

**Alla ricerca dell'anello mancante:
il deposito dello strumento di ratifica della Convenzione di Oviedo**

di Simone Penasa

L'obiettivo di queste brevi riflessioni non può essere certo quello di contribuire ad una ormai consolidata discussione dottrinale avente riguardo la natura, la definizione ed il contenuto della procedura di ratifica¹, esecuzione di trattati internazionali ed adattamento del diritto interno, in considerazione della natura liminare delle medesime. Tuttavia, un determinato aspetto della attualità politico-legislativa – più precisamente, l'attività della XII Commissione permanente "Igiene e Sanità" del Senato – sembra rappresentare una stimolante "ammorsatura"² utile a servire d'appoggio per chiarire il ruolo del deposito dello strumento di ratifica all'interno del complesso processo che conduce al completamento della ratifica e quindi all'efficacia di un trattato all'interno di un ordinamento nazionale. Ciò avverrà prendendo spunto dall'attuale situazione di sospensione dell'efficacia che caratterizza la Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina stipulata ad Oviedo nel 1997, *quasi-ratificata* dall'Italia nel 2001 con la legge n. 145 di autorizzazione alla ratifica ma (tuttora) in carenza del successivo deposito dello strumento di ratifica in seno al Consiglio d'Europa.

Il riferimento alla recente attività legislativa corre alla discussione relativa al disegno di legge in materia di *Disposizioni per la semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi alla tutela della salute* (n. 1249), nel corso della quale il Governo, attraverso un apposito emendamento (numero 9.0.7), aveva proposto di introdurre la disposizione in base alla quale l'esecutivo «è

¹ La ratifica, da intendersi non tanto come atto puntuale quanto come procedura, può essere definita come «un atto (...) con il quale un soggetto internazionale, il cui plenipotenziario ha precedentemente firmato il trattato, approva il regolamento precettivo che ne costituisce il contenuto e si obbliga ad osservarlo», la quale «in quanto dichiarazione di volontà, (...) è un atto ricettizio e produce i suoi effetti soltanto in quanto venga portato a conoscenza del destinatario» (?), *Trattato (dir. vig.)*, in *Enciclopedia del diritto*, voce, pag. 1375. SILVESTRI G., *Ratifica III) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, pag. 1, la definisce come «l'atto dello Stato che manifesta il consenso ad obbligarsi nei confronti degli altri Stati (...) al fine di darvi esecuzione».

² Mutuando una immagine architettonica utilizzata da CALAMANDREI P., *Costituente italiana e federalismo europeo (Corriere d'informazione, 11 settembre 1945)*, ora in *Id., Scritti e discorsi politici*, Firenze, 1968, I, 2, pag. 414, per descrivere la natura elastica assunta dal testo costituzionale in modo da garantire il suo raccordo con la più vasta realtà internazionale (vedi BARILE G., *Costituzione e rinvio mobile al diritto internazionale*, in LEANZA U. (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali*, Giuffrè, Milano, 1988, pag. 99.

delegato ad adottare, entro il 31 marzo 2008, uno o più decreti legislativi recanti ulteriori disposizioni occorrenti per l'adattamento dell'ordinamento giuridico italiano ai principi e alle norme della Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, fatta a Oviedo il 4 aprile 1997, nonché del Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, ratificati ai sensi della legge 28 marzo 2001, n. 145»³.

Astenendosi dall'addentrarsi in un giudizio critico in merito al metodo ed alla tecnica normativa che sottende all'azione legislativa del Governo, caratterizzata da una surrettizia inclusione di una norma all'interno di un contesto normativo affatto ultroneo⁴, il contenuto dell'emendamento, consente di riaprire – come anticipato – la questione della presunta ratifica da parte dell'Italia della appena richiamata Convenzione di Oviedo, nonché del correlato Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, n. 168, sul divieto di clonazione di esseri umani. La circostanza per la quale successivamente la proposta di emendamento sia stata ritirata dal rappresentante del Governo nella seduta di Commissione del 3 ottobre 2007, se da un lato sembra confermare l'inopportunità di tale inserimento⁵, per altro verso non diminuisce – ma anzi

³ Appare utile riportare nella sua interezza il contenuto normativo dell'emendamento proposto dal Governo: Dopo l'articolo 9, inserire il seguente: «Art. 9-bis. (*Delega al Governo ad adottare decreti legislativi di raccordo dell'ordinamento italiano con la Convenzione di Oviedo sulla biomedicina e abrogazione dell'articolo 1, comma 3 della legge 26 febbraio 2007, n. 17*) 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 marzo 2008, uno o più decreti legislativi recanti ulteriori disposizioni occorrenti per l'adattamento dell'ordinamento giuridico italiano ai principi e alle norme della Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, fatta a Oviedo il 4 aprile 1997, nonché del Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, ratificati ai sensi della legge 28 marzo 2001, n. 145. 2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi al Senato della Repubblica ed alla Camera dei deputati perché sia espresso dalle competenti Commissioni parlamentari un parere entro il termine di quaranta giorni, decorso il quale i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza del parere. 3. Il comma 3 dell'articolo 1 della legge 26 febbraio 2007, n. 17, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2006 n. 300 è abrogato».

⁴ Come del resto evidenziato nel corso dei lavori della Commissione dalla senatrice Bianconi, la quale ha espresso «una valutazione nettamente negativa in ordine alla scelta del Governo di procedere all'adattamento dell'ordinamento nazionale alla Convenzione di Oviedo sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina attraverso un emendamento ad un disegno di legge riguardante altra materia», dal momento che «la complessità, l'ampiezza e la delicatezza dei contenuti del menzionato accordo renderebbero necessario provvedere all'armonizzazione dell'ordinamento tramite un'apposita legge, affinché il Parlamento possa affrontare la questione dedicando un confronto il più possibile ampio alla relativa proposta legislativa», giungendo fino ad ipotizzare che il ricorso allo strumento dell'emendamento finalizzato a porre una delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi, si riveli «lesivo delle prerogative delle istituzioni parlamentari» (Resoconto sommario n. 78 del 05/06/2007, seduta pomeridiana del 5 giugno 2007, consultabile sul sito della Camera dei Deputati, www.camera.it).

⁵ Appare significativo il testo del resoconto sommario dei lavori della seduta del 3 ottobre 2007 della Commissione Igiene e Sanità del Senato, ed è opportuno quindi riportarlo nella sua interezza: «Il sottosegretario Zucchelli, anche in considerazione delle perplessità espresse da alcuni Gruppi parlamentari in merito all'esigenza che il conferimento di una nuova delega legislativa all'Esecutivo per l'adattamento dell'ordinamento giuridico italiano alla convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina sottoscritta ad Oviedo il 4 aprile 1997, prevista dall'emendamento

rafforza, procrastinando una assunzione di responsabilità politica da parte del legislatore e dell'esecutivo – la rilevanza della questione: la Convenzione di Oviedo è attualmente in vigore all'interno dell'ordinamento italiano?

Il Parlamento italiano, attraverso la legge 145 del 2001, ha, per un verso, *autorizzato* il Presidente della Repubblica a ratificare la Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa (art. 1); contemporaneamente⁶, ha conferito «piena e completa esecuzione» al trattato medesimo e relativo protocollo addizionale (art. 2), perfezionando il tradizionale schema legislativo in materia attraverso la previsione di una «clausola di *adattamento*» del diritto interno al contenuto del trattato, conferendo a tal fine una delega (mai esercitata) al Governo (art. 3).

Pertanto, il modello tripartito di regolazione dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale, fondato sulla catena funzionale «autorizzazione-esecuzione-adattamento», sembra essere stato formalmente rispettato dalla legge 145/2001, potendosi quindi teoricamente condividere l'affermazione in base alla quale «la Convenzione di Oviedo, in realtà, è stata non solo *ratificata* dal nostro Paese, in virtù dell'autorizzazione contenuta all'art. 1 della citata legge n. 145/2001, bensì anche *eseguita*, ossia fatta oggetto di adattamento speciale con la formula «piena e intera esecuzione è data...» (art. 2, l. n. 145/2001)»⁷.

Tuttavia, tale definitiva affermazione rischia di assumere un valore assertivo esclusivamente presunto, dal momento che è necessario preliminarmente verificare la concreta perfezione giuridica della condizione, la *ratifica*, sulla quale viene a fondarsi l'operatività dell'*esecuzione* del trattato: occorre, quindi, verificare se lo Stato italiano sia *effettivamente* impegnato a livello internazionale attraverso il completamento della procedura di ratifica. Infatti, aderendo ad una concezione dualista⁸ dei rapporti tra diritto

9.0.7, sia discussa in un provvedimento *ad hoc*, ritira tale proposta emendativa» (il testo completo del resoconto è reperibile su <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=15&id=280171>).

⁶ Tale contemporaneità di effetti rischia di non trasferirsi automaticamente dal livello del diritto formale (legge di ratifica ed esecuzione) a quello dell'efficacia sostanziale (pieno esperimento a livello internazionale della procedura di ratifica del trattato, come si tenterà di suggerire subito *infra*),

⁷ Secondo GUAZZAROTTI A., *Il caso Welby: adattamento ai trattati e deleghe non attuate*, in *Quaderni Costituzionali*, 2007, n. 2, pag. 358.

⁸ Per un necessariamente non esaustivo riferimento dottrinale in materia di teoria monista e dualista del rapporto tra diritto internazionale e diritti interni, il riferimento può andare a ANZILOTTI, *Il diritto internazionale nei giudizi interni*, in *Id.*, *Opere di Dioniso Anzilotti, Scritti di diritto internazionale pubblico*, I, Cedam, Padova, 1956, pagg. 281-541; BARILE G., *Diritto*

internazionale e diritti nazionali, che si esprime attraverso la necessità costituzionale di un'attività di adattamento del diritto interno da parte degli Stati⁹, sarebbe possibile riconoscere una (inevitabile) permeabilità e comunicabilità tra i medesimi¹⁰.

Il rapporto tra ordinamento internazionale ed ordinamenti interni sembra quindi potere essere ricostruito non tanto in termini di assoluta separatezza, quanto piuttosto di dialogica interrelazione¹¹ basata su di un rapporto di *reciproca corrispondenza*¹² e caratterizzata da un *andamento bidirezionale*: un andamento bidirezionale caratterizzato da un flusso "in→out", che trova espressione negli strumenti giuridici dell'autorizzazione e della (successiva) esecuzione del trattato da parte dei poteri statuali, e da un correlato flusso "out→in", corrispondente al *complessivo* procedimento di ratifica¹³ del trattato

internazionale e diritto interno, in *Rivista di diritto internazionale*, 1956, pag. 449 ss.; MONACO, *L'ordinamento internazionale in rapporto all'ordinamento statale*, Università di Torino, serie II, Torino, 1932; SPERDUTI, *Diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1958, pagg. 188 ss.; Id., *Dualism and Monism – A Confrontation to Be Overcome*, in *International Journal of International Law*, 1977, pagg. 31 ss.; BERNARDINI A., *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara, 1973; CATALDI, *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Digesto-Discipline pubblicistiche*, vol. XII, 1997, pagg. 381 ss.; ARANGIO RUIZ, *Dualism Revisited: International Law and Interindividual Law*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, pagg. 909 ss.;

⁹ Come ricostruito sistematicamente da LA PERGOLA A., *Introduzione a: Costituzione dello Stato e norme internazionali*, in LEANZA U. (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali*, op. cit., pag. 7, sarebbe possibile racchiudere «la classificazione delle tecniche di adattamento in tre figure: 1) il procedimento automatico (...); 2) il procedimento speciale (...) con specifico riferimento ai trattati; 3) il procedimento ordinario, che si concreta nell'emanazione, da parte degli organi statuali, dell'atto prescritto dal diritto interno, secondo le comuni regole di competenza, per la disciplina della materia, sulla quale verte la norma internazionale».

¹⁰ Di «vasi comunicanti», con riferimento al diritto internazionale ed al diritto interno, parla CONDORELLI L., *Interpretazione giurisprudenziale ed interpretazione autentica di trattati internazionali nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1973, pag. 237; tale espressione connotativa permetterà di chiarire grazie alla propria forza illustrativa anche il rapporto di reciproca necessità tra tali livelli ordinamentali, su cui subito *infra*.

¹¹ In maniera conforme, secondo CATALDI, *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, op. cit., pag. 392, «la descrizione dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale va invece impostata (...) sulla base dell'osservazione di quanto avviene sia nell'ambito del diritto internazionale, in virtù dell'*influenza* esercitata su di esso dal diritto interno, sia nell'ambito dell'ordinamento interno prescelto».

¹² Reciproca, in quanto l'efficacia del trattato a livello di diritto internazionale è subordinata all'attività di ratifica da parte degli Stati firmatari.

¹³ Procedura di ratifica che nel nostro ordinamento è disciplinata dagli artt. 72, quarto comma, 75, secondo comma, 80 e 87, ottavo comma, rispetto ai quali, come rilevato da TREVES T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 666, «l'espressione "ratifica" di trattati internazionali, impiegata negli artt. 80 e 87, va intesa in senso ampio come riferibile ad ogni e qualsiasi atto mediante il quale venga espresso il consenso dello Stato ad essere vincolato *sul piano internazionale* da un trattato concluso in forma "solenne", riferendosi «a tutti gli atti attraverso i quali (...) viene anche espresso nella vita di relazione internazionale il consenso dello Stato ad obbligarsi ad un trattato nei confronti degli altri soggetti di diritto internazionale» (corsivi aggiunti da chi scrive). In senso conforme, FERRARI BRAVO L., *L'evoluzione del diritto dei trattati e la Costituzione italiana*, in LEANZA U. (a cura di), *Costituzione dello Stato e norme internazionali*, op. cit., pag. 181.

medesimo, che trova nel deposito dello strumento di ratifica a livello internazionale un essenziale e – come vedremo – condizionante elemento costitutivo.

Si verrebbe quindi ad instaurare un rapporto di reciproca corrispondenza tra i due ambiti giuridici, in quanto la concreta effettività delle disposizioni del trattato da un lato e della manifestazione di volontà (sovranità) dello Stato dall'altro sono condizionate¹⁴ ad una serie di attività che devono essere svolte ad entrambi i livelli, attività rispetto alle quali sembra porsi la questione di un eventuale rapporto di *precedenza* logico-giuridica interna alla catena funzionale (autorizzazione-esecuzione-adattamento) descritta *supra*.

All'interno del processo normativo di adeguamento del diritto interno al diritto internazionale convenzionale sarebbe quindi possibile individuare distinte fasi di efficacia giuridica che corrispondono ai diversi, seppur connessi e legati da un rapporto di continuità, "anelli" della catena funzionale che dall'autorizzazione alla ratifica giunge all'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, attraverso l'ordine di esecuzione: un percorso, questo, che sembra contraddistinto da una progressiva espansione dell'area dell'*efficacia* giuridica degli atti compiuti che si perfeziona nel momento in cui viene a coincidere con l'area della *validità* dei medesimi.

Delineando tale processo di graduale coincidenza tra efficacia e validità, sembra chiarirsi il riferimento ad un rapporto di precedenza interno al processo disegnato dal testo costituzionale attraverso gli articoli 80 e 87, ottavo comma: da un lato, infatti, all'interno del parametro normativo rappresentato dalla legge (formale) di «ratifica ed esecuzione» di un trattato internazionale (nel caso di specie, la Convenzione di Oviedo), soltanto l'elemento dell'autorizzazione alla ratifica sembra essere connotato da una immediata efficacia giuridica, in quanto «atto necessario perché si possa procedere alla ratifica di [determinati] trattati»¹⁵.

Al contrario, tali caratteristiche giuridiche – validità ed efficacia – sembrano non coincidere istantaneamente per quanto riguarda i successivi momenti dell'esecuzione e dell'(eventuale) adattamento, in quanto alla validità

¹⁴ In termini di «necessità della corrispondenza, nella maggior misura possibile, dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale» (pag. 399) e di «imperativo della corrispondenza dell'ordinamento interno alle norme di diritto internazionale» (pag. 394) si esprime CATALDI, *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Digesto-Discipline pubblicistiche*, voce, op. cit.

¹⁵ TREVES T., *Diritto internazionale*, op. cit., pag. 669.

formale derivante dalla loro inclusione all'interno della legge di autorizzazione alla ratifica non corrisponde automaticamente la relativa efficacia sostanziale. Infatti, rispetto agli "anelli funzionali" dell'esecuzione e dell'adattamento, la fase dell'autorizzazione viene a porsi quale *condizione* di efficacia necessaria¹⁶, ma non sufficiente¹⁷, dal momento che il momento della *ratifica* formale, che si perfeziona con il deposito degli strumenti della medesima ex art. 11 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati¹⁸, assume un sostanziale effetto condizionante¹⁹ non tanto della validità quanto dell'efficacia dei medesimi²⁰.

Tale ricostruzione "a distinti e crescenti livelli di efficacia" dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale convenzionale, oltre che nella logica e nella cronologia, sembra trovare una duplice conferma giuridica. Infatti, da un lato, l'ordine di esecuzione contenuto nella legge d'autorizzazione svolge la funzione normativa di «*condizionare queste ultime norme [le norme interne di adattamento] alla vigenza internazionale del trattato*»²¹, in tal modo evidenziandosi una necessaria dipendenza dell'efficacia delle prime rispetto alla vigenza del secondo, dal momento che «la sua operatività resta infatti subordinata ad un evento che al momento dell'emanazione della legge si

¹⁶ In quanto l'autorizzazione può essere definita come «un atto col quale un organo esprime il suo apprezzamento su un atto da compiersi da un altro organo come condizione all'esercizio da parte di quest'ultimo della sua competenza a compierlo», secondo PERASSI, *La Costituzione italiana e l'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1952, pag. 14.

¹⁷ Dal momento che «l'autorizzazione alla ratifica non obbliga il governo (in senso sostanziale) e il Capo dello Stato (in senso formale) ad eseguire quanto è stato autorizzato», spettando «all'esecutivo le determinazioni sostanziali sulla conclusione dei trattati internazionali e in particolare quelle relative al se e al quando effettuare *lo scambio e il deposito dello strumento di ratifica*» (corsivo aggiunto da chi scrive), secondo TREVES T., *Diritto internazionale*, op. cit., pag. 669.

¹⁸ Infatti, «una volta formatasi la volontà dello Stato attraverso le deliberazioni degli organi costituzionalmente competenti, il procedimento di formazione dell'accordo si conclude con lo scambio o con il deposito delle ratifiche» (CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VII edizione, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pag. 64).

¹⁹ Secondo SILVESTRI G., *Ratifica III) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, op. cit., pag. 5, la legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionale «ha il contenuto di atto autorizzativo, ossia la rimozione di un ostacolo all'esercizio di una potestà, o di un diritto, di soggetto distinto (potere esecutivo) da quello che delibera l'autorizzazione (parlamento)»

²⁰ «Essendo l'efficacia dell'ordine di esecuzione vincolata (...) alle vicende delle disposizioni convenzionali nell'ordinamento internazionale», secondo CATALDI, *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Digesto-Discipline pubblicistiche*, voce, op. cit., pag. 398. SILVESTRI G., *Ratifica III) Diritto costituzionale*, op. cit., pag. 1, ricorda come, da un lato, «solo con (...) la ratifica, il trattato acquisterà efficacia, per le parti contraenti, nell'ordinamento internazionale», mentre, d'altro canto, «dalla ratifica derivano gli effetti, e le responsabilità, per l'adempimento del trattato da parte dello Stato nelle relazioni internazionali».

²¹ CONDORELLI L., *Il giudice italiano e i trattati internazionali. Gli accordi self-executing e non self-executing nell'ottica della giurisprudenza*, Cedam, Padova, 1974, pag. 19 (corsivo aggiunto da chi scrive).

presenta futuro ed incerto, e cioè l'entrata in vigore del trattato nell'ordinamento internazionale»²².

Per altro verso, la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana sembra condividere la necessità dell'elemento del deposito dello strumento di ratifica, riconoscendo come, in assenza del deposito a livello di diritto internazionale (andamento "out→in"), la correlata legge contenente l'ordine di esecuzione deve considerarsi inefficace (andamento "in→out"). Non appare ridondante riportare il passo della motivazione dell'ordinanza in oggetto, stante il suo potenziale rilievo argomentativo: la Corte, nell'ordinanza n. 282 del 1983, ha infatti affermato che «ritenuto che lo stato italiano finora non ha depositato lo strumento di ratifica e, quindi, nei suoi confronti la Convenzione non è entrata in vigore, (...) *deriva l'attuale inoperatività della legge impugnata - concernente la ratifica e contenente l'ordine di esecuzione della Convenzione, necessariamente condizionato all'entrata in vigore della convenzione medesima*», concludendo che «neppure l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della menzionata legge, per mancata fissazione del termine per la ratifica, potrebbe rendere vincolante per lo Stato italiano la Convenzione internazionale (...) perché *tali effetti derivano esclusivamente dal deposito dello strumento di ratifica*»²³. La giurisprudenza della Corte costituzionale sembra andandosi consolidare su tale impostazione: nella sentenza n. 379 del 2004, infatti, si afferma che «il riferimento all'attuazione degli accordi internazionali "*stipulati*" dallo Stato e non anche "*ratificati*" non potrebbe certo legittimare un'esecuzione (...) prima della ratifica che fosse necessaria ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, *anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano*», in tal modo confermando il rapporto di precedenza giuridica tra efficacia della ratifica del trattato a livello internazionale da parte dello Stato ed operatività dell'ordine di esecuzione all'interno dell'ordinamento nazionale.

Da un lato, quindi, sembra potersi concludere che l'efficacia dell'ordine di esecuzione del trattato e successivo adattamento del diritto interno appare, in primo luogo, necessariamente condizionata all'entrata in vigore della

²² Secondo CATALDI, *Rapporti tra norme internazionali e norme interne*, in *Digesto-Discipline pubblicistiche*, voce, op. cit., pag. 398.

²³ Ordinanza Corte costituzionale, n. 282, 29 settembre 1983, in *Rivista di diritto internazionale*, 1984, pagg. 184 ss. (corsivo aggiunto da chi scrive).

convenzione medesima a livello di diritto internazionale²⁴; dall'altro, la cogenza e la relativa efficacia a livello di diritto interno delle norme, anche *self-executing*²⁵, contenute nel trattato risultano condizionate necessariamente al deposito dello strumento di ratifica. Applicando tale ricostruzione ermeneutica al caso della Convenzione di Oviedo, sembra risultare decisiva la circostanza²⁶ in base alla quale il Governo italiano, esercitando la legittima facoltà di decidere se dare o meno attuazione alla legge di autorizzazione alla ratifica del trattato in esame²⁷, non ha ancora perfezionato il procedimento di ratifica, non essendo stato depositato lo strumento di ratifica presso il Consiglio d'Europa²⁸ e non avendo, di conseguenza, prestato il consenso ad essere vincolato dal trattato ex art. 16 della Convenzione di Vienna, il quale sancisce che «a meno che il trattato disponga diversamente, *gli strumenti di ratifica*, di accettazione, di

²⁴ Infatti, «la creazione, modificazione o abrogazione di norme interne provocata dall'ordine di esecuzione si verifica quando la regola internazionale cui l'ordine di esecuzione si riferisce entra in vigore per l'Italia sul piano internazionale, e non una volta trascorso il termine della *vacatio legis*», secondo TREVES T., *Diritto internazionale*, op. cit., pag. 690.

²⁵ Per un'analisi critica e sui possibili rischi applicativi derivanti da un utilizzo strumentale, «a scopi in senso lato "politici", ossia per non applicare norme "indesiderate" perché contrarie a sopravvenuti interessi nazionali» (pag. 281), CONFORTI B., *Diritto internazionale*, op. cit., pagg. 279-283.

²⁶ Rispetto alla quale vi è chi in dottrina si esprime nei termini di «inadempienza, difficilmente inconsapevole, di carattere meramente burocratico» (CASONATO C., *Introduzione al biodiritto. La bioetica nel diritto costituzionale comparato*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento, Trento, 2006, pag. 175).

²⁷ Appare infatti evidente che «la responsabilità politica dell'atto di ratifica del trattato internazionale spetta al governo», pur dovendosi riconoscere come «i poteri presidenziali hanno contenuto effettivo, che si qualifica sul piano della garanzia costituzionale, sul quale possono collidere con atti della funzione di governo, senza partecipare all'indirizzo politico»; pertanto, coerentemente con tale premessa, «gli atti del procedimento di ratifica successivi alla legge di autorizzazione, legge che riguarda il diritto interno, rientrano nella competenza esclusiva del governo» (SILVESTRI G., *Ratifica III) Diritto costituzionale*, op. cit., pag. 5).

²⁸ Come del resto attestato dalla pagina web dell'Ufficio Trattati del Consiglio d'Europa (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=164&CM=7&DF=10/5/2007&L=ITA>), nella quale viene costantemente aggiornato (ultimo aggiornamento 5/10/2007) lo stato delle firme e delle ratifiche dei vari Stati membri, degli Stati non membri i quali hanno partecipato alla sua elaborazione e della Comunità europea e all'adesione degli altri Stati non membri, in base alla quale l'Italia risulta avere firmato il trattato il 4 aprile 1997 ma non averlo ancora ratificato. Di tale situazione di stallo sembra del resto essere ben consapevole anche il legislatore italiano, in quanto dalla lettura del resoconto stenografico dei lavori parlamentari della Camera dei Deputati del 4 maggio 2005 (seduta n. 620) relativo alla discussione dell'interrogazione a risposta immediata presentata dall'on. Volontè al ministro per i rapporti con il Parlamento Giovanardi ("Deposito dello strumento di ratifica della Convenzione sui diritti dell'uomo e le biomedicine e del Protocollo addizionale di Parigi sul divieto di clonazione di esseri umani"), nella quale si chiedeva al Governo «(dopo averlo già fatto nel 2003) che cosa osti al deposito dell'autorizzazione di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa di Oviedo del 1997», evidenziando come «c'è un impegno del Governo non solo ad adottare il decreto legislativo, ma anche a ratificare prontamente una Convenzione la cui mancata attuazione costituisce un grave limite all'applicazione nell'ordinamento interno dei principi fissati nella Convenzione stessa e indebolisce la posizione italiana, oltre che la tutela della vita umana nel nostro paese» (fonte sito web della Camera dei Deputati, www.camera.it).

approvazione o di adesione *stabiliscono il consenso di uno Stato a essere vincolato da un trattato al momento (...) del loro deposito presso il depositario*»²⁹.

Ciò che sembra non sussistere è quindi la condizione stessa di efficacia dell'esecuzione e dell'adattamento³⁰, rappresentata dalla formale ratifica a livello internazionale della Convenzione di Oviedo, elemento necessario a garantire l'operatività dell'«*ordine di esecuzione della Convenzione, necessariamente condizionato all'entrata in vigore della convenzione medesima*»³¹, che può perfezionarsi per lo Stato italiano esclusivamente con il deposito dello strumento di ratifica «presso il depositario». Quindi, tenuto conto per un verso dell'attuale condizione di s-bilanciamento che caratterizza il rapporto tra i livelli giuridici dei “vasi comunicanti”, diritto internazionale e diritto interno, e che ne condiziona l'efficacia sostanziale; considerato per altro verso il difetto della condizione di operatività rappresentata dal perfezionamento della procedura di ratifica della Convenzione di Oviedo sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina attraverso il deposito dello strumento di ratifica, sembra possibile concludere che la medesima convenzione non può considerarsi attualmente in vigore all'interno dell'ordinamento italiano e quindi neppure in grado di produrre effetti giuridici vincolanti, dal momento che «prima del momento della sua entrata in vigore, il trattato non è ancora produttivo di diritti ed obblighi»³².

²⁹ Non appare irrilevante l'elemento giuridico in base al quale «per gli Stati che presteranno il loro consenso successivamente, l'entrata in vigore del trattato dipenderà dal momento della prestazione di tale consenso, avendosi così un frazionamento nel tempo dell'entrata in vigore», lvi, pag. 341. L'art. 33, secondo comma, della Convenzione di Oviedo, inoltre, prevede che «la presente Convenzione sarà sottoposta a ratifica, accettazione o approvazione. Gli strumenti di ratifica, di accettazione o di approvazione saranno depositati presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa».

³⁰ Attività che l'emendamento proposto ed ora ritirato in Commissione “Igiene e Sanità” del Senato avrebbe voluto delegare all'attività normativa dell'esecutivo e che, alla luce delle dichiarazioni del rappresentante del Governo nella seduta del 3 ottobre scorso, sembra ora essere destinato a trovare “sistemazione” in uno specifico quanto futuribile «provvedimento *ad hoc*», che appare comunque destinato a non avere efficacia sostanziale fino al permanere della situazione di stallo giuridico a livello internazionale causato dal mancato deposito della legge 145/2001.

³¹ Come ricorda del resto anche RESCIGNO G. U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2002, pag. 783, «l'obbligo internazionale, una volta legittimamente nato secondo Costituzione, vincola le leggi italiane successive, e poiché nel diritto internazionale l'obbligo nasce con la ratifica, *il vincolo per le leggi italiane ugualmente nasce nel momento in cui viene depositata la ratifica ed entra in vigore per l'Italia il trattato*», giungendo fino a concludere che «cosicché non c'è alcun bisogno di un ordine successivo o contemporaneo di esecuzione».

³² *Ibidem*.

Si potrebbe anzi affermare, paradossalmente, non tanto che il trattato in esame sia «entrato in vigore *anche* nell'ordinamento statale»³³ oltre che a livello internazionale, quanto piuttosto che sia entrato in (apparente) vigore *esclusivamente* nell'ordinamento statale³⁴, in considerazione della situazione di “sospensione” della procedura di ratifica a livello internazionale a causa del mancato deposito dello strumento di ratifica, essendo quindi possibile concordare con l'analisi ermeneutica in base alla quale «l'Italia, nonostante l'adozione della legge 145 del 28 marzo 2001 di ratifica ed esecuzione della Convenzione (...), non possa ancora dirsi parte della stessa Convenzione»³⁵ e che, pertanto, «la stessa non può essere considerata, in se stessa, diritto vigente in Italia»³⁶.

³³ Ci si permetta la citazione, forse eccessivamente de-contestualizzata, di GUAZZAROTTI A., *Il caso Welby: adattamento ai trattati e deleghe non attuate*, op. cit., pag. 361.

³⁴ In tale “frintendimento” sembra cadere costantemente anche la giurisprudenza ordinaria italiana, come dimostra anche la recente sentenza del Tribunale di Cagliari del 22 settembre 2007 (con la quale si è riconosciuta la liceità della diagnosi preimpianto, seppur in presenza di determinate condizioni e finalità, sulla base di una interpretazione costituzionalmente conforme della legge 40 del 2004 in materia di procreazione medicalmente assistita), nella quale si afferma che la Convenzione di Oviedo è «vigente nel nostro Paese in seguito alla ratifica di cui alla l. n. 145 del 2001». Tuttavia, recentemente, la Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, sentenza 16/10/2007, n. 21748, ha espressamente rilevato che «sebbene il Parlamento ne abbia autorizzato la ratifica con la legge 28 marzo 2001, n. 145, la Convenzione di Oviedo non è stata a tutt'oggi ratificata dallo Stato italiano», specificando al contempo però che «da ciò non consegue che la Convenzione sia priva di alcun effetto nel nostro ordinamento» in quanto «all'accordo valido sul piano internazionale, ma non ancora eseguito all'interno dello Stato, può assegnarsi (...) una funzione ausiliaria sul piano interpretativo: esso dovrà cedere di fronte a norme interne contrarie, ma può e deve essere utilizzato nell'interpretazione di norme interne al fine di dare a queste una lettura il più possibile ad esso conforme».

³⁵ CASONATO C., *Introduzione al biodiritto. La bioetica nel diritto costituzionale comparato*, op. cit., pag. 174.

³⁶ *Ibidem*.