicamerale da queste determinato<sup>51</sup>. Entrambe avevano, significativamente, abbandonato, la vana e velleitaria idea di risolvere il problema del mancato controllo parlamentare attraverso una modifica del testo della Costituzione.

### 3.1 (segue)... e le soluzioni a Costituzione invariata

In via legislativa e regolamentare potrebbero, invero, esser percorse alcune strade capaci di apportare dei correttivi alle diverse fasi in cui si articola il procedimento di formazione dei trattati.

Nella fase della negoziazione, dell'adozione e dell'autenticazione del testo è necessaria, pertanto, l'individuazione di meccanismi che riequilibrino i poteri tra Governo e Parlamento e che rendano effettivo il controllo da parte delle due Camere. A tal fine, sarebbe auspicabile formalizzare il coinvolgimento del Parlamento attraverso non solo scambi di informazioni – che abbiamo esser visti esser interpretati come meri adempimenti formali – ma anche con forme di consultazioni volte, in particolare, a concordare, tra il Parlamento e il Governo, un testo quanto più condiviso sugli obiettivi che il trattato si propone di raggiungere.

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

Ben più difficili i rimedi pensabili nella fase della autorizzazione parlamentare, in ragione delle questioni interpretative – affrontate *supra* nel Cap. I, par. 2 – relative alla tipologia degli accordi soggetti alla autorizzazione. Coloro che auspicano l'intervento di una legge che definisca gli accordi di tipo politico e/o quelli di carattere tecnico-amministrativo rischiano di cadere nella solita indeterminatezza e, anzi, di aumentarla<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> E' necessario, tuttavia, ricordare che la riforma del 2006 (cfr. art. 16 del testo approvato dalle Camere) eliminava dalla riserva di assemblea prevista dall'art. 72, co. 4, Cost., il riferimento ai disegni di legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali consentendo, dunque, l'approvazione in sede legislativa. Una riscrittura che si inquadra nel procedimento legislativo complesso previsto da tale riforma.

<sup>52</sup> Cfr. S. SASSI, *Il puzzle costituzionale del treaty-making power in Italia*, in *Rivista AIC*, 2014, 19.

Nel corso delle ultime legislature, sono state presentate alcune proposte di legge ordinaria su questa materia, che rappresentano, peraltro, l'ultimo sbocco di una vicenda parlamentare che, come abbiamo visto, ha in più occasioni tentato di riformare *in primis* le norme costituzionali relative alla ratifica dei trattati.

Nella XIV legislatura fu presentata la proposta di legge A. C. 3886, recante disposizioni concernenti il procedimento per la ratifica dei trattati internazionali, che, nelle intenzioni dei suoi proponenti, era volta a rendere più trasparente ed efficiente l'esame parlamentare dei progetti di legge di ratifica dei trattati internazionali. La proposta, assai articolata e dettagliata, rispondeva alla duplice finalità di definire principi e istituti generali di attuazione dell'articolo 80 della Costituzione e, contestualmente, di introdurre alcuni istituti normativi per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati. Essa denotava soprattutto, tuttavia, la volontà di ovviare ad una prassi parlamentare e governativa che, nel corso degli anni, ha condotto ad un sostanziale svilimento dell'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica da parte delle Camere<sup>53</sup>.

La proposta di legge nasceva, dunque, dall'intento di creare una normativa quadro che potesse rafforzare il ruolo costituzionale del Parlamento, partendo dalla constatazione, generalmente condivisa anche dalla dottrina, che le finalità dell'articolo 80 della Costituzione siano chiare ed univoche, almeno nella parte in cui corrispondano anzitutto alla necessità di imporre una garanzia democratica nella stipulazione di atti di politica estera che comportano l'assunzione di obblighi giuridici per l'Italia.

Dopo il fallimento dell'esperienza della Commissione Bicamerale, vi era probabilmente anche una certa riluttanza a dare avvio ad un ennesimo processo di revisione dell'articolo 80 della Costituzione, preferendo un obiettivo apparentemente più minimale, ma in realtà alquanto ambizioso: quello di una normativa di attuazione della Costituzione che affrontasse il problema della sovrabbondanza di leggi e dello straripante potere del Governo nel campo

---

<sup>53</sup> Nella relazione introduttiva era possibile si legge «Nella prassi è antica, cronica ed unitaria la constatazione di comportamenti istituzionali sostanzialmente scorretti e non efficienti: le procedure farraginose di applicazione dell'articolo 80 (tra 20 e 25 "fasi", quasi un mese per ciascuna), il ritardo nella presentazione del disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica, le relazioni inadeguate, la scarsa documentazione allegata, la scarsa attenzione parlamentare nella discussione di merito sul valore politico dei trattati, in commissione come in Assemblea, alla Camera dei deputati come al Senato della Repubblica».

della politica estera, cominciando con il garantire una più efficace funzione di controllo del Parlamento rispetto a quella attualmente svolta e una maggiore tempestività non solo nell'esame parlamentare, ma anche nello svolgimento degli adempimenti governativi finalizzati alla ratifica dei trattati.

Il nucleo della proposta di legge era contenuto negli articoli 8 e 9 che istituivano due nuovi strumenti – il primo conoscitivo, il secondo legislativo – strettamente connessi nella loro reciproca funzionalità e volti a disciplinare sostanzialmente *ex novo* la materia dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati. In particolare, l'articolo 8 prevedeva la presentazione al Parlamento, entro il 31 marzo di ogni anno, da parte del Governo, di una relazione sullo stato dei trattati: il documento doveva avere lo scopo di consentire l'esame complessivo degli obblighi internazionali vigenti per l'Italia e il controllo, da parte del Parlamento, delle procedure dirette alla formazione di tali obblighi.

Le Camere, nelle intenzioni dei proponenti, avrebbero dovuto procedere all'esame della suddetta relazione e formulare osservazioni, adottando ogni opportuno atto di indirizzo al Governo. Il successivo articolo 9 della proposta di legge sanciva, inoltre, l'obbligo del Governo di presentare, con cadenza semestrale, entro il 30 aprile ed il 30 ottobre di ogni anno, al Parlamento un disegno di legge recante «Autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali», redatto anche sulla base delle osservazioni e dei pareri espressi dalle Camere e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

A seguire, l'articolo 10 disponeva che tale legge semestrale sui trattati fosse suddivisa in due distinti capi. Il primo doveva includere l'indicazione dei trattati per i quali si richiedeva l'autorizzazione alla ratifica, suddivisi ed elencati per materie omogenee e corredati dalle eventuali riserve già apposte dal Governo prima dell'apposizione della firma, nonché, per ciascun trattato, il relativo ordine di esecuzione. Il secondo, invece, era volto a consentire l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali mediante disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con obblighi sanciti dai trattati di cui veniva autorizzata la ratifica, inclusa l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative,

anche mediante conferimento al Governo di delega legislativa e la previsione di nuove spese o minori entrate.

L'impostazione di questa proposta di legge è stata successivamente presa a modello dal dibattito delle successive legislature<sup>54</sup>, in cui si ripresenta il tema della riunione in un unico disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di più trattati, sul modello già adottato per l'uniformazione del diritto interno al diritto dell'Unione europea.

#### **4. Prassi, “funzione autonoma di governo” nell’esercizio del potere estero e dinamiche della forma di governo parlamentare**

Nel ripercorre il tragitto compiuto lungo la prassi degli accordi in forma semplificata non resta che provare a rimettere insieme le varie tessere e delineare un itinerario - più o meno accidentato - attraverso cui analizzare, unitamente alle evoluzioni del sistema delle fonti, la tematica dei rapporti tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica.

Sulle molteplici ragioni di fondo della crisi del sistema delle fonti vi è una certa concordia in dottrina: sia sul fatto che rappresenti la crisi dell'idea che le fonti del diritto disciplinate dalla Costituzione e nel codice civile possano essere considerate come un qualcosa di autonomo e autosufficiente, tali appunto da costituire un «sistema»<sup>55</sup>; sia sul rapporto tra crisi del sistema delle fonti e degenerazioni della forma di governo parlamentare<sup>56</sup>.

Inoltre, una prospettiva non dissimile, anche se derivante da una diversa impostazione, cerca le cause della crisi di tale sistema principalmente nelle trasformazioni della sovranità

---

<sup>54</sup> Cfr. la proposta di legge A.C. 965 presentata nella XV legislatura, che riprende in larga parte i contenuti della proposta A.C. 3886.

<sup>55</sup> A. RUGGERI, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 64 ss.

<sup>56</sup> E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro “sistema” delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, 2 ss. Amplus ID., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2014, 89 ss.

statale<sup>57</sup>, un tema che assume una particolare rilevanza nella disamina dell'oggetto trattato in questo lavoro.

Il punto di partenza del nostro itinerario va individuato negli anni '80 e nelle tensioni politico istituzionali di quel periodo. In quel frangente la crisi dei partiti politici che avevano voluto la Costituzione, oltre a divenire crisi della Costituzione stessa<sup>58</sup>, innescava la crisi del sistema delle fonti, costruito dai Costituenti proprio in funzione della forma di governo parlamentare. Le assemblee legislative, in altre parole, non erano più la sede privilegiata del confronto e del compromesso politico, ma il simbolo della autoreferenzialità dei partiti. Non è un caso, allora, che proprio in quegli anni inizi il dibattito sulle riforme costituzionali, con i primi tentativi, poi come noto tutti falliti, di riformare organicamente le istituzioni repubblicane e, per quanto di interesse in questo lavoro, la procedura prevista dall'art. 80 della Costituzione.

Sul versante dei trattati internazionali e degli accordi in forma semplificata è possibile registrare una forte pressione dell'opinione pubblica alimentata, in particolare, dal Partito Comunista Italiano<sup>59</sup>, che insiste molto sul ruolo che il corpo elettorale può avere in questa vicenda: un riferimento che, come si è avuto modo di dire appare assai significativo, specie se letto alla luce del quadro costituzionale e in particolare dell'art. 75, co. 2, che esclude la possibilità di sottoporre a referendum abrogativo delle leggi di autorizzazione alla ratifica. Su questo specifico versante dell'indirizzo politico si afferma, dunque, l'idea di recuperare all'interno del circuito istituzionale una legittimazione che si sta progressivamente perdendo<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> A. CARDONE, *Brevi note sulla degenerazione del sistema delle fonti: gli effetti convergenti della crisi della sovranità statale e della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza italiana*, in A. PÉREZ MIRAS, G. M. TERUEL LOZANO, E.C. RAFFIOTTA, M.P. IADICICCO, *Setenta años de Constitución Italiana y Cuarenta años de Constitución Española, Volumen IV, Sistema de fuentes, Justicia constitucional y Organización territorial*, Coedición Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, 25 ss.

<sup>58</sup> Intesa come «costituzione compromissoria dello Stato dei partiti», così O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralista*, in *Diritto pubblico*, 2004, 851 ss.

<sup>59</sup> Si ricordi il Volume, promosso dal Centro Studi per la Riforma dello Stato, AA. VV., *Missili e potere popolare. Per una riforma dell'art. 80 della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1986.

<sup>60</sup> Testimoniata, in particolare, da A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, cit., 447 ss.

Successivamente viene adottata la legge n. 400 del 1988 con la volontà di introdurre un freno al «tandem» Ministro degli Affari esteri – Presidente del Consiglio<sup>61</sup> e, dunque, di converso, uno stimolo al coinvolgimento del Consiglio dei Ministri negli affari generali del Governo e, quindi, anche nella determinazione degli indirizzi di politica estera<sup>62</sup>.

Come abbiamo visto<sup>63</sup>, al Consiglio dei Ministri spesso non venivano neppure comunicate le informazioni acquisite e le decisioni già assunte dal Presidente e dal Ministro degli esteri<sup>64</sup>, realizzando così un tendenziale svuotamento del principio di collegialità dei lavori<sup>65</sup>. Al fine di ovviare a tale prassi e assegnare così un maggiore ruolo al Consiglio nella definizione delle decisioni di politica estera, il legislatore ordinario intervenne con quella che fu definita come la «legge generale sul Governo»<sup>66</sup>. La circostanza che questo provvedimento abbia realizzato una effettiva svolta nella partecipazione del Consiglio alla determinazione delle linee di politica estera è tutta da dimostrare: si tratterebbe, peraltro, di un'opera abbastanza ardua data l'impossibilità di effettuare un confronto basato, innanzitutto, su dati e documenti come quelli reperibili, ad esempio, dagli allegati trimestrali alla Gazzetta Ufficiale<sup>67</sup>.

Peraltro, in termini generali e dal punto di vista strutturale e organizzativo, le innovazioni contenute nella legge n. 400 si sono orientate più nella direzione di una modernizzazione e razionalizzazione della Presidenza del Consiglio<sup>68</sup> che di un reale potenziamento dell'organo

---

<sup>61</sup> Così G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia*, cit., 777.

<sup>62</sup> *Ivi*, 780, secondo cui il Consiglio non si sarebbe dovuto più limitare a ratificare decisioni prese altrove.

<sup>63</sup> Cfr. *supra* Cap. I, par. 6,

<sup>64</sup> Un fattore determinante fu giocato anche dall'istituzione del «Consiglio di Gabinetto» - nell'agosto del 1983 da parte del Governo Craxi I – ritenuto da molti, a ragione, un tentativo per aggirare o comunque eludere l'intervento del Consiglio dei Ministri e potenziare il ruolo del Presidente. Sulla trattazione dei problemi di politica internazionale in seno al Consiglio di Gabinetto, cfr. S. LABRIOLA, *Presidente della Repubblica, struttura del Governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Diritto e società*, 1995, 340 ss. Per un'analisi delle iniziative dei Governi Spadolini che poi si riversano nel Consiglio di Gabinetto cfr. S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, 13 ss.

<sup>65</sup> Sul punto, A. MANZELLA, *Il processo decisionale nella politica estera italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 487 ss. Per la lettura, in termini più ampi, secondo cui il Costituente non ha optato né per un principio monocratico, né per quello collegiale ma, piuttosto, per una logica di compromesso cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 33 ss.

<sup>66</sup> In particolare l'art. 2 – tra le attribuzioni del Consiglio dei Ministri – ha disposto che «le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare» siano sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei Ministri». Per la definizione riportata nel testo, cfr. L. PALADIN, *Il disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Verso una nuova legge generale sul Governo*, in *Le Regioni*, 1987, 301 ss.

<sup>67</sup> Iniziata a partire dalla fine del 1986, cfr. *supra* Cap. II, par. 4.

<sup>68</sup> Cfr. S. GAMBINO, *La 'razionalizzazione' del potere esecutivo in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 1988, 450 ss.

collegiale, le cui funzioni, specie in materia di politica estera, vengono meglio definite ma non supportate da un adeguato apparato politico amministrativo<sup>69</sup>.

Successivamente, dopo il referendum 18 aprile 1993 e l'approvazione delle nuove leggi elettorali per la Camera e per il Senato, si traduce in termini istituzionali il diffuso clima di sfiducia nei confronti del sistema elettorale proporzionale, ritenuto responsabile di aver causato le degenerazioni della rappresentanza<sup>70</sup>.

Nel periodo 1993-2001, l'evoluzione del parlamentarismo italiano in senso maggioritario consolida l'accentramento di funzioni nel Governo e, in *primis*, nel Presidente del Consiglio: l'esaltazione del ruolo di quest'ultimo si traduce in un ridimensionamento delle poche tracce di collegialità, anche nel campo della politica estera, e nella ridefinizione dei compiti del Ministro degli Esteri, anche per effetto dei rapporti che si trova a dover intraprendere con il Ministro senza portafoglio per il Coordinamento delle politiche dell'Unione Europea e con quello del Commercio con l'estero. Nel primo Governo Berlusconi, infatti, la predominanza della figura del "leader" dell'esecutivo nella direzione della politica estera sembra farsi più evidente rispetto alle precedenti legislature. Inoltre, l'attività di controllo parlamentare, che fin a quel momento si era mantenuta assai attiva, sembra sfumare in virtù dell'omogeneità politica del circuito maggioranza-governo<sup>71</sup>.

Tuttavia tra i Ministri che concludono accordi internazionali il protagonista è senz'altro il quello degli Affari esteri<sup>72</sup>: gli accordi da lui negoziati hanno ad oggetto numerose materie, tipicamente di carattere "generale", e non mancano anche settori circoscritti in cui il Ministro assume impegni determinati in ambiti che rientrerebbero, ipoteticamente, nella competenza di un diverso dicastero. Ciò significa che, a distanza di nemmeno un decennio dalla riforma

---

<sup>69</sup> Una migliore efficienza dell'azione di governo ed una, corrispettiva, maggiore responsabilità degli organi di governo sembrano essere, dunque, il fine propostosi dalla legge del 1988 per ciò che riguarda il rapporto fra il programma e la sua deliberazione da parte del consiglio dei ministri. Quanto detto finora, si riferisce, tuttavia, ad un regime politico-istituzionale nel quale gli accordi ed il governo di coalizione erano visti come strettamente correlati ad una forma di governo a «multipartitismo estremo» (secondo la nota classificazione di L. ELIA, *Governo (forme di)* cit., 634 ss., determinata, e anzi favorita, dal sistema elettorale proporzionale vigente fino alla riforma del 1993 (cfr., per tutti, G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, 72 ss.).

<sup>70</sup> Sul tema v. i contributi raccolti in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>71</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, 398 ss.

<sup>72</sup> Come si ricava dalle sottoscrizioni riportate in calce agli atti.

del 1988, il «tandem» tra Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari esteri non era affatto scomparso ma si era adattato al nuovo corso: se il primo assumeva un ruolo di rappresentanza e conduzione formale delle trattative, era il secondo – anche per il tramite delle fondamentali strutture della Farnesina – a stipulare gli accordi con i vari contraenti, per di più su di un fascio di materie molto ampio.

Allo stesso modo con il Governo Prodi I e, soprattutto con i Governi D'Alema, permane un notevole accentramento di competenze nell'ambito del rinnovato «tandem». Una situazione che si trascina più o meno stabilmente fino al 2011, specie attraverso le esperienze governative ancora una volta di Berlusconi e dei Ministri degli Esteri dei suoi governi che risultano esser dotati di un grande peso politico<sup>73</sup>. Nel corso del secondo Governo Berlusconi merita di essere segnalato il caso delle dimissioni dell'allora Ministro degli Esteri, già Ambasciatore, Renato Ruggiero: un'attenta dottrina le ha qualificate come una ipotesi di «quasi revoca», dato che esse furono praticamente imposte dal Presidente del Consiglio e da un partner decisivo del governo<sup>74</sup> in dissenso con la linea di politica estera considerata troppo «europeista» e, per questo, non in discontinuità con l'operato dei precedenti governi di centro-sinistra<sup>75</sup>. Le dimissioni di Ruggiero furono sollecitate attraverso un'intervista ad un quotidiano nazionale, in cui il Presidente del Consiglio espresse la netta convinzione della esclusiva titolarità della politica estera in capo a sé stesso<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Il rilievo della politica estera è palpabile anche nei Governi Prodi I e II.

<sup>74</sup> Si trattava della Lega Nord.

<sup>75</sup> Sul punto, anche per la definizione riportata nel testo, S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, cit., 326-7;

<sup>76</sup> Lo ricorda A. APOSTOLI, *I notevoli problemi di tenuta della maggioranza nella XIV legislatura ed il frequente ricorso al rimpasto per rilanciare l'esecutivo*, in A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamento italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Gussago, Bibliofabbrica, 2008, 610 ss.

Alle dimissioni di Ruggiero seguì un lungo interim del Presidente del Consiglio (ben 11 mesi) in contrasto con la natura stessa dell'istituto (come è noto, esso è disciplinato, solo per i profili procedurali, dall'art. 9, comma 4, della legge n. 400 del 1988), ma che trovava una qualche assonanza con la prassi (seguita anche nelle prime legislature repubblicane) di concentrazione di più portafogli nelle mani del presidente del consiglio (e, in quel contesto, a dimostrazione non certo della forza ma della debolezza politica del premier). Infine, fu giustamente criticato il mancato coinvolgimento del parlamento nella vicenda, solo impropriamente surrogato da una «informativa urgente» del presidente del consiglio sulle linee di politica estera, senza peraltro alcuna votazione da parte delle camere.

## 5. La svolta del 2011 e il (ritorno al) cd. “ministerialismo”

Il vero punto di svolta dell’itinerario descritto è rappresentato dal passaggio che si verifica nel novembre 2011, in occasione della crisi del Governo Berlusconi IV, quando emerge con chiarezza la fallacia dell’illusione maggioritaria<sup>77</sup>. In questo frangente si manifesta una tendenza già in atto nel precedente periodo (2001-2011): infatti, specie a partire dal 2008, anche se la cosa non era emersa con chiarezza, gli effetti del sistema elettorale di cui alla legge n. 270 del 2005 continuano ad alimentare la parvenza di aver creato un sistema in grado di seguire la logica dell’alternanza e di funzionare secondo un principio di *majority assuring*<sup>78</sup>. Un mero simulacro che aveva avuto l’effetto di introiettare all’interno delle coalizioni le tensioni politiche frutto di un sistema politico-partitico e che la legge elettorale aveva, invano, tentato di stabilizzare<sup>79</sup>.

A ben vedere, dunque, anche dalla specifico punto di osservazione di questo lavoro, l’intera fase 1993-2011 potrebbe esser considerata come un *continuum*. Come noto, la logica del passaggio al maggioritario non si è mai completata in Italia: tra le testimonianze più evidenti non può non esser ricordata – vista la rilevanza del tema nel presente lavoro – la vicenda relativa all’approvazione a «colpi di maggioranza», per un solo voto, della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>80</sup>. Alla modifica del sistema elettorale in senso maggioritario, dunque, non è corrisposta una modificazione del sistema politico partitico: una circostanza che non avrebbe potuto esser diversa, specie alla luce i consolidati studi che dimostrano come il sistema dei partiti non sia, almeno direttamente e nel brevissimo periodo, influenzabile dalle leggi elettorali<sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Cfr. R. MANFRELLOTTI, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 85 ss.

<sup>78</sup> Degna di nota la cronaca politico-istituzionale di C. CHIMENTI, *Cronache di berlusconismo terminale. Le istituzioni nella XVI legislatura: fatti e commenti*, stampa in proprio, Roma, 2013, spec. 19 ss.

<sup>79</sup> Sulla difficoltà e le disfunzioni del sistema politica cfr. il recente contributo di E. CHELI, *Il rendimento storico della Costituzione italiana*, in *Diritto pubblico*, 2021, 189 ss.

<sup>80</sup> Di cui ricorda il travagliato iter L.A. MAZZAROLLI, *Magistrati e Costituzione. Costituzione e «Carte dei diritti» e pronunce di Corti europee. Artt. 101 e 117, comma 1, Cost.* Tout se tient, cit., 540.

<sup>81</sup> Sul punto, per tutti, G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell’ordinamento italiano (1948-2017)*, Giuffrè, Milano, 2018, che, semmai, riesce a mettere in luce l’esatto contrario.

Nella prassi successiva in materia di accordi in forma semplificata successiva al 2011 vi è un cambiamento che, col passare degli anni, diventa sempre più evidente, almeno fino agli albori della pandemia e dei suoi effetti complessivi sul circuito politico-partitico, che in questa sede non possono essere indagati.

Un passaggio, in cui si riflettono in maniera evidente le tendenze della forma di governo, con particolare riferimento al multipartitismo estremo che la caratterizza<sup>82</sup>, che vedo lo sviluppo di una prassi in materia di accordi in forma semplificata che conduce, senza ombra di dubbio, a forme di “ministerialismo” sempre più accentuate.

Si prenda a mero titolo di esempio il caso, per certi versi estremo, del governo Conte I, caratterizzato dalla presenza di due Vicepresidenti del Consiglio<sup>83</sup>. Vicepresidenti che, nell’ambito delle loro deleghe, concludono intese di grandissima rilevanza politica: basti pensare agli accordi sulla cd. “via della seta” sottoscritti dal Vicepresidente con delega allo sviluppo economico o a quelli in materia migratoria conclusi dal Vicepresidente con delega agli Interni<sup>84</sup>.

A partire dal 2011, insomma, il sistema è tale per cui i singoli ministri sono portatori di un indirizzo politico non collegiale ma proprio. In tale quadro, la crisi del sistema delle fonti si è ulteriormente accentuata attraverso il consolidamento di una serie di prassi la cui compatibilità con la Costituzione repubblicana risulta più che dubbia e che appaiono chiaramente correlate alla parallela degenerazione della forma di governo parlamentare.

Il paradigma di conclusione degli accordi, ad esempio, si è ormai capovolto e si procede *ratione materiae*: i ministeri competenti negoziano e, nel caso lo ritengano utile, si consultano con il Ministero degli Affari esteri, la cui struttura amministrativa interviene se l’accordo è particolarmente tecnico per dare un mero supporto. Allo stesso modo il ruolo di coordinamento e guida del Presidente del Consiglio si ha solo nel caso degli accordi più importanti e sulla base della considerazione del loro rilievo politico. Sempre più rilevante, e

---

<sup>82</sup> Secondo la tassonomia proposta da L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 638-642. Su cui di recente cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, 2010, 538 ss., spec. 552.

<sup>83</sup> ID., *Vicepresidenti o Co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, 369 ss.

<sup>84</sup> Cfr. *supra* Cap. II, parr. 5 e 5.1.

da indagare risulta il ruolo dei Consiglieri diplomatici che coadiuvano i singoli Ministri e il Presidente del Consiglio stesso<sup>85</sup>.

In conclusione, è possibile constatare che i problemi attuali non dipendono, e non si tratta certo di una novità, dall'architettura istituzionale – generale o particolare riferita all'art. 80 della Costituzione – o dai riflessi legge elettorale ma dalla stessa configurazione del sistema politico-partitico.

La crisi in atto, se per certi versi sembra simile a quella di inizio anni '80, appare ancora di più difficile soluzione. Ciò che manca, a differenza di quel frangente storico, è una solida impostazione teorica, allora basata sul principio pacifista, in grado di risolvere le disfunzioni del circuito politico rappresentativo e di porre un solido argine alle tensioni che caratterizzano l'intero sistema istituzionale.

---

<sup>85</sup> Devo questi spunti, e queste conferme, a una proficua conversazione con il prof. Enzo Moavero Milanesi.



## Considerazioni finali

Gli accordi in forma semplificata costituiscono l'espressione di una mera prassi degli esecutivi – inidonea ad assurgere a convenzione o consuetudine costituzionale – che seppur legittima sul piano del diritto internazionale, risulta apertamente illegittima sul piano interno nella misura in cui contrasta con gli artt. 80 e 87, VIII co., della Costituzione.

Il Governo, pertanto, nell'esercizio del potere di stipulare trattati e accordi internazionali, se da un lato è libero di adottare le forme ritenute maggiormente conformi agli interessi dello Stato e alle evoluzioni delle relazioni internazionali, dall'altro non può derogare all'obbligo posto dalle disposizioni costituzionali che disegnano i caratteri generali dell'indirizzo politico in materia di potere estero. Inoltre, sul versante dell'attività parlamentare, come si è cercato di mettere in evidenza, è auspicabile un radicale mutamento dell'atteggiamento di sostanziale acquiescenza delle Camere nei confronti di una prassi che ne sminuisce le funzioni e, allo stesso tempo, ne mortifica la posizione istituzionale.

In conclusione di questo lavoro, dunque, non si intende certo riproporre un velleitario richiamo alla centralità del Parlamento, che peraltro sarebbe “fuori tempo massimo”, ma provare a puntare l'attenzione sulle potenzialità del controllo parlamentare, come si è cercato di evidenziare nel quarto capitolo. L'impatto derivante dalla riduzione del numero dei parlamentari sembrerebbe, in realtà, spingere nella direzione opposta: ciò non toglie, tuttavia, che da una riorganizzazione del ruolo delle Commissioni parlamentari possano derivare benefici in ordine al controllo sugli accordi in forma semplificata. Una circostanza su cui potrebbero incidere, in maniera determinante, le (prospettate) evoluzioni del controllo di costituzionalità, anche se non è da escludere che proprio l'ampiamiento di quest'ultimo determini, a contrario, una contrazione del ruolo delle assemblee legislative.

\* \* \*

In apertura del lavoro ci era posti tre interrogativi principali, sui quali si ritiene utile tornare in breve per verificarne, innanzitutto, la persistenza o meno.

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

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

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

Su questi tre punti, alla luce della prospettiva seguita in questo studio, è possibile svolgere le seguenti considerazioni di sintesi.

1. Nel caso in cui la Corte costituzionale affermi che oggetto del controllo di costituzionalità sia l'ordine di esecuzione, e non la norma convenzionale – questione probabile ma ad oggi irrisolta – ne deriverebbe, come conseguenza, che gli accordi in forma semplificata dovrebbero essere considerati indenni da un possibile controllo di legittimità costituzionale. Questo perché l'ordine di esecuzione è reso con atto regolamentare o decreto ministeriale e come tale non sottoponibile allo scrutinio della Giudice delle leggi per mancanza di requisiti formali. Quindi è possibile affermare, come si è cercato di argomentare nel capitolo III, che l'ipotesi del giudizio in via incidentale non risulta, ad oggi, percorribile.

Una lettura che sembra confermare l'orientamento secondo il quale le sfere della politica estera e dei rapporti internazionali sarebbero inattaccabili da parte del sindacato della Corte. Gustavo Zagrebelsky, alla fine degli anni '80 riteneva quello dei rapporti internazionali «un settore su cui probabilmente per ora il diritto costituzionale non è riuscito a stendere le sue ampie ali» e concludeva, amaramente, sostenendo che «il fatto che non vi si sia ancora giunti è un sintomo dell'arretratezza del nostro sistema di garanzia costituzionale rispetto a quelli vigenti in altri paesi»<sup>1</sup>.

2. Tenendo a mente il monito appena richiamato – che risulta forse eccessivo nel paragone con gli altri sistemi – è possibile passare al secondo interrogativo, relativo all'esperibilità del conflitto di attribuzione sollevato dal Parlamento e/o Presidente della Repubblica per

---

<sup>1</sup> G. ZAGREBELSKY, *Trattato segreto e potere di controllo della Corte costituzionale*, cit., 336.

violazione delle norme costituzionali sulle competenze è possibile rispondere in modo affermativo ma con due precisazioni.

La questione può esser sollevata con riferimento agli artt. 80 e 87, VIII, della Costituzione solo se il governo procede in materie riservate alla forma solenne in forma semplificata (aspetto che, come abbiamo visto nel cap. II, ha un notevole riscontro nella prassi). Devono, altresì, esser tenute in debita considerazione le amplissime ripercussioni giuridiche e politiche che un tale conflitto potrebbero avere e che, infatti, ha condotto all'inquadramento teorico dei conflitti di attribuzione come residuali all'interno del sistema costituzionale<sup>2</sup>.

Peraltro, come si è visto, la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 163 del 2018 ha ritenuto inammissibile un conflitto proposto da alcuni parlamentari, con la motivazione che il singolo rappresentante non sia legittimato a «sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo a tutela di prerogative attribuite dalla Costituzione all'intera Camera a cui appartiene». Un orientamento assai discutibile confermato in maniera esplicita, e non senza sorpresa, dalla successiva ordinanza n. 17 del 2019.

In altre parole, il Giudice delle leggi, consapevole che una decisa apertura alle possibilità offerte dallo strumento del conflitto avrebbe un effetto sistemico – di cui essa sarebbe in un modo o nell'altro responsabile – sulla nostra forma di governo, fatica a individuare un punto di equilibrio in un panorama istituzionale in trasformazione, non riuscendo a realizzare un «innesto ragionevole» della giustizia costituzionale nel circuito della forma di governo<sup>3</sup>.

Da questo punto di vista, sembra che l'insofferenza della Corte verso il conflitto interorganico non sia altro che l'emersione di una sua più generale difficoltà a prender posizione in un sistema di equilibri politico-istituzionali che, soprattutto negli ultimi anni, è diventati estremamente fluido. Tale posizionamento appare tuttavia come una vera e propria necessità per la Corte che oggi non può più guardare in maniera distaccata a determinati equilibri del nostro sistema istituzionali, compreso l'esercizio del potere estero.

---

<sup>2</sup> Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, cit. 5, specie per la posizione che i conflitti di attribuzione, in particolar modo interorganici, servano ad evitare “corruzioni della forma di governo”.

<sup>3</sup> Cfr. C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di governo*, in *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Atti del Seminario tenutosi presso la Corte costituzionale, Roma, 13-14 novembre 1989, Giuffrè, Milano, 1990, 67.

In risposta a quanti temono un'eccessiva politicizzazione del ruolo della Corte costituzionale, è possibile osservare che lo strumento del conflitto di attribuzione a tutela delle prerogative di cui all'art. 80 Cost. inciderebbe esclusivamente sui meccanismi costituzionali di riparto delle competenze, che verrebbero ad esser ripristinati all'esito del giudizio, e non alla sostanza della decisioni in materia di politica estera.

3. Rimane, in ultima istanza, l'individuazione di possibili controlli esercitabili dalle Camere nei confronti dell'incessante prassi di conclusione di accordi in forma semplificata. Si tratta, come si è cercato di mettere in evidenza, di controlli di natura politica (interrogazioni, interpellanze, mozioni di sfiducia, etc.) che non possono incidere su accordi già conclusi e efficaci sul piano internazionale.

Un controllo, dunque, incompleto e parziale, reso talvolta impossibile dalla prassi degli accordi semplificata in forma segreta, con cui il governo può tenere le Camere all'oscuro della sua condotta internazionale. Una tendenza che si è accentuata in maniera preoccupante negli ultimi anni, con particolare riferimento agli accordi diretti a regolare la materia migratoria ma che ha, comunque, suscitato un nuovo interesse da parte di singoli parlamentari con specifico riferimento alle competenze che la Costituzione gli attribuisce.

\* \* \*

In conclusione, ciò che emerge, sia a livello di prassi che teorico, è che il governo nel nostro sistema costituzionale detiene ancora oggi una "funzione autonoma" nella gestione del "potere estero". Una circostanza che assume i contorni paradigmatici proprio nella conclusione degli accordi internazionali e, in particolare, nel caso di quelli in forma semplificata.

E' possibile, infatti, affermare che il governo si sia di fatto creato se non una riserva di legge in materia estera, una riserva parziale per la sua azione legislativa, in grado di ridurre il ruolo delle Camere ad interventi rari e formali e di incidere in questo modo, in maniera netta, sulle dinamiche della forma di governo parlamentare.

Come si è cercato di dimostrare nel capitolo IV le tendenze in materia di accordi in forma semplificata posso esser ricondotte alle stesse dinamiche della forma di governo, rispecchiando in maniera efficace le tendenze in atto nell'intero sistema istituzionale.

Per queste ragioni si ritiene che lo studio della determinazione degli indirizzi di politica estera abbia rappresentato un osservatorio privilegiato per analizzare – attraverso le dinamiche del sistema delle fonti del diritto – la tematica dei rapporti tra Parlamento e Governo, le evoluzioni della forma di governo e per registrare, anche da questo versante, le radicali criticità in atto all'interno del sistema politico-partitico.



## BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Missili e potere popolare. Per una riforma dell'art. 80 della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1986;
- AGO R., MORELLI G., *Relazione su «I rapporti internazionali dello Stato nella futura Costituzione italiana», presentata dai professori Ago e Morelli e messa in discussione il 12 febbraio 1946 nella 1<sup>a</sup> Sottocommissione «Problemi costituzionali» della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, istituita presso il Ministero per la Costituente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977;
- ALLARA B., *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, in *Diritto internazionale*, 1971;
- ALLEGRETTI U., *Profili di storia costituzionale. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989;
- ALLEGRETTI U., *Costituzione e politica estera: spunti preliminari*, in AA. VV., *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 1990;
- ALLEGRETTI U., *Guerra del Golfo e Costituzione*, in *Il Foro Italiano*, 1991;
- ALLEGRETTI U., *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, 2005;
- ALLEGRETTI U., *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014;
- ALLEGRETTI U., CARETTI P., *Riforma costituzionale, globalizzazione, 'treaty making power' e partecipazione italiana al processo di integrazione europea*, in *Diritto pubblico*, 1997;
- AMADEO S., *I trattati internazionali dinanzi alla Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1999;
- AMATO G., BRUNO F., *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981;
- ÁNGEL MARTÍNEZ M., *Le relazioni internazionali tra i parlamenti e la politica estera dei governi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia, Annali 17*, Einaudi, Torino, 2001;
- ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000;
- APOSTOLI A., *I notevoli problemi di tenuta della maggioranza nella XIV legislatura ed il frequente ricorso al rimpasto per rilanciare l'esecutivo*, in D'ANDREA A., SPADACINI L. (a cura di), *La rigidità bipolare del Parlamento italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Gussago, Bibliofabbrica, 2008, 610 ss.

- ARCARI M., PALCHETTI P., TANCREDI A., *Il giudice interno di fronte agli obblighi internazionali. Tra ondate identitarie e risacche di dédoublement fonctionnel*, in *Quaderni costituzionali*, 2020;
- ATRIPALDI V., *I trattati internazionali nell'ordinamento costituzionale italiano tra forma di Governo e forma di Stato*, in G. ZICCARDI CAPALDO (a cura di), *Attuazione dei Trattati Internazionali e Costituzione Italiana. Una riforma prioritaria nell'Era della Comunità Globale*. Atti del Convegno Internazionale, Università di Salerno, 13-14 dicembre 2001, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003;
- BALDASSARRE A., *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e controllo politico*, in G. AMATO (et al.), *Attualità e attuazione della Costituzione*, II<sup>a</sup> ed., Laterza, Roma-Bari, 1982;
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, XI ed., Giuffrè, Milano, 1976;
- BARBERA A., *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quaderni costituzionali*, 1984;
- BARBERA A., *Su alcune tendenze "eversive" nel diritto internazionale e nel diritto costituzionale*, in COCOZZA F., *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, Torino, 1994;
- BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991;
- BARBERA A., *Le vicende del trattato del Nord-Atlantico: revisione de facto o interpretazione evolutiva?*, in *Rassegna parlamentare*, 1999;
- BARBERA A., *Intorno alla prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008;
- BARILE P., *Orientamenti per la Costituente*, Il Mulino, Bologna, 2006 (ristampa, ed. originale, Nuova Italia Editrice, Firenze, 1946);
- BARILE P., *La Costituzione come norma giuridica*, Passigli, Firenze, 2017 (ristampa, ed. originale, Barbera, Firenze, 1951);
- BARILE P., *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957;
- BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958;
- BARILE P., *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XIII, 1966;
- BARILE P., *Democrazia e segreto*, in *Quaderni costituzionali*, 1987;
- BARRERA P., *Parlamento e politiche di sicurezza: tendenze e prospettive*, in *Quaderni Costituzionali*, 1987;

- BARTOLE S., *Tutela della minoranza linguistica slovena ed esecuzione del trattato di Osimo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977;
- BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- BATTAGLINI G., *Riflessione breve su di un tema della sentenza n. 295, con variazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985;
- BELLANDI R., *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Il Mulino, Bologna, 2012;
- BERNARDINI A., *Funzione del Parlamento nella conclusione di accordi internazionali*, in *La Comunità internazionale*, 1979;
- BERNARDINI A., *La sovranità popolare violata nei processi normativi internazionali ed europei*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1997;
- BIFULCO D., *Il vincolo del diritto internazionale, la decisione sulla politica estera e la Corte costituzionale italiana*, in *Diritto e società*, 2019;
- BILANCIA F., *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000;
- BIN R., *Art. 80*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990;
- BIN R., *La Corte Costituzionale tra potere e retorica: spunti per la costruzione di un modello ermeneutico dei rapporti tra Corte e giudici di merito*, in ANZON A., CARAVITA B., LUCIANI M., VOLPI M. (a cura di) *La Corte Costituzionale e gli altri poteri dello Stato*, Torino, 1993;
- BIN R., *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1995;
- 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;
- BISCOTTINI G. (ricerca diretta da), *Gli Atti di diritto interno necessari allo svolgimento delle relazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 1988;
- BOLOGNA C., *Accordi e missioni internazionali: la prassi governativa*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008;
- BONOMI A., *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Giappichelli, Torino, 2008;
- BOVA S., *L'elaborazione della Carta costituzionale nel Comitato di redazione*, in CHELI E., *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979;

- BRADLEY C.A. (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019;
- BRUNELLI G., *Strumenti e forme del controllo sugli accordi militari nella prassi parlamentare*, in G. BATTAGLINI, L. CARLASSARE (a cura di), *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Cedam, Padova, 1997;
- BRUNELLI G., *Scelta atlantica e centralità del Parlamento nella politica costituzionale degasperiana*, in *Quad. Cost.*, 2020, 577 ss., ora in S. LA PORTA (a cura di), *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico, Atti del Convegno, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 26 novembre 2019*, Giuffrè, Milano, 2020;
- BRUNO F., *Il Parlamento e i trattati internazionali. Statuto Albertino e Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1997;
- BUFFONI L., *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Jovene, Napoli, 2012;
- BUQUICCHIO M., *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, Jovene, Napoli, 1980;
- BUSIA G., *Il percorso di elaborazione del testo costituzionale*, entrambi in RODOTÀ S. (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso – Issoco, Il Mulino, Bologna, 1998;
- CALAMIA A.M., *Parlamento e politica estera. Aspetti problematica dell'applicazione dell'art. 80 della Costituzione italiana*, in G. AMATO (et. al.), *Marxismo Democrazia e Diritto dei popoli. Scritti in onore Lelio Basso*, Franco Angeli Editore, Milano, 1979;
- 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;
- CALANDRA P., *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1984;
- CALVANO R., *Il ruolo della NATO nello sviluppo di una cooperazione europea*, in S. LA PORTA (a cura di), *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico, Atti del Convegno, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 26 novembre 2019*, Giuffrè, Milano, 2020;
- CANNONE A., *Trattato internazionale (adattamento al)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali vol. V, 2012;
- CANNIZZARO E., *Trattati internazionali e giudizio di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1991;
- CANNIZZARO E., *La riforma federalista della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001;

- CANZIAN N., LAMARQUE E., *Due pesi e due misure. I trattati internazionali sui diritti umani e gli "altri" obblighi internazionali secondo i giudici italiani*, in *Rivista AIC*, 2020;
- CARAVITA DI TORITTO B., *La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002;
- CARDIA U., *I poteri del Parlamento in politica estera. La ratifica dei trattati internazionali*, testo cicl. Presentato al *Seminario sui problemi del Parlamento (Roma 12-13 gennaio 1976)*, organizzato dal *Centro di Studi e iniziative per la Riforma dello Stato e dai Gruppi parlamentari PCI della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*;
- CARDONE A., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2012;
- CARDONE A., *Corte edu, giudici comuni e disapplicazione della legge: spunti per la comprensione delle trasformazioni della forma di stato*, in C. PADULA (a cura di), *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: quarto grado di giudizio o seconda Corte costituzionale?*, Atti del Convegno tenutosi a Treviso il 27 novembre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016;
- CARDONE A., *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019;
- CARDONE A., *Brevi note sulla degenerazione del sistema delle fonti: gli effetti convergenti della crisi della sovranità statale e della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza italiana*, in A. PÉREZ MIRAS, G. M. TERUEL LOZANO, E.C. RAFFIOTTA, M.P. IADICICCO, *Setenta años de Constitución Italiana y Cuarenta años de Constitución Española, Volumen IV, Sistema de fuentes, Justicia constitucional y Organización territorial*, Coedición Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020;
- CARDONE A., BUFFONI L., *L'applicazione extraterritoriale della Costituzione. Il caso della tutela del lavoro italiano all'estero*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021;
- CARDUCCI M., *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Cedam, Padova, 1996;
- CARETTI P., *Il limite degli obblighi internazionali per la legge dello Stato e delle Regioni*, in ID., *Stato, Regioni Enti locali tra innovazione e continuità*, Torino, 2003;
- CARLOTTO I., *I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un'analisi sul seguito giurisprudenziale (Parte I)*, in *Politica del diritto*, 2010;
- CARLOTTO I., *I giudici italiani e il divieto di applicazione diretta della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo dopo il Trattato di Lisbona*, in CAPPUCCIO L., LAMARQUE E., (a cura di), *Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità? Ragionando intorno al libro di Victor Ferreres Comella Constitutional Courts and Democratic Values*, Napoli, 2013;

- CARNEVALE P., *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra camere e governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce delle prassi seguite in occasione delle crisi internazionali del Golfo persico, Kosovo e Afghanistan*, in *Diritto e società*, 2003;
- CARNEVALE P., *Guerra, Costituzione e legge. Qualche riflessione sul trattamento costituzionale della guerra anche alla luce della recente legge sulle missioni internazionali?*, in *Diritto e società*, 2019;
- CARTABIA M., *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti e giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007;
- CARUSO G., *Forme di controllo parlamentare diverse dall'autorizzazione alla ratifica riguardo ad impegni internazionali assunti dall'Italia in materia militare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986;
- CASSESE A., *Il contributo degli internazionalisti ai lavori del Ministero per la Costituente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977;
- CASSESE A., *Art. 80 Cost.*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, II, Zanichelli, Bologna, 1979;
- CASSESE A., *Art. 87 Cost.*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica*, Zanichelli, Bologna, 1978;
- CASSESE A., *Politica estera e relazioni internazionali nel disegno dell'Assemblea Costituente*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1980;
- CASSESE A., *I trattati internazionali e il ruolo delle Commissioni Affari Esteri*, in ID. (a cura di), *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni Affari Esteri*, Cedam, Padova, 1982;
- CASSESE A., *Foreign Affairs and the Italian Constitution*, in ID. (a cura di), *Parliamentary Control over Foreign Policy*, Sijthoff & Noordhoff, The Hague, 1980;
- CASSESE A., *Il diritto internazionale in Italia* (a cura di M. FRULLI), Il Mulino Bologna, 2021;
- CATELANI E., *I trattati internazionali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale, limiti, prospettive di un modello*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006;
- CAVALERI P., *Articolo 1*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino, 2003;
- CAVINO M., *Le prospettive del controllo parlamentare nel dibattito sulla riforma dei Regolamenti delle Camere*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *A cinquant'anni dai Regolamenti parlamentari del 1971: trasformazioni e prospettive*. Il Filangieri, Quaderno 2021;

- CECCHETTI M., *Problemi dell'accesso al giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000;
- CELOTTO A., *Il Trattato di Lisbona ha reso la CEDU direttamente applicabile nell'ordinamento italiano? (in margine alla sentenza n. 1220/2010 del Consiglio di Stato)*, in *www.giustamm.it*, 21/05/2010;
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano, 2012;
- CERVATI A.A., *Art. 71*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, I, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1985;
- CHELI E., *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959;
- CHELI E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961;
- CHELI E., *Editoriale*, in *Quaderni costituzionali*, 1984;
- CHELI E., *Il giudice delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 1996;
- CHELI E., *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro "sistema" delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010;
- CHELI E., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2014;
- CHELI E., *Il rendimento storico della Costituzione italiana*, in *Diritto pubblico*, 2021;
- CHESSA O., *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralista*, in *Diritto pubblico*, 2004;
- CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2010;
- CHIEFFI L., *Il valore costituzionale della pace. Tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Liguori, Napoli, 1990;
- CHIMENTI C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974;
- CHIMENTI C., *Cronache di berlusconismo terminale. Le istituzioni nella XVI legislatura: fatti e commenti*, stampa in proprio, Roma, 2013
- CLEMENTI F., BARRERA P., *La vicenda dell'art. 80*, in P. INGRAO (et al.), *Missili e potere popolare. Per la riforma dell'art. 80 della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1986;
- COCOZZA F., *Diritto comune delle libertà in Europa. Profili costituzionali della Convenzione europea dei*

*diritti dell'uomo*, Torino, 1994;

COMMISSIONE PALADIN, *Relazione della Commissione istituita dal Governo Goria per l'esame dei problemi costituzionali concernenti il comando e l'impiego delle Forze armate*, in *Quaderni costituzionali*, 1988;

CONDORELLI L., *Il giudice italiano e i trattati internazionali: gli accordi self-executing e non self-executing nell'ottica della giurisprudenza*, Cedam, Padova, 1974;

CONDORELLI L., *La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008;

CONFORTI B., *La "specialità" dei trattati internazionali eseguiti nell'ordine interno*, in *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, vol. II, Vita e Pensiero, Milano, 1978;

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, XI ed. a cura di M. Iovane, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018;

CONTI G.L., *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio in Osservatorio sulle fonti*, 2019;

CONTI G.L., *Temeraria è l'inerzia. Il taglio dei parlamentari e le sue conseguenze*, Pisa University Press, Pisa, 2020;

CORTESE F., *La garanzia costituzionale del diritto di proprietà tra espropriazione e occupazione acquisitiva*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 12 luglio 2008;

COSSIRI A., *Art. 80*, in R. BIN, S. BARTOLE, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008;

COSTA P., *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto: storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano, 2002;

COZZOLI V., *Intervento*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, II, Pisa University Press, Pisa, 2008;

CRISAFULLI V., *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione* in ID., *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952;

CURTI GIALDINO C., *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Giuffrè, Milano, 1998;

D'ATENA A., *La pubblicazione delle fonti normative. Introduzione storica e premesse generali*, I, Cedam, Padova, 1974;

D'ATENA A., *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in

*Rassegna parlamentare*, 2002;

D'ATENA A., *Costituzionalismo moderno e tutela dei diritti fondamentali*, in ID., P. GROSSI, *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004;

DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1971;

DE VERGOTTINI G., *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1984, 493 ss.

DE VERGOTTINI G., *Profili costituzionali della gestione delle emergenze*, in *Rassegna parlamentare*, 2001;

DE LEO M.R., *Rapporti tra Parlamento e Governo in politica estera*, Laterza, Bari, 1998;

DELL'ACQUA C., *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani. Profili di teoria generale*, Cedam, Padova, 1983;

DELL'ACQUA C., *Il potere estero fra segreto e politica*, 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*, Cedam, Padova, 1990;

DELL'ACQUA C., *Atto politico ed esercizio dei poteri sovrani. Il potere estero tra segreto e politica*, Cedam, Padova, 1990;

DI CIOLO V., CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., Giuffrè, Milano, 2013;

DICKMANN R., *L'esercizio dell'iniziativa legislativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1995;

DICKMANN R., *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997;

DICKMANN R., *Parlamento e governo nella diplomazia parlamentare*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, Giuffrè, 2008;

DI NITTO F., *Una riflessione sul tema dell'autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali in Italia*, in *La Comunità Internazionale*, 1994;

DOGLIANI M., SICARDI S. (a cura di), *Diritti umani e uso della forma. Profili di diritto interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 1999;

DONATI D., *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Volume Primo, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1906;

- DONATI F., *La CEDU nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionali del 24 ottobre 2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2008;
- ELIA L., *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, XXIX, Modena, 1961;
- ELIA L., *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, Milano, 1961, ora in ID., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005;
- ELIA L., *L'attuazione della costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni* (1965), ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009;
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970;
- ESPOSITO C., *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, 1960;
- ESPOSITO C., *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, 1962;
- FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, Colombo, Roma, 1948;
- FASONE C., *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam. Padova, 2012;
- FAVILLI C., *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005;
- FAVILLI C., *Presentazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2016;
- FERRARA G., *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973;
- FERRARA M., *La Presidenza Mattarella tra politica estera e garanzia inter-ordinamentale*, in *Quaderni costituzionali*, 2020;
- FERRARA M., *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020;
- FERRARI BRAVO L., *Alcune riflessioni sui rapporti fra diritto costituzionale e diritto internazionale in tema di stipulazione dei trattati*, in *Il diritto internazionale al tempo della sua codificazione. Studi in onore di Roberto Ago*, I, Giuffrè, Milano, 1987;
- FERRARI BRAVO L., *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Morano, Napoli, 1964;
- FIORAVANTI C., *Gli accordi in forma semplificata in materia militare davanti al Parlamento*, in G. BATTAGLINI, L. CARLASSARE (a cura di), *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Cedam, Padova, 1997;

- FIORAVANTI C., *Scatole cinesi. Quale controllo democratico sulla cooperazione «italo-libica-europea» in materia di immigrazione*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Vol. II, Dell'organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009;
- FIORAVANTI M., *Il legislatore e i giudici di fronte alla Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2016;
- FRANCHINI M., *I poteri del Governo nella conclusione di accordi internazionali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1980;
- FRANCHINI M., *La potestà estera*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di Diritto amministrativo*, vol. XXII, Cedam, Padova, 1992;
- 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*, Cedam, Padova, 1990.
- FURLAN F., *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Ed. aggiornata, Giuffrè, Milano, 2003;
- FURLAN F., *Il regime giuridico delle basi NATO (e USA) in Italia*, in S. LA PORTA (a cura di), *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico, Atti del Convegno, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 26 novembre 2019*, Giuffrè, Milano, 2020;
- FUSCO A., *Il mito di Procruste. Il problema dell'interposizione delle norme generative di obblighi internazionali nei giudizi di legittimità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2020;
- FUSCO A., *Il caleidoscopio normativo. La categoria dell'interposizione nell'esperienza del Giudice delle leggi*, in *Quaderni costituzionali*, 2021;
- GAJA G., *Le notizie sui trattati: dal telefono alla stampa?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1984;
- GAJA G., *Trattati internazionali (voce)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XV, Torino, UTET, 1999;
- GAJA R., *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*, Il Mulino, Bologna, 1995;
- GALEOTTI S., *Garanzie costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, 1969;
- GALIZIA M., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo. I. Lineamenti generali del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972;
- GAMBINO S., *La 'razionalizzazione' del potere esecutivo in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 1988;
- GHERA F., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali nei confronti*

della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Trasformazioni della funzione legislativa, Volume III.1, Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II parte della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003;

GHERA F., *Art. 80*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet giuridica, Torino, 2006;

GHERA F., *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale dopo le decisioni nn. 102 e 103 del 2008*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2009;

GHERA F., *Regioni e accordi internazionali non stipulati dallo Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010;

GIANFRANCESCO E., *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 18 aprile 2011;

GIANNINI A., *Il controllo parlamentare della politica estera e dei trattati*, in *Rivista di Diritto pubblico*, 1950, I;

GIANNITI L., *Considerazioni sul ruolo del Parlamento e del Capo dello Stato nella conclusione dei trattati internazionali*, in *Diritto e Società*, 1991;

GIANNOTTI A., *I Presidenti sulla scena internazionale*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2018;

GOLIA A.Jr., *La forza che resiste. Potere estero, conflitto di attribuzione e prescrittività costituzionale*, in *Costituzionalismo*, 2019;

GRASSI S., *Osservazioni sul “nuovo ruolo” della Corte costituzionale nella forma di governo*, in ROMBOLI R. (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta, Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Torino, 1990;

GROSSI PF., *Giuramento (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970;

GUASTINI R., *Interpretare e argomentare*, in SCHLESINGER P. (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2011;

GUAZZAROTTI A., *I giudici comuni e la CEDU alla luce del nuovo art. 117*, in *Quaderni costituzionali*, 2003;

HAMILTON A., *Federalist no. 75. The Treaty Making Power of the Executive*, McLean, New York, 1788, tr. it. B.M. Tedeschini Lalli, HAMILTON A., MADISON J., JAY J., *Il Federalista*, Il Mulino, Bologna, 1997;

- IBRIDO R., *Equilibrio fra poteri ed equilibrio di potenza negli itinerari evolutivi della forma di governo parlamentare*, in *Rivista Italiana per le scienze giuridiche*, 2019;
- IBRIDO R., *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale. Problemi comparatistici*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2020;
- IVALDI P., *Le norme pattizie come parametro nella giurisprudenza costituzionale: profili internazionalistici*, in PALMISANO G. (a cura di), *Il diritto internazionale ed europeo nei giudizi interni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 404 ss.
- LA PERGOLA A., *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1961;
- LA PERGOLA A., *Il «poder exterior» nella concezione di Antonio de Luna*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972;
- LABRIOLA S., *Lineamenti costituzionali della presidenza del Consiglio*, in *Costituzione e struttura del governo. Il problema della Presidenza del Consiglio*, Ricerca del Consiglio Nazionale delle Ricerche diretta da E. SPAGNA MUSSO, Cedam, Padova, 1979;
- LABRIOLA S., *Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina dell'autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1982;
- 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*, 1985;
- LABRIOLA S., *Trattato segreto e attribuzioni degli organi costituzionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1988, ora in P. FOIS, *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, 1990;
- LABRIOLA S., *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Maggioli, Rimini, 1989;
- LABRIOLA S., *Presidente della Repubblica, struttura del Governo, Consiglio di Gabinetto*, in *Diritto e società*, 1995;
- LAI L., *Il controllo parlamentare sul potere estero del Governo: l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali in prospettiva comparata*, in, *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, Vol. 3, 2013;
- LAMARQUE E., *Il vincolo alle leggi statali regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in AA.VV., *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*, Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009, Giuffrè, Milano, 2010;

- LAMARQUE E., *Corte Costituzionale e giudici nell'era repubblicana*, Laterza, 2012;
- LAMARQUE E., *I giudici italiani e l'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in EAD., CAPPUCCIO L. (a cura di), *Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità? Ragionando intorno al libro di Victor Ferreres Comella Constitutional Courts and Democratic Values*, Napoli, 2013;
- LAURO A., *Il conflitto tra 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;
- LEISNER W., *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960;
- LIPPOLIS V., *La Costituzione Italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Maggioli, Rimini, 1989;
- LIPPOLIS V., *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Parlamento e potere estero*, Giuffrè, Milano, 1999;
- LIPPOLIS V., SALERNO G.M., *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna, 2013
- LOCKE J., *Two Treaties of Government* (1690), a cura di L. Formigari, *Trattato sul governo*, Editori Riuniti, Roma, 1997;
- LOCKE J., *The Second Treatise of Government*, The Liberal Arts Press Inc., New York, 1952;
- LOCORATOLO B., *La ratifica dei trattati internazionali*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998;
- LONGO E., *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, Giappichelli, 2017;
- LONGO F., *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Il Mulino, Bologna, 2011;
- LONGO F., *I Presidenti di Assemblea e la politica estera: fra rappresentanza istituzionale e attivismo internazionale*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014;
- LOSANO M.G., *Trasparenza e segreto: una convivenza difficile nello Stato democratico*, in *Diritto pubblico*, 2017;
- LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996;
- LUCIANI M., *Il testo della Costituzione*, in S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*,

- Ricerca della Fondazione Lelio e Lisli Basso – Issoco, Il Mulino, Bologna, 1998;
- LUCIANI M., *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005;
- LUCIANI M., *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, Zanichelli, Bologna, 2005;
- LUCIANI M., *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto interno e diritto internazionale*, in *Corriere giuridico*, 2008;
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, III, 2010;
- LUCIANI M., *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Rivista AIC*, 3/2012;
- LUCIANI M., *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016;
- LUPO N., *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)* in *Osservatorio sulle fonti*, 2019;
- LUTHER J., *Il giudice costituzionale può fermare una guerra? Una sentenza del Bundesverfassungsgericht sull'intervento militare nel Kosovo*, in M. DOGLIANI, S. SICARDI, *Diritti umani e uso della forza. Profili di diritto costituzionale interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 1999;
- MALFATTI E., *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Giappichelli, Torino, 2020;
- MALINTOPPI A., *La delimitazione della piattaforma continentale adriatica e l'art. 80 della Costituzione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977;
- MAMMARELLA G., CACACE P., *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Laterza, Roma-Bari, 2006;
- MANETTI M., *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016;
- MANETTI M., *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, 2019;
- MANFRELLOTTI R., *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019;
- MANGIA A., *Ancora sugli obblighi internazionali nel Titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 2002;

- MANNONI S., *Potenza e ragione. La scienza del diritto internazionale nella crisi dell'equilibrio europeo (1870-1914)*, Giuffrè, Milano, 1999;
- MANZELLA A., *Il processo decisionale nella politica estera italiana*, in *Quaderni costituzionali*, 1984;
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, II ed., 1991;
- MANZELLA A. (a cura di), *I Regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Il Mulino, Bologna, 2012;
- MARCHISIO S., *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1975;
- MARCHISIO S., *Le basi militari nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1984;
- MARONE F., *Le norme interposte*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015;
- MARTINICO G., PETERSMANN E.U., *Can China's Belt and Road Initiative be Reconciled with the EU's Multilateral Approaches to International Law?*, in *China and WTO Review*, 2020;
- MASSA M., *La «sostanza» della giurisprudenza europea sulle leggi retroattive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009;
- MASSAI A., *Parlamento e politica estera: l'Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 1984;
- MASTROIANNI R., *La sentenza della Corte cost. n. 39 del 2008 in tema di rapporti tra leggi ordinarie e CEDU: anche le leggi cronologicamente precedenti vanno rimosse dalla Corte costituzionale?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19 marzo 2008;
- MATTIONI A., *Assunzione e attuazione di obblighi internazionali: il ruolo del Parlamento. Le proposte di riforma dell'art. 80 della Costituzione*, in BISCOTTINI G., (ricerca diretta da), *Gli Atti di diritto interno necessari allo svolgimento delle relazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 1988;
- MAURI D., *Droni a Sigonella: quale valore ha (e quale impatto produrrà) l'accordo italo-americano?*, in *Quaderni di SIDIBlog*, vol. 3, 2016;
- MAZZAROLLI L.A., *Magistrati e Costituzione. Costituzione e «Carte dei diritti» e pronunce di Corti europee. Artt. 101 e 117, comma 1, Cost. Tout se tient*, in C. BERGONZINI, G. DI COSIMO, A. COSSIRI, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Giappichelli, Torino 2019;
- MCILWAIN C.H., *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York, 1947, trad. it. MATTEUCCI N. (a cura di), *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1984;
- MERLINI S., *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982;

- MERLINI S., *La prassi nell'evoluzione della forma di governo*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008;
- MERLINI S., TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017;
- MEZZANOTTE C., *Processo costituzionale e forma di governo*, in *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Atti del Seminario tenutosi presso la Corte costituzionale, Roma, 13-14 novembre 1989, Giuffrè, Milano, 1990;
- MIELE M., *La Costituzione italiana e il diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951;
- MODUGNO F., *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005;
- MODUGNO F., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008;
- MONACO R., *I trattati internazionali e la nuova Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1949;
- MONACO R., *La ratifica di trattati internazionali nel quadro costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, 1969;
- MONTANARI L., *Dalla Corte una conferma sul rango primario della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: ma forse con un'inedita apertura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999;
- MONTANARI L., *Giudici comuni e Corti soprannazionali: rapporti tra sistemi*, in FALZEA P., SPADARO A., VENTURA L., *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003;
- MONTANARI L., *Interpretazione conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e canoni di proporzionalità e adeguatezza*, in D'AMICO M., RANDAZZO B., (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino, 2009;
- MONTESQUIEU C.S., *De l'esprit des lois* (1748), a cura di S. Cotta, *Lo spirito delle leggi*, Torino, Utet, 1996;
- MORI P., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Patto delle Nazioni Unite e Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1983;
- MORTATI C., *La crisi del Parlamento* (1966), ora in ID., *Problemi di politica costituzionale*, *Raccolta di scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 1972;
- MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968;
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Cedam, Padova, 1976;
- MOTZO G., *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio. Appunti*, in *Archivio Giuridico*, 1957;
- NEGOZIO F., *I (non) accordi di rimpatrio. Profili giuridici del Memorandum d'intesa Italia-Sudan*, in

- Ordine internazionale e diritti umani*, 2018;
- NEGRI G., *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, Giuffrè, Milano, 1964;
- NEGRI G., *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia. Relazione al Convegno nazionale di studio organizzato dall'Istituto affari internazionali*, in ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *La politica estera della Repubblica italiana*, vol. III, Edizioni di Comunità, Milano, 1967;
- OLIVITO E., *Il cul-de-sac costituzionale degli accordi in forma semplificata: iniziativa legislativa parlamentare ed esternalizzazione delle politiche migratorie*, in *Diritto Pubblico*, 2018;
- OLIVITO E., *Accordi in forma (semi)semplificata, istanze di accesso civico e vulnus alla Costituzione*, in *Questione Giustizia*, 5 febbraio 2019.
- ONIDA V., *La Corte e i diritti. Tutela dei diritti fondamentali e accesso alla Corte costituzionale*, in CARLASSARE L. (a cura di), *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Padova, 1998, ora in AA. VV., *1956-2006, Cinquant'anni di Corte costituzionale*, Roma, 2006;
- ONIDA V., *Una nuova frontiera per la Corte costituzionale: istituzione "di confine" fra diritto nazionale e sovranazionale*, in ZANON N. (a cura di), *Le Corti dell'integrazione costituzionale europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006;
- PACE A., *La limitata incidenza della CEDU sulle libertà politiche e civili in Italia*, in *Diritto pubblico*, 2001;
- PALADIN L., *Il disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Verso una nuova legge generale sul Governo*, in *Le Regioni*, 1987;
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1995;
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- PALAZZOLO E., *Ordinamento internazionale e formazione dei trattati internazionali*, Giuffrè, Milano, 2003;
- PALMISANO G., *Le norme pattizie come parametro di costituzionalità delle leggi: questioni chiarite e questioni aperte a dieci anni dalle sentenze "gemelle"*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2018;
- PALOMBINO F.M., *La rilevanza della Convenzione di Oviedo secondo il giudice italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011;
- PALOMBINO F.M., *Sui pretesi limiti costituzionali al governo di stipulare accordi in forma semplificata*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018;

- PASSAGLIA P., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. L'esperienza italiana e francese a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002;
- PERASSI T., *L'ambito di vigore delle norme interne emanate mediante ordine di esecuzione di un accordo internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1929;
- PERASSI T., *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, Milano, Giuffrè, 1952, ora in ID., *Scritti giuridici*, volume primo, Milano, Giuffrè, 1958;
- PERRINI F., *Sviluppi attuali in materia di stipulazione di accordi in forma semplificata nell'ordinamento italiano*, in *OIDU – Ordine internazionale e diritti umani*, 2020;
- PETRI V., *La formazione delle leggi (art. 70-82 Cost.)*, in A. CELOTTO (a cura di), *Il coordinamento finale della Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009;
- PICCIRILLI G., *Gli emendamenti nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008;
- PIGNATELLI N., *Le norme interposte*, in ROMBOLI R. (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale*, Napoli, 2006;
- PIGNATELLI N., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la dilatazione della tecnica della «interposizione» (e del giudizio costituzionale)* in *Quaderni costituzionali*, 2008;
- PINARDI R., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2007;
- PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, V;
- PINELLI C., *Intervento*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004;
- PINELLI C., *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, Napoli, 2006;
- PINELLI C., *L'approccio generalista del modello di rapporti tra fonti: i trattati sono tutti uguali?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018;
- PINNA P., *Il popolo rappresentato*, Giappichelli, Torino, 2018;
- PITRUZZELLA G., *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986;
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002;
- POLLICINO O., *Margine di apprezzamento, art 10, c.1, Cost. e bilanciamento «bidirezionale»: evoluzione o svolta nei rapporti tra diritto interno e diritto convenzionale nelle due decisioni nn. 311 e 317 del 2009*

- della Corte costituzionale? in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 dicembre 2009;
- POLLICINO O., *Art. 80*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Il Mulino, Bologna, 2018;
- PUPO V., *Segreto di Stato e democrazia nell'Italia Repubblicana*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2018;
- PUPO V., *Le istanze di accesso civico come strumento di trasparenza democratica in tema di accordi internazionali in forma semplificata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019;
- PURI PURINI A., *Dalla Colle più alto*, il Saggiatore, Milano, 2012;
- QUARONI P., *Chi è che fa la politica estera in Italia*, IN ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *La politica estera della Repubblica italiana*, vol. III, Edizioni di Comunità, Milano, 1967,
- RAFFIOTTA E.C., *Potere estero del governo e accordi in forma semplificata una ricerca sulla prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 novembre 2009;
- RANDAZZO B., *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 2012;
- REPOSO A., *Gli accordi internazionali in forma semplificata nel diritto costituzionale statunitense*, Cedam, Padova, 1983;
- REPOSO A., *Note intorno alla "giustiziabilità" costituzionale del potere estero*, in *Diritto e società*, 1983;
- RESCIGNO G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico*, 2002;
- RESCIGNO G.U., *Prassi, fatto normativo e scienza giuridica*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008;
- RIVOSACCHI G., *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Cedam, Padova, 2003;
- ROMBOLI R., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991;
- RONZITTI N., *Considerazioni introduttive*, in ID., *Il diritto dei trattati nelle attività di interesse delle Forze Armate*, A&P, Formia, 2002;
- RUGGERI A., *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2007*, Torino, 2008;
- RUGGERI A., *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2009;

- RUGGERI A., *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 64 ss.
- RUOTOLO M., *La “funzione ermeneutica” delle convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti delle disposizioni costituzionali*, in *Diritto e Società*, 2000;
- RUSCHI F., *Una ordinata anarchia. La filosofia del diritto internazionale di Hedley Bull*, Bonanno editore, Acireale-Roma, 2012;
- RUSSO D., *La rilevanza internazionale delle norme interne sulla competenza a denunciare i trattati*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020;
- RUSSO D., *Possono i capi di governo recedere dai trattati senza coinvolgere i parlamenti nazionali?*, in *SidiBlog*, 28 aprile 2021;
- SASSI S., *Il puzzle costituzionale del treaty-making power in Italia*, in *Rivista AIC*, 2014;
- SCACCIA G., *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Stem Mucchi, Modena, 2015;
- SERGES G., *I trattati internazionali diversi dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in, A. DI BIASE (a cura di), *Convenzioni sui diritti umani e Corti nazionali*, Roma Tre Press, Roma, 2014;
- SICARDI S., *Controllo e indirizzo parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1989, IV;
- SICARDI S., *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, 2002;
- SICLARI M., *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Cedam, Padova, 1992;
- SIMONCINI A., *L'avvio della Corte Costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004;
- SILVESTRI G., *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, Torino, 1994;
- SILVESTRI G., *L'effettività e la tutela dei diritti fondamentali nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2009;
- SILVESTRI G., *Fonti interne, fonti esterne e tutela integrata dei diritti fondamentali* in Aa. Vv. *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011;
- SILVESTRI G., *Considerazioni conclusive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018;

- SORRENTINO F., *Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico comparato e europeo*, 2002;
- SORRENTINO F., *I vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005;
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009;
- SPAGNOLO A., *Di intese segrete e alibi parlamentari: tra la decisione del TAR sull'accordo col Niger e il Global Compact sulle migrazioni*, in *Sidi Blog*, 5 dicembre 2018;
- SPAGNOLO A., *The Conclusion of Bilateral Agreements and Technical Arrangements for the Management of Migration Flows: An Overview of the Italian Practice*, in *Italian Yearbook of International Law* (vol. XXVIII), 2019;
- STARACE V., *L'accordo italo-statunitense relativo al caso Lockheed: significato di un precedente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1976;
- STERN K., *Scelte di politica estera e controllo giurisdizionale di costituzionalità. Il Tribunale costituzionale tedesco tra judicial activism e judicial restraint*, in G. BATTAGLINI, L. CARLASSARE (a cura di), *Il controllo democratico sugli impegni internazionali*, Cedam, Padova, 1997;
- STROZZI G., *Il diritto dei trattati*, Giappichelli, Torino, 1999;
- TARELLO G., *Per una interpretazione sistematica de «L'Esprit des Lois»*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1971, ora in ID., *Storia della cultura giuridica moderna*, Il Mulino, Bologna, 1976;
- TARLI BARBIERI G., *Appunti sulle fonti del diritto italiano, parte generale*, Giappichelli, Torino, 2009;
- TARLI BARBIERI G., *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano (1948-2017)*, Giuffrè, Milano, 2018;
- TARLI BARBIERI G., *Vicepresidenti o Co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rassegna parlamentare*, 2019;
- TEGA D., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte «sub-costituzionale» del diritto*, in *Quaderni costituzionali*, 2008;
- TEGA D., *La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015 sulla confisca: il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU*, in *Quaderni costituzionali*, 2015;
- TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, BUP, Bologna, 2020;
- TEMPLEMAN (Lord), *Treaty-making and the British Parliament*, in S. A. RIESENFELD, F. M. ABBOTT (eds), *Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties. A Comparative*

- Study*, Kluwer Academic Publisher, Netherlands, 1994;
- TESAURO G., *Ancora sul dialogo tra giudice italiano e Corti europee*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013;
- TIZZANO A., *Ancora sui rapporti tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia dell'Unione europea*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013;
- TRAVERSA S., *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè, Milano, 1989;
- TREVES T., LANFRANCHI F., GIULIANO M. (a cura di), *Corpo-indice degli accordi bilaterali in vigore tra l'Italia e gli Stati esteri*, Giuffrè, Milano, 1968
- TREVES T., *L'informazione sulla politica estera dell'Italia: il caso dei trattati internazionali*, in *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Vol. II, Vita e Pensiero, Milano, 1978;
- TRIPODINA C., *Elia e il posto della giustizia costituzionale remedium omnipotentiae et impotentiae*, in *Diritto Pubblico*, 2009;
- UDINA M., *Gli accordi internazionali in forma semplificata e la Costituzione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1961;
- UDINA M., *Gli accordi italo-jugoslavi di Osimo del 10 novembre 1975*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1977;
- VECCHIO G., *Giovanni Leone*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Vol. I, Il Mulino, Bologna, 2018;
- VOLPE G., *L'illegittimità costituzionale dell'accordo «stay-behind» (Operazione Gladio)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992;
- VOSA G., *The Role of the Italian Parliament in the Stipulation of International Treaties: Rise and Decline of the 'Authorisation Model'*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (eds.), *The Italian Parliament in the European Union*, Hart Publishing, Oxford and Portland;
- WILDHABER L., *Treaty-making Power and Constitution*, Helbing & Lichtenhahn, Basel-Stuttgart, 1971;
- ZAGREBELSKY G., *Trattato segreto e potere di controllo della Corte costituzionale*, 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, 1990;
- ZAGREBELSKY G., MARCENO' V., *Giustizia Costituzionale*, 2 voll., Bologna, 2018;

ZAGREBELSKY V., *I giudici nazionali, la Convenzione e la Corte europea dei diritti umani*, BILANCIA P., DE MARCO E., *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Milano, 2004;

ZAGREBELSKY V., *Corte, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali*, in *Foro italiano*, 2006;

ZAMBRANO V., *Accordi informali con Stati terzi in materia di gestione dei flussi migratori: considerazioni critiche con riferimento alla prassi dell'Unione europea e dell'Italia*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019;

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991;

ZANON N., BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del Convegno (Milano, 16-17 marzo 2000)*, Giuffrè, Milano, 2001

ZICCARDI CAPALDO G., *Verso una regolamentazione del rapporto tra ordinamento italiano e trattati internazionali. Contenuti di una riforma possibile dopo le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in EAD. (a cura di), *Attuazione dei Trattati Internazionali e Costituzione Italiana. Una riforma prioritaria nell'Era della Comunità Globale. Atti del Convegno Internazionale*, Università di Salerno, 13-14 dicembre 2001, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003.

**Elenco delle pubblicazioni disposte ai sensi dell'art. 4 della legge 11  
dicembre 1984, n. 839**

**1987**

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 15 ottobre 1986-15 dicembre 1986 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica e atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica entrati in vigore per l'Italia nello stesso periodo. ([GU Serie Generale n.67 del 21-03-1987 - Suppl. Ordinario n. 37](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 15 dicembre 1986 - 15 marzo 1987 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. (GU Serie Generale n. 163 del 15-07-1987 - Suppl. Ordinario n. 48)

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 15 marzo-15 giugno 1987 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.163 del 15-07-1987 - Suppl. Ordinario n. 66](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 15 marzo-15 giugno 1987 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. (GU Serie Generale n. 241 del 15-10-1987 – Suppl. Ordinario n. 87)

**1988**

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1987 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.11 del 15-01-1988 - Suppl. Ordinario n. 1](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1987-15 marzo 1988 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.88 del 15-04-1988](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1988 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.165 del 15-07-1988 - Suppl. Ordinario n. 165](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1988 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.243 del 15-10-1988 - Suppl. Ordinario n. 21](#))

## 1989

Avviso relativo alla pubblicazione degli atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1988 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.12 del 16-01-1989](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1988 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.24 del 30-01-1989 - Suppl. Ordinario n. 7](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1988-15 marzo 1989 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.88 del 15-04-1989 - Suppl. Ordinario n. 26](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo 1989-15 giugno 1989 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.177 del 31-07-1989 - Suppl. Ordinario n. 55](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno 1989-15 settembre 1989 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.242 del 16-10-1989 - Suppl. Ordinario n. 79](#))

## 1990

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre 1989-15 dicembre 1989 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.25 del 31-01-1990 - Suppl. Ordinario n. 7](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1989-15 marzo 1990 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.88 del 14-04-1990 - Suppl. Ordinario n. 24](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo 1990-15 giugno 1990 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.163 del 14-07-1990 - Suppl. Ordinario n. 48](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno 1990-15 settembre 1990 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.241 del 15-10-1990 - Suppl. Ordinario n. 65](#))

## 1991

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre 1990-15 dicembre 1990 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.12 del 15-01-1991 - Suppl. Ordinario n. 4](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1990-15 marzo 1991 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.88 del 15-04-1991 - Suppl. Ordinario n. 25](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1991 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.164 del 15-07-1991 - Suppl. Ordinario n. 39](#))

Avviso relativo al comunicato del Ministero degli affari esteri concernente: "Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1991 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica". (Comunicato pubblicato nel supplemento ordinario n. 39 alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 164 del 15 luglio 1991). ([GU Serie Generale n.260 del 04-11-1992](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1991 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.242 del 15-10-1991 - Suppl. Ordinario n. 63](#))

Avviso relativo al comunicato del Ministero degli affari esteri concernente: "Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1991 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica". (Comunicato pubblicato nel supplemento ordinario n. 63 alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 242 del 15 ottobre 1991). ([GU Serie Generale n.260 del 04-11-1992](#))

## 1992

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1991 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.11 del 15-01-1992 - Suppl. Ordinario n. 7](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1991-15 marzo 1992 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.89 del 15-04-1992 - Suppl. Ordinario n. 65](#))

Avviso relativo al comunicato del Ministero degli affari esteri recante: "Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1991-15 marzo 1992 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica". (Comunicato pubblicato nel supplemento ordinario n. 65 alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 89 del 15 aprile 1992). ([GU Serie Generale n.260 del 04-11-1992](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1992 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (pubblicazione disposta ai sensi dell'art. 4 della legge n. 839 dell'11 dicembre 1984). ([GU Serie Generale n.165 del 15-07-1992 - Suppl. Ordinario n. 95](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1992 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.243 del 15-10-1992 - Suppl. Ordinario n. 112](#))

Comunicato relativo alla pubblicazione del Ministero degli affari esteri concernente: "Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1992 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica". (Atti internazionali pubblicati nel supplemento ordinario n. 10 alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 11 del 15 gennaio 1993). ([GU Serie Generale n.223 del 22-09-1993](#))

### 1993

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1992 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.11 del 15-01-1993 - Suppl. Ordinario n. 10](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1992-15 marzo 1993 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.87 del 15-04-1993 - Suppl. Ordinario n. 36](#))

Comunicato riguardante l'avviso di rettifica concernente il "Comunicato relativo alla pubblicazione del Ministero degli affari esteri recante: 'Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1992-15 marzo 1993 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica'". (Avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale n. 223 del 22 settembre 1993). ([GU Serie Generale n.33 del 10-02-1994](#))

Comunicato relativo alla pubblicazione del Ministero degli affari esteri concernente: "Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1992-15 marzo 1993 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica". (Atti internazionali pubblicati nel supplemento ordinario n. 36 alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 87 del 15 aprile 1993). ([GU Serie Generale n.223 del 22-09-1993](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1993 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.164 del 15-07-1993 - Suppl. Ordinario n. 66](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1993 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.243 del 15-10-1993 - Suppl. Ordinario n. 97](#))

### 1994

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1993 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.11 del 15-01-1994 - Suppl. Ordinario n. 9](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1993-15 marzo 1994 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.87 del 15-04-1994 - Suppl. Ordinario n. 61](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1994 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.164 del 15-07-1994 - Suppl. Ordinario n. 104](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1994 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.242 del 15-10-1994 - Suppl. Ordinario n. 135](#))

## **1995**

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1994 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. (Pubblicazione disposta ai sensi dell'art. 4 della legge n. 839 dell'11 dicembre 1984). ([GU Serie Generale n.12 del 16-01-1995 - Suppl. Ordinario n. 3](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1994-15 marzo 1995 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.89 del 15-04-1995 - Suppl. Ordinario n. 41](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1995 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.164 del 15-07-1995 - Suppl. Ordinario n. 87](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1995 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.242 del 16-10-1995 - Suppl. Ordinario n. 120](#))

## **1996**

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1995 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.11 del 15-01-1996 - Suppl. Ordinario n. 7](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1995-15 marzo 1996 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.88 del 15-04-1996 - Suppl. Ordinario n. 65](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1996 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.164 del 15-07-1996 - Suppl. Ordinario n. 119](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1996 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.242 del 15-10-1996 - Suppl. Ordinario n. 169](#))

Comunicato relativo alla pubblicazione del Ministero degli affari esteri concernente: "Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1996 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. (Pubblicazione avvenuta nel supplemento ordinario n. 169 alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 242 del 15 ottobre 1996). ([GU Serie Generale n.30 del 06-02-1997](#))

## 1997

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1996 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.11 del 15-01-1997 - Suppl. Ordinario n. 6](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1996-15 marzo 1997 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (pubblicazione disposta ai sensi dell'art. 4 della legge n. 839 dell'11 dicembre 1984). ([GU Serie Generale n.87 del 15-04-1997 - Suppl. Ordinario n. 80](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1997 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.163 del 15-07-1997 - Suppl. Ordinario n. 144](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1997 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.241 del 15-10-1997 - Suppl. Ordinario n. 210](#))

## 1998

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre - 15 dicembre 1997 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.11 del 15-01-1998 - Suppl. Ordinario n. 7](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1997-15 marzo 1998 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.87 del 15-04-1998 - Suppl. Ordinario n. 70](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 15 marzo-15 giugno 1998, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.163 del 15-07-1998 - Suppl. Ordinario n. 123](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 1998 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (pubblicazione disposta ai sensi dell'art. 4 della legge n. 839 dell'11 dicembre 1984). ([GU Serie Generale n.241 del 15-10-1998 - Suppl. Ordinario n. 170](#))

## 1999

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 1998 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.11 del 15-01-1999 - Suppl. Ordinario n. 13](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1998-15 marzo 1999 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. (099A2154) ([GU Serie Generale n.87 del 15-04-1999 - Suppl. Ordinario n. 72](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1999 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.164 del 15-07-1999 - Suppl. Ordinario n. 131](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 1999 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.243 del 15-10-1999 - Suppl. Ordinario n. 182](#))

## 2000

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre - 15 dicembre 1999 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (99A11131) ([GU Serie Generale n.11 del 15-01-2000 - Suppl. Ordinario n. 14](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 1999-15 marzo 2000 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.89 del 15-04-2000 - Suppl. Ordinario n. 61](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 2000 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.164 del 15-07-2000 - Suppl. Ordinario n. 111](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 2000 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.241 del 14-10-2000 - Suppl. Ordinario n. 169](#))

## 2001

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre-15 dicembre 2000 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (pubblicazione disposta ai sensi dell'art. 4 della legge n. 839 dell'11 dicembre 1984) (00A15940) ([GU Serie Generale n.11 del 15-01-2001 - Suppl. Ordinario n. 7](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 15 dicembre 2000-16 marzo 2001, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.90 del 18-04-2001 - Suppl. Ordinario n. 87](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 2001 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.165 del 18-07-2001 - Suppl. Ordinario n. 192](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 2000 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.250 del 26-10-2001 - Suppl. Ordinario n. 241](#))

## **2002**

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre - 15 dicembre 2001 non soggetti a Legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.88 del 15-04-2002 - Suppl. Ordinario n. 80](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 2001 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.100 del 30-04-2002 - Suppl. Ordinario n. 94](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 giugno 2002 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.177 del 30-07-2002 - Suppl. Ordinario n. 154](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno-15 settembre 2002 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.268 del 15-11-2002 - Suppl. Ordinario n. 211](#))

## **2003**

*Inizio discontinuità nella pubblicazione (es. data)*

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 15 settembre-15 dicembre 2002 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.38 del 15-02-2003 - Suppl. Ordinario n. 24](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 gennaio-15 marzo 2003 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.111 del 15-05-2003 - Suppl. Ordinario n. 78](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo-15 settembre 2003 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.240 del 15-10-2003 - Suppl. Ordinario n. 162](#))

## 2004

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre - 15 dicembre 2003 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.62 del 15-03-2004 - Suppl. Ordinario n. 45](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 2003 - 15 marzo 2004 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.88 del 15-04-2004 - Suppl. Ordinario n. 67](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo 2004 - 15 giugno 2004 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. ([GU Serie Generale n.206 del 02-09-2004 - Suppl. Ordinario n. 149](#))

## 2005

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre 2004-15 dicembre 2004 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.60 del 14-03-2005 - Suppl. Ordinario n. 38](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno 2004-15 settembre 2004, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.61 del 15-03-2005 - Suppl. Ordinario n. 39](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 2004 - 15 marzo 2005 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.111 del 14-05-2005 - Suppl. Ordinario n. 92](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo 2005 - 15 giugno 2005 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.215 del 15-09-2005 - Suppl. Ordinario n. 153](#))

## 2006

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia entro il 15 giugno 2006 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU n.181 del 5-8-2006- Suppl. Ordinario n. 177](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia entro il 15 settembre 2006 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.291 del 15-12-2006 - Suppl. Ordinario n. 235](#))

## 2007

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia entro il 15 dicembre 2006 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (GU n.38 del 15-2-2007- Suppl. Ordinario n. 39)

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia entro il 15 marzo 2007 non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.107 del 10-05-2007 - Suppl. Ordinario n. 110](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (tabella n. 1) ([GU Serie Generale n.185 del 10-08-2007 - Suppl. Ordinario n. 179](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1). Atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). ([GU Serie Generale n.251 del 27-10-2007 - Suppl. Ordinario n. 217](#))

## 2008

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.26 del 31-01-2008 - Suppl. Ordinario n. 27](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica ([GU Serie Generale n.109 del 10-05-2008 - Suppl. Ordinario n. 118](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. Atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica. ([GU Serie Generale n.171 del 23-07-2008 - Suppl. Ordinario n. 180](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. Atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica recentemente entrati in vigore. ([GU Serie Generale n.242 del 15-10-2008 - Suppl. Ordinario n. 232](#))

## 2009

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica Atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con Decreto del Presidente della Repubblica recentemente entrati in vigore ([GU Serie Generale n.15 del 20-01-2009 - Suppl. Ordinario n. 11](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. Atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica. (09A04573) ([GU Serie Generale n.111 del 15-05-2009 - Suppl. Ordinario n. 71](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica Atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica ([GU Serie Generale n.170 del 24-07-2009 - Suppl. Ordinario n. 129](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (tabella n. 1) e atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (tabella n. 2). (09A12134) ([GU Serie Generale n.245 del 21-10-2009 - Suppl. Ordinario n. 192](#))

## 2010

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (tabella n. 1) nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (tabella n. 2). (10A01340) ([GU Serie Generale n.61 del 15-03-2010 - Suppl. Ordinario n. 51](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (tabella n. 1). Atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (tabella n. 2). (10A05477) ([GU Serie Generale n.116 del 20-05-2010 - Suppl. Ordinario n. 94](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1) (10A08864) ([GU Serie Generale n.174 del 28-07-2010 - Suppl. Ordinario n. 169](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1). (Pubblicazione disposta ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 839 dell'11 dicembre 1984). (10A12519) ([GU Serie Generale n.254 del 29-10-2010 - Suppl. Ordinario n. 238](#))

## 2011

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (pubblicazione disposta ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 839 dell'11 dicembre 1984). (11A00032) ([GU Serie Generale n.10 del 14-01-2011 - Suppl. Ordinario n. 12](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. (Pubblicazione disposta ai sensi dell'art. 4 della legge 839 dell'11.12.1984). (11A05897) ([GU Serie Generale n.107 del 10-05-2011 - Suppl. Ordinario n. 117](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1) nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con

decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (11A09941) ([GU Serie Generale n.180 del 04-08-2011 - Suppl. Ordinario n. 183](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (11A14293) ([GU Serie Generale n.268 del 17-11-2011 - Suppl. Ordinario n. 236](#))

## 2012

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (12A01619) ([GU Serie Generale n.54 del 05-03-2012 - Suppl. Ordinario n. 44](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (12A04634) ([GU Serie Generale n.97 del 26-04-2012 - Suppl. Ordinario n. 82](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (12A08717) ([GU Serie Generale n.187 del 11-08-2012 - Suppl. Ordinario n. 172](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (12A11409) ([GU Serie Generale n.251 del 26-10-2012 - Suppl. Ordinario n. 199](#))

## 2013

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (13A01601) ([GU Serie Generale n.47 del 25-02-2013 - Suppl. Ordinario n. 14](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (13A04168) ([GU Serie Generale n.115 del 18-05-2013 - Suppl. Ordinario n. 39](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con

decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (13A06998) ([GU Serie Generale n.194 del 20-08-2013 - Suppl. Ordinario n. 64](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (13A08358) ([GU Serie Generale n.245 del 18-10-2013 - Suppl. Ordinario n. 71](#))

## 2014

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (14A00680) ([GU Serie Generale n.31 del 07-02-2014 - Suppl. Ordinario n. 11](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (14A03390) ([GU Serie Generale n.118 del 23-05-2014 - Suppl. Ordinario n. 41](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (14A06062) ([GU Serie Generale n.182 del 07-08-2014 - Suppl. Ordinario n. 66](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (14A08572) ([GU Serie Generale n.264 del 13-11-2014 - Suppl. Ordinario n. 86](#))

## 2015

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a Legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (15°00417) ([GU Serie Generale n.21 del 27-01-2015](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (15°03618) ([GU Serie Generale n.116 del 21-05-2015 – Suppl. Ordinario n. 23](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con

decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (15°05434) ([GU Serie Generale n.164 del 17-07-2015 – Suppl. Ordinario n. 41](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (15°07913) ([GU Serie Generale n.253 del 30-10-2015 – Suppl. Ordinario n. 61](#))

## 2016

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (16A02627) ([GU Serie Generale n.80 del 06-04-2016](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (16A07807) ([GU Serie Generale n.266 del 14-11-2016 - Suppl. Ordinario n. 49](#))

## 2017

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (17A00280) ([GU Serie Generale n.15 del 19-01-2017 - Suppl. Ordinario n. 7](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (17A04867) ([GU Serie Generale n.168 del 20-07-2017 - Suppl. Ordinario n. 39](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (17A04865) ([GU Serie Generale n.178 del 01-08-2017 - Suppl. Ordinario n. 42](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 2). (17A07587) ([GU Serie Generale n.266 del 14-11-2017 - Suppl. Ordinario n. 54](#))

## 2018

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre 2017 - 15 dicembre 2017, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (18A05788) ([GU Serie Generale n.210 del 10-09-2018 - Suppl. Ordinario n. 40](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 2017 - 15 marzo 2018, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati con decreto del Presidente della Repubblica (Tabella n. 2). (18A05789) ([GU Serie Generale n.210 del 10-09-2018 - Suppl. Ordinario n. 40](#))

## 2019

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo 2018 - 15 giugno 2018, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. (19A05160) ([GU Serie Generale n.189 del 13-08-2019](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno 2018 - 15 settembre 2018, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. (19A05161) ([GU Serie Generale n.189 del 13-08-2019](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 settembre 2018 - 15 dicembre 2018, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica. (19A05162) ([GU Serie Generale n.189 del 13-08-2019](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 dicembre 2018 - 15 marzo 2019, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 2). (19A07311) ([GU Serie Generale n.274 del 22-11-2019](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 marzo 2019 - 15 giugno 2019, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 2). (19A07312) ([GU Serie Generale n.274 del 22-11-2019](#))

Atti internazionali entrati in vigore per l'Italia nel periodo 16 giugno 2019 - 15 settembre 2019, non soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 1), nonché atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica (Tabella n. 2). (19A07313) ([GU Serie Generale n.274 del 22-11-2019](#))