

Potere estero del Governo e accordi internazionali in forma semplificata: una ricerca sulla prassi

di Edoardo C. Raffiotta
(5 novembre 2009)

(Contributo alla ricerca coordinata dall'Università di Firenze, Prin 2005 dal titolo
"La collegialità del Governo, la promozione ed il coordinamento del Presidente del Consiglio nell'attuale
ordinamento e nelle prospettive di riforma costituzionale" in corso di pubblicazione)

Sommario: 1. Questioni preliminari sulla compatibilità con l'ordinamento costituzionale dei trattati internazionali in forma semplificata; 2. La distribuzione delle attribuzioni in materia di potere estero tra gli organi del Governo; 3. La ricerca della prassi nella conclusione degli accordi in forma semplificata; 3.1 (... Segue) I dati concreti; 4. Le missioni diplomatiche; 4.1. (... Segue) I dati concreti; 5. Le tendenze (confermate e smentite) emerse dalla ricerca sulla prassi.

1. Questioni preliminari sulla compatibilità con l'ordinamento costituzionale dei trattati internazionali in forma semplificata.

La negoziazione e conclusione di accordi internazionali¹ rappresenta una delle principali attività di politica estera dello Stato². Come noto, il Testo costituzionale italiano non ha previsto un procedimento "esaustivo" in tema di negoziazione e adozione dei trattati internazionali. Il combinato disposto degli articoli 87 ed 80 Cost., affida al Presidente della Repubblica la ratifica dei trattati internazionali, conferendo invece al Parlamento il compito di autorizzare con legge la ratifica dei trattati "che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi".

La Costituzione repubblicana, inoltre, non ha previsto formalmente alcun potere governativo nel procedimento di formazione dei trattati internazionali. In assenza di una precisa disposizione costituzionale, in dottrina³, si è ritenuto che l'iniziativa, la negoziazione e la conclusione degli accordi internazionali fossero una competenza del

¹ Notoriamente, per accordo internazionale si intende l'atto giuridico con cui due o più Stati regolano i loro rapporti di soggetti dell'ordinamento internazionale. Nell'ordinamento internazionale è possibile registrare numerose espressioni per definire gli accordi tra Stati, come: *memorandum*; convenzione; patto; intesa; o, più semplicemente, accordo. Tipicamente con l'espressione trattato si intende l'atto internazionale concluso con procedimento "solenne" che si distingue da quello denominato accordo che sovente viene concluso con procedure semplificate. Per una generale trattazione si rinvia a B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2001, pp. 67 ss.

² S. GALEOTTI, *Brevi note in tema di "potere estero" e divisione del potere nella Costituzione italiana*, in *Iustitia*, 1987, p. 218; E. CHELI, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1984, p. 437, il quale sembrava notare criticamente il sopravvento che avevano avuto in dottrina gli studi e la ricostruzione degli istituti rispetto all'analisi della concreta attività di politica estera.

³ M. FRANCHINI, *I poteri del Governo nella conclusione di accordi internazionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1980, pp. 36 ss.

Governo. Non solo perché già nel precedente ordinamento previsto dallo Statuto Albertino tale competenza era attribuita al Sovrano vertice dell'Esecutivo, ma anche perché – ed in particolare nell'ordinamento repubblicano – la materia relativa ai rapporti internazionali e alla loro gestione è inscindibilmente collegata alla funzione governativa di indirizzo politico⁴.

In particolare, l'iniziativa e la negoziazione rappresentano uno dei principali momenti di determinazione della politica estera, essendo l'attività attraverso cui si definisce il contenuto degli impegni che lo Stato assume con gli altri "contraenti". Tali funzioni non potrebbero che essere conferite al Potere esecutivo. Pertanto il Costituente si è preoccupato solo di prevedere esplicitamente i controlli⁵ all'attività del Governo di conclusione di accordi con gli Stati esteri attraverso la ratifica⁶ presidenziale e legge parlamentare di autorizzazione nei casi elencati dall'art. 80 Cost., che sembrano individuare due diverse tipologie di trattati⁷.

Come noto, però, nei fatti si sono affermati i cosiddetti accordi in forma semplificata, ovvero quel particolare tipo di accordi che non si concludono con il procedimento formale della ratifica presidenziale, bensì semplicemente con la sottoscrizione del rappresentante dell'esecutivo che impegna lo Stato a livello internazionale. Tale tipologia di accordi sono stati conclusi, però, nonostante la loro assoluta estraneità al Testo costituzionale e probabilmente contro la *ratio* stessa della disciplina della ratifica disposta dagli articoli 80 e 87 Cost. Del resto, gli accordi in forma semplificata sono stati utilizzati (restaurati⁸) sino a

⁴ Così tra gli altri M. FRANCHINI, *I poteri del Governo*, cit., pp. 30 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Politica estera ed interventi del presidente della repubblica*, in *Quad. Cost.*, 1984, pp. 493 ss.; V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, pp. 17 ss.

⁵ G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico della politica estera in Italia*, in *La politica estera della Repubblica italiana*, Milano, 1967, pp. 750 ss.

⁶ In dottrina si è ritenuto che il termine ratifica fosse stato utilizzato dal costituente nel senso più ampio, ovvero comprensivo di tutti quegli atti attraverso i quali si manifesta la volontà dello Stato di impegnarsi nei confronti dell'ordinamento internazionale. Sul punto A. BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quad. cost.*, 1984, p. 448; L. FERRARI BRAVO, *Diritto internazionale e diritto interno nella stipulazione dei trattati*, Napoli, 1964, pp. 127 ss.

⁷ Così E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*, Milano, 2003, p. 114.

⁸ Pare necessario enfatizzare – sul punto in particolare G. NEGRI, *La direzione e il controllo*, cit., pp. 721 ss. – che il procedimento di formazione degli accordi in forma semplificata sembra ricordare quello seguito in epoca "statutaria" in cui il sovrano, rappresentante del potere Esecutivo, era titolare del potere di concludere accordi internazionali. In tal senso, con riferimento agli accordi in forma semplificata – se si condivide quanto sostenuto da A. BARBERA, *Gli accordi internazionali*, cit., p. 446, per cui il Costituente, seppur con una formulazione non chiara, aveva fatto una scelta precisa nell'escludere il potere del Governo di concludere accordi senza i ricordati controlli previsti in Costituzione, ponendosi esplicitamente durante i lavori preparatori se introdurre in Costituzione la disciplina di procedure non solenni – tale prassi sembra rappresentare un ulteriore caso tra quelli che P. CALAMANDREI, *Restaurazione clandestina*, in *Il Ponte*, 1947, p. 966, definiva tentativi di restaurare clandestinamente il vecchio ordinamento da parte della maggioranza della classe dirigente (i politici e l'alta burocrazia, soprattutto) che già prima dell'approvazione della Costituzione aveva tentato di minimizzare l'impatto della nuova Costituzione rispetto all'ordinamento complessivo vigente. Sul punto si veda S. MERLINI, *Introduzione*, in *Piero Calamandrei e la ricostruzione dello Stato democratico 1944 – 1948*, Roma-Bari, pp. V ss.; nonché, anche, in *Governo parlamentare e sistema bipolare: tavola rotonda del 15 giugno 2007*, in A. BARBERA- T. F. GIUPPONI (a cura di) *La prassi degli organi*

partire dai primi anni dell'ordinamento repubblicano, favoriti, non solo dalle poco chiare disposizioni costituzionali sui trattati internazionali⁹, ma anche per le esigenze di celerità ed autonomia decisionale di cui l'esecutivo necessita nella conclusione degli accordi internazionali, che storicamente – anche in altri ordinamenti¹⁰ – hanno spinto l'esecutivo a svincolarsi dai controlli.

Tale procedimento di conclusione degli accordi si è diffuso a tal punto da comportare la conseguenza che nella pratica gli accordi internazionali adottati con la procedura solenne a seguito dell'atto di ratifica hanno rappresentato una minoranza¹¹, impegnando a livello internazionale la Repubblica italiana anche per materie che risultano menzionate dall'art. 80 e che avrebbero, quindi, necessitato di una ratifica autorizzata dal Parlamento.

In letteratura si è tentato di dare differenti “coperture” costituzionali alla prassi degli accordi in forma semplificata.

Tra le più note – in estrema sintesi – è possibile ricordare la tesi che ha tentato di giustificare il potere del Governo di impegnare lo Stato nei confronti dell'ordinamento internazionale senza la ratifica del Presidente della Repubblica, perché il Governo godrebbe di una delega tacita delle funzioni di cui il Capo dello Stato sarebbe titolare ai sensi dell'art. 87 Cost.¹².

Si è anche tentato di legittimare la prassi degli accordi in forma semplificata limitandone il campo di applicazione solo alle materie di settore dei singoli Ministri¹³.

Frequente è l'opinione secondo cui, in assenza di una precisa previsione costituzionale, si sia venuta a formare una consuetudine costituzionale integrativa dell'art. 87 Cost., la quale conferirebbe al Governo il potere di stipulare accordi internazionali in forma semplificata¹⁴.

Costituzionali, Atti al Convegno Bologna 14-15 giugno 2007, in corso di pubblicazione.

⁹ A. BARBERA, *Gli accordi internazionali*, cit., p. 446.

¹⁰ In particolare gli accordi c.d. in forma semplificata si affermarono nell'ordinamento statunitense in cui il potere Esecutivo, non legato da un rapporto di fiducia con il Congresso, spingeva il primo a limitare quanto più possibile gli interventi di controllo e interferenza del secondo nelle attività di conclusione degli accordi internazionali. Sul punto si rinvia a L. FERRARI BRAVO, *Diritto internazionale*, cit., pp. 127 ss.; M. BUQUICCHIO, *Il procedimento costituzionale di formazione dei trattati*, Napoli, 1980, pp. 52 ss.

¹¹ A conferma della minoranza degli accordi conclusi con procedimento solenne rispetto a quelli in forma semplificata si vedano le tabelle di seguito riportate.

¹² D. DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, 1906, pp. 257 ss.; M. UDINA, *Gli accordi internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 1961, pp. 211, ss.

¹³ B. ALLARA, *Gli accordi in forma semplificata nella Costituzione italiana*, in *Dir. Internaz.*, 1971, p. 114, il quale riteneva che gli atti del Ministro che concludevano accordi in forma semplificata non necessitavano di ratifica presidenziale, perché atti amministrativi settoriali. Il controllo del Capo dello Stato, infatti, attraverso la ratifica, era giustificato per i soli atti di indirizzo politico del Governo e non (come nel caso degli accordi in forma semplificata) per i semplici atti amministrativi di settore.

¹⁴ R. MONACO, *La ratifica dei trattati nel quadro costituzionale*, in *Riv. dir. int.*, 1968, pp. 660 ss. In questo senso si sono pronunciate anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sentenze 22 marzo 1972 n. 867 e 17 aprile 1972 n. 1196. Vi è anche chi ha parlato semplicemente di consuetudine autorizzativa, come S. MARCHISIO, *Sulla competenza del Governo a stipulare in forma semplificata i trattati internazionali*, in *Riv. Dir. Internaz.* 1975, p. 551; M. BUQUICCHIO, *Il procedimento costituzionale*, cit., p. 66, per i quali tale tipo di consuetudine non obbligherebbe gli organi costituzionali a far concludere accordi in forma semplificata, tale

La disciplina conseguente alla consuetudine, però, troverebbe il limite invalicabile dell'autorizzazione parlamentare nelle materie menzionate nell'art. 80 Cost., nelle quali, quindi, non potrebbero insistere accordi differenti da quelli conclusi in forma solenne¹⁵.

L'attività governativa di conclusione e ratifica degli accordi in forma semplificata è stata anche legittimata in forza di convenzione costituzionale¹⁶; un accordo più o meno tacito o per lo meno un non disaccordo tra i titolari degli organi supremi di consentire o per lo meno non ostacolare l'attività di stipulazione degli accordi internazionali non solenni da parte del Governo.

Diffuse sono state, però, le tesi di coloro che hanno optato per l'assoluta incompatibilità della prassi degli accordi in forma semplificata con il Testo costituzionale¹⁷; partendo dal presupposto che la scelta del Costituente¹⁸ è stata chiara nel senso di sottoporre ai controlli, tanto del Parlamento (nei casi previsti dall'art. 80 Cost.), quanto in generale del Presidente della Repubblica (in qualità di soggetto *super partes*), le decisioni di politica estera assunte dall'Esecutivo, espressione della sola maggioranza. Secondo tale dottrina la prassi degli accordi in forma semplificata non potrebbe essere giustificata neppure come consuetudine o convenzione perché essa sarebbe contraria alla Costituzione.

La violazione del procedimento solenne fissato dal testo costituzionale comporterebbe delle gravi conseguenze nei confronti degli stessi organi costituzionali. Pertanto, un accordo concluso senza ratifica presidenziale o senza legge di autorizzazione nei casi previsti dall'art. 80 Cost. sarebbe invalido e non potrebbe comportare alcun impegno per lo Stato italiano¹⁹. Inoltre, sarebbe possibile far valere la responsabilità dei Ministri²⁰ che hanno stipulato illegittimamente l'accordo nonché quella del Capo dello Stato (a sensi

consuetudine tuttavia consentirebbe di autorizzare la conclusione dei summenzionati accordi seppur non menzionati espressamente dalla Costituzione. Il Governo quindi potrebbe stipulare accordi in forma semplificata per tutte le materie che non siano quelle espressamente previste dall'art. 80 Cost. Cfr. A. CASSESE, *Art. 80*, in *Commentario della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), Bologna-Roma, 1979, p. 167.

¹⁵ Anche se non sono mancate tesi volte ad estendere l'applicazione della consuetudine su cui si fondano gli accordi in forma semplificata anche nelle materie di cui all'art. 80 Cost. In tal senso si veda V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana*, cit., pp. 203 ss.

¹⁶ M. FRANCHINI, *I poteri del Governo*, cit., pp. 37 ss. Più in generale Cfr. G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972.

¹⁷ A. GIANNINI, *Il controllo parlamentare della politica estera e dei trattati*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1950, p. 100, per cui la ratifica sarebbe una competenza esclusiva del Presidente della Repubblica. Più di recente E. PALAZZOLO, cit., pp. 377 ss., ha definito gli accordi in forma semplificata una prassi legittima per il diritto internazionale, ma apertamente illegittima con riferimento all'Ordinamento italiano, nella misura in cui confligge con gli artt. 80 e 87 Cost. Nello stesso senso F. GHERA, *Art. 80*, in A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R. BIFULCO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1569.

¹⁸ Del resto, emerge chiaramente dai lavori preparatori che il Costituente ha voluto sottoporre al controllo democratico le decisioni di politica estera. Sul punto A. CASSESE, *Art. 80*, cit., p. 150.

¹⁹ F. GHERA, cit., p. 1571, ha rilevato che la conseguente invalidità del trattato ratificato senza il rispetto delle procedure interne sarebbe esplicitamente previsto dall'art. 46 della Convenzione di Vienna sulla disciplina dei trattati internazionali.

²⁰ In particolare S. GALEOTTI, *Brevi note in tema di "potere estero" e divisione del potere nella Costituzione italiana*, cit., p. 226.

dell'art. 90 Cost.) se si accertasse che questi non abbia fatto nessun tentativo per dissuadere il Governo dal concludere un accordo senza rispettare la procedura costituzionale²¹.

Quelle esposte – seppur spesso assai diverse e contrastanti – sono alcune delle differenti tesi che hanno affrontato il tema della compatibilità degli accordi in forma semplificata con la Costituzione repubblicana. Nei fatti, però, sembra confermato che gli Organi costituzionali appaiono comportarsi come se di fatto vi fosse una convenzione tacita che consenta di derogare alle – seppur poco chiare – norme costituzionali più volte richiamate. Come detto è pacifico²², infatti, che accordi internazionali, conclusi in forma semplificata, insistono in una pluralità di materie tra cui anche quelle menzionate dall'art. 80 Cost.²³.

2. 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 ed in particolare il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Come noto, l'art. 95 Cost. non ha definito, con riferimento a nessuna materia, specifiche attribuzione né al Presidente né al Consiglio dei Ministri²⁴, tanto meno con riferimento alla materia di politica estera²⁵.

La distribuzione delle funzioni tra gli organi del Governo in materia di politica estera, inizialmente, era disposta dall'art. 1 del r.d. 14 novembre 1901 n. 466 – sulla vigenza del quale nell'ordinamento repubblicano sono stati sollevati dubbi²⁶ – il quale prevedeva che “le proposte di trattati, le questioni d'interpretazione dei trattati vigenti e le questioni internazionali in generale” fossero sottoposte al Consiglio dei Ministri. Inoltre, l'art. 9 del

²¹ Così A. CASSESE, cit., 176 ss.; F. GHERA, cit., p. 1571

²² Cfr. C. BOLOGNA, *Accordi e missioni internazionali: la prassi del Governo*, A. BARBERA- T. F. GIUPPONI (a cura di) *La prassi degli organi Costituzionali*, cit.

²³ Per alcuni casi concreti di accordi in forma semplificata conclusi in materie previste dall'art. 80 Cost. si rinvia a A. CASSESE, cit., 185; A. BARBERA, cit., pp. 439 ss. più di recente C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in *Riv. dir. int.*, 2005, 156 ss.; C. BOLOGNA, *Accordi e missioni internazionali*, cit.

²⁴ L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in AA. VV., *Il Governo, Atti al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti 2001*, Padova, 2002, pp. 39 ss., ha notato come l'art. 95 Cost. non abbia definito una vera e propria prevalenza tra gli organi del Governo, realizzando uno vero e proprio schema di “compresenza compensativa” tra principio monocratico e collegiale, che ha evitato di porre una scelta netta sulla prevalenza di un organo di Governo sull'altro.

²⁵ M. FRANCHINI, cit., p. 29; V. LIPPOLIS, cit., p. 15.

²⁶ Cfr. E. PALAZZALO, cit., p. 142. Sulla vigenza del r.d. 14 novembre 1901 n. 466 anche a seguito della Costituzione repubblicana G. NEGRI, *La direzione e il controllo democratico*, cit., p. 778.

summenzionato r.d. sembrava affidare al Ministro degli affari esteri la gestione della politica estera, fissando semplicemente l'obbligo – oltre al ricordato disposto dell'art. 1 – di conferire col “Presidente del Consiglio su tutte le note e comunicazioni che impegnano la politica del Governo nei suoi rapporti coi Governi esteri”.

Indipendentemente dalla normativa vigente nei fatti si era affermata, sin dai primi anni dell'ordinamento repubblicano, una prassi sulla definizione della politica estera che aveva visto protagonisti il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro degli affari esteri. Le decisioni in generale sulla politica estera, e, quindi, anche sull'opportunità ed i contenuti dei trattati o accordi internazionali, erano assunte da quello che è stato definito un “*tandem*”²⁷ composto da Presidente del Consiglio e Ministro degli affari esteri. In tale contesto il Consiglio dei Ministri si limitava semplicemente a ratificare le decisioni del cosiddetto “*tandem*”. Nonostante formalmente il Consiglio dei Ministri rimanesse l'organo di deliberazione della politica estera, questo organo, di fatto, deliberava semplicemente decisioni che erano state già assunte dal cosiddetto “*tandem*”. Al Consiglio dei Ministri spesso non venivano neppure comunicate numerose informazioni acquisite e decisioni già assunte dal Presidente del Consiglio e dal Ministro degli esteri.

Al fine di ovviare a tale prassi e assegnare un maggiore ruolo al Consiglio nella definizione delle decisioni di politica estera, 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 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.

La prassi successiva all'adozione della legge n. 400 non sembra, però, registrare mutamenti rispetto a quella del cosiddetto “*tandem*” che sino a quel momento si era affermata. Non sembrano insomma essere state recepite le indicazioni del legislatore²⁸. Del resto anche se con riferimento al tema della politica estera il legislatore ha fatto una

²⁷ Così G. NEGRI, cit., 775 ss., 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 i cui singoli Ministri seguono la politica estera.

²⁸ C. BOLOGNA, *Accordi e missioni internazionali: la prassi del Governo*, cit., la quale ha condotto uno studio sulla prassi nella formazione della politica estera (con particolare riferimento alle c.d. “missioni di pace”) analizzando, anche, i comunicati stampa del Consiglio dei Ministri. Da tale ricerca è emerso che il Consiglio continua ad essere interpellato solo per la deliberazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, su proposta del Ministro degli Esteri. L'A. ha notato che “da tali documenti non appare infatti alcuna discussione circa le linee generali della politica estera, a parte i casi di missioni militari all'estero e quelli in cui ci sia, in materia di relazioni internazionali, un'esplicita sollecitazione al Consiglio dei Ministri proveniente dalle Camere”.

scelta chiara di dare maggiore collegialità nell'assunzione delle decisioni, complessivamente la legge n. 400 sembra non aver alterato quella scelta di "compensazione tra poteri"²⁹ del Presidente e del Consiglio dei Ministri fatta dal Costituente e fissata nell'art. 95 Cost.

Almeno così pare con riferimento alla formazione delle decisioni di politica internazionale in "generale" e sulla formazione dei trattati internazionali stipulati in forma solenne. Meno certo sembra, al contrario, come materialmente siano state assunte le decisioni, nonché distribuite le competenze tra gli organi del Governo nella formazione e conclusione degli accordi internazionali in forma semplificata. Qui la prassi è meno chiara e soprattutto meno chiaro è chi materialmente concluda tali accordi e quindi determini in quel momento (nel settore oggetto dell'accordo) la politica internazionale del Paese.

L'incertezza deriva dall'atipicità del procedimento di formazione e dei soggetti che in base alla materia e alla rilevanza di essa concludono l'accordo. Ancor meno chiaro è se in tale procedimento il Presidente del Consiglio abbia un qualche ruolo nella concreta determinazione e sottoscrizione degli accordi internazionali non solenni. È certo, ad esempio, che il Presidente del Consiglio sottoscrive i trattati internazionali adottati con procedimento solenne che insistono in materie di maggior rilievo politico³⁰ e in generale, come già ripetuto, determina con il Ministro degli affari esteri gli indirizzi della politica internazionale, ma resta da chiarire se il Presidente determini altrettanto la politica estera attraverso stipulazione e conclusione di accordi non solenni.

Del resto, di scarso aiuto nella definizione di una disciplina omogenea delle competenze sulla negoziazione e conclusione degli accordi internazionali pare altresì la normativa internazionale sui trattati prevista dalla Convenzione di Vienna del 1969, la quale non definisce particolari procedure. Essa si limita a prevedere – all'art. 7 – che una persona è considerata rappresentante di uno Stato, e pertanto legittimata ad adottare o autenticare il testo di un trattato o esprimere il consenso dello Stato, se produce pieni poteri appropriati che promanano dagli organi competenti in base al diritto e alla prassi di ciascun Paese. Sempre in forza dell'art. 7 sono considerati rappresentanti dello Stato in virtù delle loro funzioni e senza essere tenuti ad esibire pieni poteri: i Capi di Stato, i Capi di Governo e i Ministri degli affari esteri, per tutti gli atti relativi alla conclusione di un trattato³¹.

²⁹ L. ARCIDIACONO, cit., pp. 39 ss.

³⁰ Da ultimo si veda, ad esempio, il trattato firmato congiuntamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri Romano Prodi e dal Vicepresidente del Consiglio dei Ministri e Ministro degli Affari esteri Massimo D'Alema a Lisbona il 13 dicembre 2007 (c.d. trattato di Lisbona) che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea.

³¹ L'art. 7 co. 2 prevede inoltre: "i capi di missione diplomatica, per l'adozione del testo di un trattato fra lo Stato accreditante e lo Stato accreditario; i rappresentanti degli Stati accreditati a una conferenza internazionale o presso una organizzazione internazionale o uno dei suoi organi, per l'adozione del testo di

3. La ricerca della prassi nella conclusione degli accordi in forma semplificata.

La summenzionata scarsa chiarezza nella distribuzione dei poteri tra gli organi dell'Esecutivo ed in particolare sul ruolo del Presidente e del Consiglio dei Ministri nel procedimento di formazione degli accordi in forma semplificata ha determinato l'esigenza di una ricerca sulla prassi volta individuare, o meno, un modello generale nell'assunzione delle decisioni di politica estera nonché sui modi di conclusione degli accordi in forma semplificata.

Una prima modalità per raggiungere tale obiettivo è stata quella di eseguire uno "spoglio" della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana a partire dal "primo Governo Berlusconi" della XII legislatura. Al fine di ricostruire attraverso l'analisi degli accordi in forma semplificata e della loro sottoscrizione quale organo del Governo o suo plenipotenziario abbia materialmente negoziato e concluso l'accordo.

Come noto, infatti, l'art. 4 della Legge 11 dicembre 1984, n. 839 (Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana), impone³² al Servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri di trasmettere trimestralmente, per la pubblicazione 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 sono altresì comunicati alle Presidenze delle Assemblee parlamentari³³.

Si è ritenuto necessario circoscrivere la ricerca a partire dalla XII legislatura, periodo a partire dal quale sembra possibile registrare – a seguito degli eventi dei primi anni novanta³⁴ e in particolare dei referendum³⁵ sulle leggi elettorali di Camera³⁶ e Senato³⁷ – l'esaltazione del ruolo del Presidente del Consiglio ed un contestuale ridimensionamento

un trattato in quella conferenza organizzazione o organo".

³² La disposizione è stata prevista al fine di assicurare un controllo ai singoli accordi non ratificati nonché al fine di contrastare la prassi degli accordi segreti. In un ordinamento democratico non dovrebbe esistere una politica estera segreta. Tra gli accordi segreti figura quello per la base dei sommergibili atomici Usa a la Maddalena del 1972. Sul punto si veda *Audizione Renato Ruggiero e Luigi Ferrari Bravo, I Commissione Affari costituzionali della Camera, 23 ottobre 1986*, in G. BATTAGLINI - C. FIORAVANTI, *Materiali per un corso breve di diritto internazionale*, Torino, 1991, pp. 89 ss. In realtà però ancora oggi soprattutto in materia militare accordi segreti vengono ancora conclusi. Per la menzione di alcuni casi si rinvia al *Dossier del Servizio studi, Senato della Repubblica, Le basi americane in Italia - problemi aperti*, n. 70, giugno 2007.

³³ La legge imporrebbe la comunicazione trimestrale, ma non sempre tale scadenza è stata rispettata. Ad esempio si vedano le pubblicazioni per gli anni 2005 e 2006.

³⁴ Sugli effetti che i gli eventi dei primi anni novanta comportarono sulla forma di Governo italiana si veda S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di Governo italiana*, Torino, 1997, Vol. I, pp. 115 ss.

³⁵ Sulle conseguenze derivati dai referendum dei primi anni novanta sull'organizzazione del Governo e più in generale sulla forma di Governo italiana si rinvia a A. BARBERA - A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, pp. 131 ss.

³⁶ Referendum del 9 giugno 1991 denominato "Riduzione delle preferenze per la Camera dei Deputati".

³⁷ Referendum del 18 aprile 1993 denominato "Elezione del Senato".

della collegialità anche nel campo della politica estera, e alla ridefinizione dei compiti del Ministro degli Esteri nonché con il Ministro senza portafoglio per il Coordinamento delle politiche dell'Unione Europea ed il Ministero del Commercio con l'estero. Il "primo Governo Berlusconi", infatti, è stato definito³⁸ come l'inizio di una "nuova" politica estera italiana in cui la predominanza della figura del "leader" del Governo nella direzione della politica estera sembra farsi più evidente rispetto alle precedenti legislature. Si è voluto pertanto comprendere se la summenzionata prevalenza, registrata dalla citata dottrina, del ruolo del Presidente del Consiglio nella determinazione della politica estera "generale" si sia riverberata anche sul procedimento di adozione degli accordi internazionali in forma semplificata.

Scopo concreto della ricerca, quindi, è stato quello di comprendere materialmente chi abbia concluso l'accordo individuando la sottoscrizione dello stesso. Come già ricordato, infatti, chi contratta e conclude un accordo internazionale partecipa determinando la politica estera del Paese che rappresenta e attraverso la propria sottoscrizione impegna l'ordinamento nei confronti di uno o più Stati stranieri.

Tale ricerca pertanto, non può che essere stata imprecisa, non tanto per la quantità degli accordi analizzati, piuttosto a causa della difficoltà diffusa di individuare i soggetti che negoziano e sottoscrivono l'accordo, perché la firma è illeggibile o non sono riportate le qualifiche dei rappresentanti dei paesi esteri contraenti³⁹.

3.1 (... Segue) I dati concreti.

A questo punto pare necessario analizzare i dati concreti. Nel periodo di riferimento della nostra indagine sono stati conclusi 983⁴⁰ accordi in forma semplificata e 378⁴¹ trattati internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o comunque ratificati con decreto del Presidente della Repubblica. Pertanto il Governo ha concluso una media annua di settanta accordi in forma semplificata e ventisette con procedimento "solenne".

Uno dei pochi dati certi che emerge dalla ricerca sembra essere il marginale ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nella negoziazione e conclusione degli accordi in

³⁸ P. M. NEAL, *La "nuova" politica estera italiana*, in P. IGNAZI e R. S. KATZ (a cura di), *Politica in Italia*, Bologna, 1995, pp. 185 ss., il quale ha notato come molto ha influito nella gestione della politica estera del Governo Berlusconi del 1994-95 anche il rafforzamento dell'esecutivo ed il ruolo del Presidente del Consiglio. Ha influenzato la nuova politica estera italiana anche il mutamento della panorama internazionale ed in particolare la fine della "guerra fredda" ed il consolidamento della stretta alleanza dell'Italia con gli Stati Uniti.

³⁹ I casi sono veramente numerosi. Ad esempio si vedano: il *memorandum* di intesa tra la Repubblica italiana e la Repubblica ellenica siglato ad Ancona il 19 maggio 2000; il Compromesso d'arbitrato tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Costa Rica concluso a Roma in data 11 settembre 1997.

⁴⁰ Si veda la Tabella n. 1

⁴¹ Si veda la Tabella n. 2

forma semplificata. Alcuni accordi conclusi dal Presidente sono stati rinvenuti⁴², ma sembrano rappresentare dei casi isolati. Gli accordi conclusi dal Presidente del Consiglio sembrano poco rilevanti anche con riferimento ai loro contenuti, tali accordi, infatti, sembrano solo contenere indicazioni di principio e programmatiche⁴³, non concreti e determinati impegni tra i Paesi contraenti.

La maggior parte degli accordi in forma semplificata è stata negoziata e sottoscritta dagli ambasciatori in qualità di plenipotenziari rappresentanti del Governo.

Tali accordi hanno ad oggetto le più diverse materie: da quelle meno importanti – come organizzare un incontro di ricerca con una organizzazione internazionale⁴⁴ – a quelle che spesso definiscono rapporti di vera e propria natura politica, o che comportano oneri finanziari per il Paese⁴⁵.

Le modalità di conclusione degli accordi sono le più diverse: possono essere analoghe a quelle di un vero e proprio trattato sottoscritto con l'ambasciatore del paese contraente o con un Ministro dello stesso oppure – e si tratta di casi frequenti – possono assumere la forma dello scambio di note o lettere tra i rappresentanti dei Paesi contraenti.

Abbastanza consueti sono gli accordi negoziati e conclusi da singoli Ministri. Tra i Ministri che concludono accordi internazionali protagonista è senz'altro il Ministro degli affari esteri⁴⁶ che conclude il maggior numero di accordi. Gli accordi negoziati dal Ministro degli esteri hanno ad oggetto numerose materie di politica estera tipicamente di carattere "generale"; tuttavia non mancano anche settori circoscritti in cui il Ministro assume impegni determinati in materie che rientrerebbero nella competenza di un diverso dicastero. Generalmente tali accordi sono sottoscritti a seguito della negoziazione alla presenza del Ministro stesso, nonché del rappresentante del paese controparte; tuttavia non mancano

⁴² Si vedano ad es. la Dichiarazione congiunta sui principi delle relazioni tra la Repubblica Italiana e la Repubblica del Kazakistan, sottoscritta a Roma il 22 settembre 1994; il Protocollo di intesa tra i Presidenti del Consiglio di Italia ed Albania concernente la consulenza e l'assistenza finalizzate alla riorganizzazione delle forze di polizia albanesi e allo sviluppo della collaborazione tra i due paesi nella lotta alla criminalità sottoscritto a Roma il 10 novembre 1998.

⁴³ In tal senso la Dichiarazione congiunta tra Repubblica Italiana e la Repubblica del Kazakistan, sottoscritta a Roma il 22 settembre 1994 contiene semplici richiami al perseguimento della pace tra le nazioni e la lotta alla criminalità, ma non indica mezzi e risorse per contrastare, ad esempio, la criminalità.

⁴⁴ Scambio di Lettere del 29 febbraio 1996 e 28 marzo 1997 costituente un Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e l'Organizzazione Internazionale per l'Energia Atomica.

⁴⁵ Cfr. Protocollo d'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica del Senegal siglato a Dakar in data 25 novembre 1994; Scambio di Lettere del 8-17 settembre 1994 costituente un Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo del Regno Hashemita di Giordania; Scambio di Note del 7 settembre 1993 tra Italia e Perù per la concessione di un credito di aiuto.

⁴⁶ Accordo siglato a Roma in data 11 ottobre 2000 tra il Ministro degli affari esteri italiano per ed in nome del Governo della Repubblica italiana ed il Ministro delle finanze per ed in nome del Governo della Repubblica popolare cinese per la realizzazione di un programma di formazione professionale per il miglioramento della situazione occupazionale nelle province dello Shaanxi e del Sichuan relativo alla componente a credito di aiuto, con tre allegati e un manuale di procedure.

accordi conclusi con lo scambio di lettere e note, i quali, però, intervengono per lo più in modifica o specificazione degli accordi precedentemente negoziati e siglati⁴⁷ alla presenza dei plenipotenziari. A partire dal 1994 sembrano essere sempre più cresciuti gli accordi stipulati dai Ministri, indipendentemente dalle deleghe in materia di politica estera, per le loro singole competenze qualora in tali materie sia stato necessario concludere accordi con Stati esteri o definire politiche di rilievo estero. I casi sono numerosi: tra i più frequenti è possibile menzionare gli accordi conclusi dal Ministro degli interni per la definizione di accordi o intese in materia di sicurezza⁴⁸, polizia⁴⁹ nonché di immigrazione⁵⁰. Con riferimento alla materia della cooperazione giudiziaria vanno segnalati gli accordi o i *memoranda* sottoscritti dal Ministro della Giustizia⁵¹. Non solo per la frequenza, bensì, anche, per la rilevanza politica, vanno ricordati gli accordi per le “missioni di pace” o, più in generale, in materia militare siglati sovente dal Ministro della difesa⁵². Nella prassi sono abbastanza frequenti gli accordi anche di Ministri che per il settore di loro competenza sembrerebbero non avere concrete esigenze di determinazione della politica estera, come

⁴⁷ Scambio di Lettere del 30 maggio e 21 ottobre 1997 tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo degli Stati Uniti d'America concernente le modifiche all'Accordo sul trasporto aereo del 22 giugno 1970 e successivi emendamenti.

⁴⁸ Accordo di cooperazione tra il Ministero dell'Interno della Repubblica Italiana e il Ministero dell'Interno della Repubblica Slovena nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata firmato a Roma il 28 maggio 1993; nonché Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Repubblica di Croazia nella lotta contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope e contro la criminalità organizzata concluso a Roma il 28 maggio 1993.

⁴⁹ Accordo tra il Ministro dell'Interno della Repubblica italiana ed il Ministro della Polizia dello Stato di Israele per la cooperazione nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata ed il traffico di droga, firmato a Gerusalemme il 13 settembre 1994; accordo tra il Ministro dell'interno della Repubblica italiana ed il Ministro dell'interno della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e dogana, firmato a Chambéry il 3 ottobre 1997, nonché il seguente scambio di lettere del 1° luglio 2002 per la modifica dello stesso.

⁵⁰ Sui quali si rinvia a C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, in *Riv. dir. int.*, 2005, 156 ss.

⁵¹ Accordo di cooperazione tra il Ministero della giustizia della Repubblica italiana e il Ministero della giustizia della Federazione Russa, firmato a Mosca il 18 settembre 2000.

⁵² Tra gli altri si veda l'Accordo tecnico tra il Ministero della Difesa della Repubblica Italiana e il Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti d'America relativo all'assegnazione di un ufficiale di collegamento Italiano siglato a Stoccarda il 7 aprile 1999. In tema si veda R. DICKMANN, *L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare. L'esperienza delle operazioni internazionali di pace*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2001, pp. 21 ss.; P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del golfo Persico, Kosovo e Afghanistan*, in *Dir. Soc.*, 2003, pp. 104 ss.; C. BOLOGNA, cit.

i Ministeri per le comunicazioni⁵³, i beni culturali⁵⁴, l'industria⁵⁵, la sanità⁵⁶, nonché alcuni Dicasteri senza portafoglio come quello per le politiche familiari. Gli accordi conclusi dai Ministri concernono esclusivamente le competenze del Dicastero di cui sono titolari e vengono tipicamente negoziati e conclusi alla presenza del plenipotenziario del paese contraente. Anche con riferimento, però, a tali accordi non mancano quelli conclusi con lo scambio di lettere sottoscritte dallo stesso Ministro o da un suo incaricato⁵⁷. Sovente, infatti, gli accordi o le lettere per la conclusione di un accordo internazionale vengono sottoscritti da incaricati del Ministro come il Viceministro⁵⁸ o il Sottosegretario di Stato. In particolare ruolo determinante nella conclusione di accordi internazionali sembra aver assunto il Sottosegretario agli affari esteri, ruolo che pare essere strettamente connesso alla generale e determinante attività di politica estera del Ministro degli esteri, il quale si avvale dell'attività del sottosegretario agli esteri per la conclusione di accordi anche per mezzo di lettere e note di assunzione di impegni con i Paesi esteri contraenti⁵⁹. Esistono, inoltre, impegni assunti con Stati esteri attraverso la sottoscrizione di dirigenti o funzionari delle amministrazioni centrali⁶⁰, i quali sembrano dimostrare come nei casi di conclusione di accordi internazionali la determinazione della politica estera viene rimessa a chi materialmente ha la diretta conoscenza e gestione degli interessi oggetto di contrattazione all'interno dell'accordo.

⁵³ Dichiarazione d'Intenti tra il Ministero delle Comunicazioni della Repubblica Italiana e il Ministero delle Comunicazioni della Repubblica Tunisina per la cooperazione nel campo delle poste, delle telecomunicazioni e della telediffusione siglata a Tunisi il 27 ottobre 1997.

⁵⁴ Accordo concluso con lo scambio di lettere tra i Ministri per i beni culturali di Italia e Svizzera in materia cooperazione cinematografica del 21 ottobre 2006.

⁵⁵ Memorandum d'intesa sulla collaborazione per le piccole e medie imprese fra il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato della Repubblica italiana ed il Ministro dell'economia della Repubblica di Polonia 6 dicembre 1999.

⁵⁶ Memorandum d'Intesa tra il Ministero della Sanità della Repubblica italiana e il Ministero della Sanità e dell'Assistenza Sociale della Repubblica di Polonia in materia di sanità e scienze mediche del 6 febbraio 2006.

⁵⁷ Tra gli altri l'accordo concluso con lo scambio di Lettere del 21 luglio 1997 tra le amministrazioni del lavoro del Governo della Repubblica Italiana e il Governo del Regno Unito (entrato in vigore: 21 luglio 1997) siglata per l'Italia dal Ministro del lavoro.

⁵⁸ Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Haiti sulla cancellazione del debito della Repubblica di Haiti firmato a Roma il 5 luglio 2007; Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Kenia per il finanziamento di un programma sanitario firmato a Nairobi il 23 gennaio 2007.

⁵⁹ Tra gli altri si veda l'accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Georgia concluso a Roma il 15 maggio 1997; accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica del Venezuela firmato a Caracas il 6 aprile 2006.

⁶⁰ Ad esempio il memorandum d'Intesa sulle consultazioni aeronautiche tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo di Seychelles per la modifica della tabella delle rotte di cui all'Accordo aereo del 13 novembre 1984 firmato Victoria-Mahe il 18 settembre 1991 dalle autorità aeronautiche della Repubblica italiana. Soventi inoltre sono gli accordi conclusi dai vertici militari in materia di difesa soprattutto all'interno della organizzazioni internazionali come la NATO.

4. Le missioni diplomatiche

La summenzionata difficoltà di individuare in modo esaustivo la “paternità” di numerosi accordi conclusi in forma semplificata a causa (come accennato) della mancata indicazione della qualifica del plenipotenziario che ha sottoscritto l’accordo ha spinto nel ricercare la negoziazione e conclusione degli accordi internazionali attraverso l’ulteriore indagine su quelle che potrebbero essere definite “missioni diplomatiche” o più semplicemente “vertici tra Stati” che periodicamente il Governo pone in essere con le delegazioni straniere. Casi in cui una delegazione di Ministri o Sottosegretari, spesso “diretta” dal Presidente del Consiglio, riceve o è ricevuta all’estero da più o meno equivalenti delegazioni straniere.

Dette missioni rappresentano un momento assai rilevante per l’evoluzione e l’attuazione della politica estera nazionale del Governo.

In particolare l’indagine è stata stimolata dal tentativo di rispondere all’interrogativo se in tali occasioni le delegazioni dei paesi (solitamente due) che si incontrano concludano accordi con procedimento non solenne e se sia possibile registrare particolari procedure di conclusione degli stessi.

La ricerca è stata eseguita sull’analisi dei comunicati stampa del Governo e circoscritta solo alle due ultime legislature (XIV e XV), a causa della difficoltà di reperire nel periodo precedente i menzionati comunicati governativi⁶¹.

Evidentemente tale indagine sembra aver avuto la duplice utilità, da un lato di consentire la ricerca degli accordi in forma semplificata attraverso un metodo ulteriore rispetto a quello precedentemente utilizzato dello spoglio della gazzetta ufficiale della Repubblica, dall’altro di analizzare il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nelle relazioni con le delegazioni “diplomatiche”: nel coordinare le delegazioni italiane all’estero e nel ricevere delegazioni diplomatiche straniere; compito, quest’ultimo, che ai sensi dell’art. 87 comma 8 Cost. dovrebbe competere al Presidente della Repubblica.

4.1. (... Segue) I dati concreti.

Sia che il Governo riceva i rappresentanti di Stati esteri sia che esso venga ricevuto all’estero, tipicamente, la delegazione è composta da più esponenti dell’Esecutivo. Oltre al Presidente del Consiglio, al Ministro degli esteri, sono sovente presenti i titolari di diversi dicasteri, alcuni Viceministri e Sottosegretari di Stato nonché in alcuni casi i rappresentati

⁶¹ Per la XV legislatura è possibile rinvenire i comunicati stampa del Governo in www.Governo.it; per la XIV legislatura, invece, si veda in www.sitiarcheologici.palazzochigi.it.

di particolari categorie sociali (come associazioni di industriali, sindacati) o i dirigenti di società di particolare rilievo per l'economia nazionale (come Eni, Enel).

Tali "missioni" sono assai frequenti a cadenza quasi settimanale, in esse il ruolo del Presidente del Consiglio è sicuramente di protagonista. Questi, infatti, guida ed esprime ufficialmente la posizione politica della delegazione; incontra i corrispondenti Capi dell'Esecutivo o di Stato dei Paesi stranieri e, soprattutto, dichiara la posizione ufficiale del Governo sulle varie tematiche oggetto dell'incontro per mezzo di discorsi pubblici e conferenze stampa.

Come accennato la delegazione guidata dal Presidente del Consiglio è composta da numerosi esponenti dell'Esecutivo, i quali sovente non si limitano ad intrattenere formali rapporti diplomatici con gli omologhi dello Stato straniero che incontrano, bensì concludono veri e propri accordi sulle più differenti materie competenza del loro dicastero.

Tra le numerose⁶² missioni sembra necessario dare particolare rilievo, a modi di esempio, a quella del 13 - 18 settembre 2006 nella Repubblica Popolare Cinese. In detta occasione il Presidente del Consiglio è stato accompagnato nella Repubblica Popolare Cinese da numerosi esponenti del Governo, come il Ministro delle politiche per la famiglia, quello delle politiche europee, infrastrutture, Università e ricerca, il Viceministro allo sviluppo economico, i Sottosegretari alla Presidenza del Consiglio, agli affari esteri nonché dai rappresentanti di undici regioni⁶³.

In tale vertice – oltre alle generali azioni di consolidamento e sviluppo delle relazioni tra i due Paesi che si sono perseguite attraverso l'attività principalmente del Presidente del Consiglio in cerimonie ufficiali – in concreto sono stati instaurati numerosi rapporti soprattutto in materia economica tra i Ministri e Sottosegretari presenti. Ad esempio il Ministro delle Politiche per la Famiglia a Pechino ha incontrato il Ministro degli Affari civili della Repubblica Popolare di Cina al fine di concludere un'intesa politica per l'accordo tra Italia e Cina in materia di adozioni internazionali.

Inoltre, la delegazione italiana è stata accompagnata da rappresentanti di numerose imprese (rappresentate oltre che da singoli industriali anche da una delle associazioni di industriali) che hanno concluso vari accordi commerciali.

Con riferimento a quest'ultimo dato, sembra che numerosi vertici diplomatici abbiano fini volti a sviluppare i rapporti economico-commerciali tra i paesi, soprattutto per mezzo delle imprese per le quali gli esponenti del Governo sembrano farsi "garanti". In tal senso, un

⁶² Tra gli altri è possibile ricordare inoltre quello tenutosi a Napoli il 5 dicembre 2007 tra Italia e Spagna, o il vertice Italo-Francese di Nizza del 30 novembre 2007.

⁶³ Lazio, Lombardia, Puglia, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Molise, Piemonte, Toscana, Liguria, Marche.

caso pare essere rappresentato dal vertice Italo-Francese del 30 novembre 2007, nel quale il presidente e direttore generale della società dell'energia francese (E.d.f.) e l'amministratore delegato e direttore generale di Enel hanno firmato, alla presenza del Presidente della Repubblica francese e del Presidente del Consiglio italiano, un'intesa per l'accesso del gruppo italiano alla realizzazione di un impianto nucleare.

Per l'importanza nonché il numero degli accordi internazionali siglati nella XV legislatura va segnalato il vertice tenutosi a Roma il 6 novembre 2007 con il Governo del Regno dell'Arabia Saudita, nel quale alla presenza del Presidente del Consiglio – il quale anche in questa occasione ha rappresentato il Paese e tenuto discorsi ufficiali – diversi esponenti dell'Esecutivo hanno concluso accordi e *memoranda* con i rappresentanti del Governo saudita.

Gli impegni assunti tra i due Governi sono stati numerosi. Tra gli accordi vanno ricordati: in materia di difesa, quello tra il Ministro della Difesa italiano e il Ministro degli Esteri saudita; in materia di lotta contro la criminalità, quello tra il Ministro dell'Interno italiano e il Ministro degli Esteri saudita. Inoltre, sono stati siglati alcuni *memoranda* d'intesa: tra il Ministero della Salute italiano ed il ministero della Sanità saudita; tra il Ministro degli Esteri italiano e il Ministro degli Esteri saudita; tra il Ministero dell'Università e della Ricerca italiano ed il Ministero per l'Istruzione superiore saudita; tra il Ministro dell'Università e della Ricerca e il Ministro della cultura e informazione saudita; infine, in materia formazione professionale tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale italiano ed il direttore del Consiglio d'Amministrazione dell'Ente per la formazione tecnica e professionale saudita.

La prassi dei vertici del Governo con delegazioni rappresentanti di Paesi stranieri è stata pressoché uguale anche nella XIV legislatura⁶⁴. Probabilmente tale prassi si differenzia, non tanto per il numero dei vertici (che in proporzione alla durata sono stati in numero leggermente inferiore rispetto a quello della XV legislatura), bensì per la composizione delle delegazioni, in cui è stata maggiormente determinante la figura del Presidente del Consiglio rispetto a quella dei singoli Ministri. In tale periodo, infatti, le delegazioni sembrano essere state composte in modo meno complesso, principalmente dal Presidente del Consiglio, dal Ministro degli esteri ed alcuni Sottosegretari.

⁶⁴ Ad esempio: il Vertice Italo-Spagnolo tenutosi a Roma il 1° dicembre 2005; la visita in Tunisia del 22 novembre 2005; il vertice Italo-Francese di Parigi del 4 ottobre 2005; l'incontro di Roma del 5 dicembre 2002 tra il Presidente del Consiglio italiano ed il Primo Ministro della Repubblica di Polonia; l'incontro di Roma del 4 dicembre 2002 tra il Presidente del Consiglio italiano ed il Presidente della Repubblica del Perù.

Del resto, come è stato notato⁶⁵, nella XIV legislatura, nel corso dei due “Governi Berlusconi” la politica estera è stata “personalizzata” attraverso la leadership del Presidente del Consiglio che sembra aver compresso sia la responsabilità collegiale, sia le competenze del Ministro degli Esteri. In particolare il Ministro degli esteri sembra aver rappresentato un semplice esecutore delle linee già predeterminate dal Presidente. A tale constatazione è necessario aggiungere che il Presidente del Consiglio è stato titolare dell'*interim* del Ministero degli esteri per 11 mesi, dirigendo, così, direttamente la politica estera.

Con riferimento agli accordi in forma semplificata, però, è possibile constatare che neppure nella XIV legislatura il Presidente del Consiglio ha sottoscritto veri e propri accordi nel corso di vertici internazionali. Si segnalano però intese e dichiarazioni congiunte che descrivono comunque un'interessante prassi. Si ricorda ad esempio: la dichiarazione congiunta Italo-Armena sottoscritta a Roma il 28 gennaio 2005; la dichiarazione congiunta sulla riforma della giustizia nella ricostruzione dell'Afghanistan adottata a Roma il 22 luglio 2005 dal Presidente del Consiglio italiano ed il Presidente della Repubblica Islamica dell'Afghanistan, a cui era presente il Vicepresidente del Consiglio e Ministro degli Esteri; la dichiarazione di intenti tra il Presidente del Consiglio italiano e l'Emiro del Qatar, in cui è stata espressa la volontà di intensificare i rapporti economico-commerciali e quelli in campo culturale tra i due paesi.

5. Le tendenze (confermate e smentite) emerse dalla ricerca sulla prassi.

Dalle suesposte indagini emerge che gli accordi in forma semplificata rappresentano oggi lo strumento ordinario attraverso cui regolare i rapporti internazionali ed assumere impegni con Paesi Stranieri. Essi vengono conclusi con uno o più Stati. Infatti, seppure rari, non mancano accordi multilaterali conclusi in forma semplificata⁶⁶.

⁶⁵ Così F. ANDREATTA - E. BRIGHI, *La politica estera del Governo Berlusconi*, in *Politica in Italia*, Bologna, 2003, p. 263 ss., i quali hanno notato come alla fine del summenzionato *interim*, la persona del Ministro degli esteri (Franco Frattini) sia stata individuata dal Presidente del Consiglio senza rendere partecipe della nomina il Consiglio dei Ministri.

⁶⁶ Ad esempio il Memorandum d'Intesa siglato a Bruxelles il 7 dicembre 2004 tra la Comunità europea, il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, l'Irlanda, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato del Lussemburgo, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, il Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, ed il Principato del Liechtenstein.

Sulle modalità di conclusione degli accordi non solenni la prassi sembra confermare⁶⁷ l'inesistenza di una procedura tipica nella conclusione degli stessi. Tali accordi vengono conclusi con scambio di lettere, note ovvero con la firma alla presenza dei plenipotenziari. La maggior parte degli accordi sono conclusi da ambasciatori o plenipotenziari *ad hoc*. Però, soprattutto nelle ultime legislature, sembra aumentare la prassi degli accordi stipulati e sottoscritti da singoli Ministri per le materie di loro competenza; non mancano, inoltre, ipotesi in cui siano conclusi da dirigenti delle amministrazioni centrali dello Stato.

L'affermarsi della prassi di negoziare e concludere accordi internazionali ed assumere, quindi, impegni di politica estera per il Governo da parte di singoli Ministri sembra essere connessa non solo all'evoluzione della legislazione di settore – come ad esempio in materia di immigrazione⁶⁸ – nella determinazione delle competenze di politica estera dei singoli dicasteri, bensì anche, più in generale, all'evoluzione dell'organizzazione governativa della fine degli anni novanta.

La definizione collegiale della politica estera prescritta, come ricordato, dalla legge n. 400 del 1988 era già venuta meno nella prassi a favore delle decisioni dei singoli Ministri a causa dei modelli organizzativi e operativi delle istituzioni sovranazionali, quali quelle comunitarie, che privilegiano il ruolo dei singoli Ministri in quanto componenti del Consiglio dell'Unione europea⁶⁹.

Inoltre "l'individualismo" dei singoli Ministri nell'assunzione di decisioni di politica estera, che si registra anche nella negoziazione e conclusione degli accordi internazionali, è stato sicuramente favorito dalla normativa di riforma dell'organizzazione del Governo disposta dal d.l.vo 30 luglio 1999 n. 300, che ha attribuito ai singoli Ministri poteri decisionali di politica internazionale nelle materie rientranti nelle attribuzioni dei propri Dicasteri.

Il menzionato decreto legislativo, infatti, pur avendo attribuito in generale al Ministro degli affari esteri (art. 12) le funzioni e i compiti spettanti allo Stato: "in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero"⁷⁰, nel definire all'interno delle successive

⁶⁷ Cfr. A. CASSESE, cit., p. 185; A. BARBERA, cit., pp. 439 ss. più di recente C. FAVILLI, *Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?*, cit., 156 ss.; C. BOLOGNA, *Accordi e missioni internazionali*, cit.

⁶⁸ Ad esempio il d.l.vo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, all'art. 11 comma 4 attribuisce al Ministero dell'interno, assieme al Ministero degli affari esteri, la promozione delle "iniziative occorrenti, d'intesa con i Paesi interessati, al fine di accelerare l'espletamento degli accertamenti ed il rilascio dei documenti eventualmente necessari per migliorare l'efficacia dei provvedimenti previsti dal presente testo unico, e per la reciproca collaborazione a fini di contrasto dell'immigrazione clandestina".

⁶⁹ Sul punto grande attualità sembrano acquisire le considerazioni di A. SPINELLI, *Problemi e prospettive della politica estera italiana*, in *La politica estera della Repubblica italiana*, cit., pp. 55 ss., il quale aveva previsto l'influenza che la partecipazione alle organizzazioni internazionali avrebbe comportato sulla competenza dei singoli Ministri in politica estera.

⁷⁰ La citata disposizione continua poi assegnando al Ministro degli esteri anche poteri di "rappresentanza, di coordinamento e di tutela degli interessi italiani in sede internazionale; di analisi, definizione e attuazione

fattispecie⁷¹ le attribuzioni e le aree funzionali degli altri Ministeri dispone (a favore di quasi tutti i Dicasteri) la gestione di interessi di rilievo più o meno internazionale, favorendo così l'assunzione di decisione di politica estera da parte dei singoli Ministri.

In particolare il dato emerso dalla ricerca sulle "missioni diplomatiche" del Governo nella XV legislatura pare indicare la partecipazione – seppur non certamente del Consiglio dei Ministri – di numerosi titolari di Dicasteri alla determinazione della politica estera e alla conclusione di accordi in forma semplificata.

Più ampie ricerche⁷² sul tema sembrano confermare ancora oggi il duopolio nella definizione della politica estera di tali figure all'interno dell'esecutivo da parte del Presidente del Consiglio ed il Ministro degli esteri⁷³. Se così è, però, non si può negare come il graduale aumento della conclusione di singoli e specifici accordi internazionali da parte dei singoli Ministri comporti inevitabilmente una maggiore partecipazione dei Ministri per le loro competenze nella definizione della politica estera del Paese⁷⁴.

Del resto se le linee generali della politica estera vengono definite dal duopolio Presidente-Ministro degli esteri esse vanno in concreto attuate nonché adeguate nel momento della loro concreta definizione all'interno degli accordi internazionali. Tale ruolo spetta a chi materialmente negozia l'accordo che, appunto, spesso è lo stesso Ministro.

Altro dato da enfatizzare pare essere la scarsa attività del Presidente del Consiglio nella conclusione degli accordi in forma semplificata. Tuttavia il risultato complessivo della ricerca e l'analisi delle missioni diplomatiche sembrano confermare un chiaro protagonismo del Presidente del Consiglio nel porre in essere competenze – con riferimento alla funzione di ricevere le delegazioni straniere – che testualmente l'art. 87 comma 8 Cost. assegna al Presidente della Repubblica. Sembra essere, infatti, il Capo

dell'azione italiana in materia di politica internazionale; di rapporti con gli altri Stati con le organizzazioni internazionali; di stipulazione e di revisione dei trattati e delle convenzioni internazionali e di coordinamento delle relative attività di gestione; di studio e di risoluzione delle questioni di diritto internazionale, nonché di contenzioso internazionale”

⁷¹ Per fare solo alcuni esempi si vedano: l'art. 20 che tra le attribuzioni del Ministro della difesa prevede la definizione della “politica degli armamenti e relativi programmi di cooperazione internazionale”; l'art. 28 che assegna al Ministro per le attività produttiva la definizione degli “indirizzi di politica commerciale verso l'estero, disciplina degli scambi con i paesi terzi, elaborazioni, negoziazione e gestione degli accordi bilaterali e multilaterali; rapporti con gli organismi economici e finanziari internazionali e con le istituzioni multilaterali limitatamente ai settori di competenza”. Per un'analisi delle attribuzioni dei singoli dicasteri a seguito della menzionata riforma del 1999 si rinvia a A. PAJNO - L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo, commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri*, Bologna, 2000, pp. 125 ss.

⁷² Per tutti E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale*, cit., pp. 154 ss.

⁷³ G. NEGRI, *La direzione e il controllo*, cit., pp. 775 ss.

⁷⁴ In tal senso pare comportarsi come il *Cabinet* britannico i cui singoli Ministri seguono la politica estera, attuandosi così in parte la previsione di G. NEGRI, cit., p. 775, il quale riteneva che tale singola attività avrebbe rappresentato l'unico modo per superare il duopolio di definizione della politica estera da parte del Presidente del Consiglio ed il Ministro degli esteri.

dell'Esecutivo a rappresentare la Nazione all'estero e sovente a ricevere i Capi di Stato, di Governo stranieri e le loro delegazioni.

L'esaltazione del ruolo del Presidente del Consiglio che affiora dall'indagine sulle missioni diplomatiche pare confermare anche una ridefinizione dei compiti in materia di politica estera con il Ministro degli Esteri con una prevalenza del primo sul secondo.

Il "disinteresse" del Presidente del Consiglio alla conclusione degli accordi in forma semplificata potrebbe sembrare dissonante con il suo più generale ruolo, tra gli organi dell'Esecutivo, nella definizione della politica estera del Paese. Probabilmente, però, tale "disinteresse" potrebbe essere dovuto alla minore, o comunque settoriale, importanza delle materie su cui tale tipo di accordi insistono. A conferma di tali considerazioni, infatti, sembra possibile valutare il protagonismo del Presidente nella conduzione della missioni diplomatiche che appunto rappresentano eventi di particolare rilevanza politica.

Con riferimento alle materie in cui gli accordi internazionali intervengono, sembra esservi un'ulteriore conferma⁷⁵ che numerosi sono, come visto, gli accordi in forma semplificata che hanno ad oggetto materie che – ai sensi dell'art. 80 Cost. – dovrebbero essere regolate da trattati conclusi con procedimento cosiddetto solenne.

Tale dato sembra debba essere tenuto presente ed enfatizzato, soprattutto, al fine di valutare la compatibilità degli accordi internazionali in forma semplificata. La prassi – anche quella emersa dalla presente ricerca – pare ribadire un vero e proprio "disinteresse"⁷⁶ del Parlamento nell'assicurare che il Governo sottoponga a legge di autorizzazione i summenzionati accordi.

Sembra innegabile che la prassi come vera e propria "prepotenza" dei fatti si imponga al di là delle norme formali. Resta probabilmente al giurista il dovere di prendere atto della prassi e comprendere le ragioni da cui essa muove. La prassi non sembra possa essere ignorata o censurata, perché nel ripetersi può anche consolidare una vera e propria regola⁷⁷.

In tal senso il "disinteresse" del Parlamento al controllo dell'Esecutivo e i connessi accordi in forma semplificata possono essere giustificati nell'ordinamento costituzionale italiano, solo se si riprende la tesi di chi⁷⁸ ha collegato il diffondersi degli accordi in forma semplificata – e l'inerzia del Parlamento a far valere le proprie prerogative di controllo – nel mutato rapporto tra organi costituzionali nell'altrettanto mutata forma di Governo, che,

⁷⁵ Già A. CASSESE, cit., pp. 185 ss.; A. BARBERA, cit., pp. 439 ss.; C. FAVILLI, cit., 156 ss.; C. BOLOGNA, cit.

⁷⁶ L'espressione è di C. BOLOGNA, cit.

⁷⁷ Sul punto si rinvia alla riflessione di G. U. RESCIGNO, *Intervento*, in A. BARBERA - T. F. GIUPPONI (a cura di) *La prassi degli organi costituzionali*, cit.

⁷⁸ M. FRANCHINI, cit., p. 37.

in particolare, non vede più il Parlamento ed il Governo contrapposti, ma registra nell'Esecutivo l'espressione della maggioranza del Parlamento, il quale sostiene l'azione di maggioranza politica e di conseguenza opera una tacita convenzione tra i Poteri dello Stato nel rispettare e legittimare in generale le decisioni, anche, di politica estera del Governo⁷⁹ nella conclusione di accordi internazionali in forma semplificata.

TABELLA N. 1

Numero di accordi in forma semplificata conclusi dal 1994 al 2007 e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.	
ANNO	Numero accordi
1994	55
1995	57
1996	35
1997	93
1998	87
1999	83
2000	70
2001	75
2002	82
2003	62
2004	128
2005	51
2006	41
2007	64

TABELLA N. 2

Atti internazionali soggetti a legge di autorizzazione alla ratifica o approvati solo con decreto del Presidente della Repubblica dal 1994 al 2007 e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.	
ANNO	Numero accordi
1994	30
1995	34
1996	33
1997	30
1998	38

⁷⁹ Sul punto per tutti L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, p. 634 ss.

1999	42
2000	28
2001	23
2002	17
2003	12
2004	26
2005	21
2006	16
2007	28

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali