

# Il treaty-making power nell'era post-Brexit. Quale ruolo per il Parlamento di Westminster?

di Andrea Fiorentino

**Abstract:** *The treaty-making power in the post-Brexit era. Which is Westminster Parliament's role?* – The essay examines the origins, the evolution, the actual functioning and the future perspectives of the United Kingdom's system for Parliament's scrutiny of treaties and other international agreements. Firstly, it focuses on both the foundations of Government's treaty-making under the royal prerogative and the development of Parliament's scrutiny from the absolutism to the establishment of the so-called "Ponsonby Rule". Secondly, it analyses the features and the shortcomings of the two distinct roles Parliament has under the current system for its engagement with treaty-making process: on the one hand, the scrutiny of treaties laid pursuant to Part 2 of Constitutional Reform and Governance Act 2010; on the other hand, the scrutiny of any legislation necessary for the implementation of international obligations in the domestic law. Finally, the inquiry underlines and evaluates the attempts to improve these procedures in the post-Brexit era, as the patriation of the power to make free trade agreements with significant impacts on people's lives is rising serious concerns over the little accountability and scrutiny of governmental treaty-making power.

1875

**Keywords:** treaty-making power; scrutiny of treaties, Parliament; United Kingdom.

## 1. Introduzione

Nel Regno Unito, sono ricondotte alla *royal prerogative*<sup>1</sup> tutte le manifestazioni del cosiddetto "potere estero": «le dichiarazioni di guerra e di pace, la stipulazione dei trattati, le annessioni o cessioni territoriali, l'accreditamento di rappresentanti diplomatici e il riconoscimento di Stati o governi esteri»<sup>2</sup>. Con specifico riguardo al *treaty-making power*, che del potere estero costituisce indubbiamente una delle manifestazioni più tipiche e qualificanti, la prerogativa costituisce il perdurante fondamento del potere – formalmente imputato al Capo monarchico dello Stato, ma di fatto esercitato dal Governo – di avviare e di condurre i negoziati, nonché di sottoscrivere,

---

<sup>1</sup> W. Blackstone, *Commentaries on the Law of England. In four books*, I, London, 1841, 233, il quale definisce la prerogativa «*that special pre-eminence which the King hath, over and above all other persons, and out of the ordinary course of the common law, in right of his legal dignity [...] applied to those rights and capacities which the King enjoys alone*». Cfr. altresì J. Chitty, *A Treatise on the Law of the Prerogatives of the Crown; and the Relative Duties and Rights of the Subject*, London, 1820; A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London, 1889, 349.

<sup>2</sup> A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, 2005, 101.

concludere (mediante la ratifica o un atto equivalente), emendare e denunciare i trattati e gli altri accordi internazionali.

A fronte del secolare radicamento del *treaty-making power* nella prerogativa, e quindi della persistenza di un assetto fondato sul monopolio dell'Esecutivo per quanto attiene al suo esercizio, il presente saggio si propone di indagare le origini, l'evoluzione, il funzionamento concreto e le prospettive future dei procedimenti tramite i quali il Parlamento di Westminster, finora, ha potuto far valere la propria influenza nell'ambito del processo di formazione dei trattati. Una simile riflessione appare di estrema attualità: come si osserverà più avanti, infatti, negli ultimi anni, prima il tortuoso percorso verso la realizzazione della *Brexit*, e poi, soprattutto, il conseguente "rimpatrio" del potere sovrano di negoziare e di concludere gli accordi commerciali, hanno suscitato a livello politico e dottrinale un tanto inatteso quanto effervescente risveglio dell'interesse per il tema del controllo parlamentare sul *treaty-making*. Un interesse che si ritiene degno di grande attenzione, nella misura in cui il connesso emergere di una nuova sensibilità per la soggezione dell'esercizio del potere di prerogativa a un adeguato *scrutiny* delle due Camere è sfociato in una inedita stagione di iniziative politico-istituzionali preordinate a innalzare il grado di *parlamentarizzazione* dell'assetto del potere in esame.

In un'epoca nella quale, in rapporto diretto e immediato con la strutturazione di interdipendenze sempre più strette su scala globale, si assiste da lungo tempo a un imponente *exploit* quantitativo degli accordi internazionali<sup>3</sup>, alla penetrazione dei processi di creazione del diritto internazionale in tutti gli ambiti dell'attività tipicamente interna degli Stati<sup>4</sup>, e anche al dispiegamento di problematici fenomeni di denazionalizzazione, depoliticizzazione e deformalizzazione del *decision-making process* di politica estera<sup>5</sup>, la garanzia che il *treaty-making* sia soggetto a un effettivo controllo parlamentare si eleva con urgenza a condizione indispensabile per la salvaguardia del principio della separazione dei poteri e del principio democratico-rappresentativo.

## 2. Dall'origine del controllo del Parlamento sul *treaty-making power* alla "Ponsonby Rule"

Per un'adeguata comprensione del ruolo attualmente esercitato dal Parlamento nell'ambito del *treaty-making process* appare imprescindibile prendere le mosse da una breve ricostruzione *ab origine*, in chiave diacronica, dei lineamenti istituzionali e teorici afferenti al potere di stipulare i trattati, e più in generale al potere estero.

---

<sup>3</sup> E. Keene, *The Treaty-Making Revolution of the Nineteenth Century*, in *The International History Review* 34 (2012); M. Mendez, *Constitutional review of treaties: Lessons for comparative constitutional design and practice*, in *International Journal of Constitutional Law* 15 (2017), 86.

<sup>4</sup> In tal senso, già più di cinquant'anni fa, L. Wildhaber, *Treaty-making Power and Constitution. An International and Comparative Study*, Basel-Stuttgart, 1971, 13.

<sup>5</sup> T. Giegerich, *Foreign Relations Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2011, 4.

Punto di partenza di tale itinerario è la cornice dell'assolutismo "incompiuto" tipico del contesto insulare britannico, all'interno della quale il potere monarchico ha trovato una delle sue espressioni più significative – al pari che nelle coeve esperienze di assolutismo pienamente realizzato – nella titolarità esclusiva da parte del Sovrano dello *jus representationis omnimoda*: il potere di rappresentare lo Stato e di manifestarne in via definitiva la volontà all'esterno, all'atto di concludere i trattati internazionali o di dichiarare la guerra<sup>6</sup>.

A partire dal tardo XVII secolo, nel mutato contesto politico-istituzionale segnato dalla progressiva affermazione dello Stato liberale e dall'asestamento di un sistema di governo monarchico-costituzionale, il deflusso del potere legislativo verso le Camere non ha distaccato il potere estero dalla disponibilità del Monarca. D'altra parte, sul finire del 1689 – mentre l'apposizione del *royal assent* al *Bill of Rights* suggellava un decisivo avanzamento nel processo di limitazione del potere monarchico – è stato lo stesso capostipite della moderna dottrina della separazione dei poteri a teorizzare un assetto istituzionale nel quale le attribuzioni funzionali al perseguimento del fine statale minimo della «cura della sicurezza nei rapporti internazionali»<sup>7</sup> fossero concentrate nell'Esecutivo regio. Il filosofo inglese John Locke, nell'identificare per primo, accanto a legislativo ed esecutivo, un autonomo «federative power» (definito «the Power of War and Peace, Leagues and Alliances, and all the Transactions, with all Persons and Communities without the Commonwealth»)<sup>8</sup>, ha infatti manifestato l'esigenza che esso fosse attribuito allo stesso organo titolare della funzione esecutiva<sup>9</sup>, e ha altresì riconosciuto la necessità che il suo esercizio fosse lasciato «to the Prudence and Wisdom of those whose hands it is in, to be managed for the publick good»<sup>10</sup>, nel presupposto che si prestasse assai meno dell'esecutivo ad essere regolato da «*antecedent, standing, positive Law*s»<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> A riguardo, è stata avanzata la tesi di un'identificazione *tout court* del potere di governo *absolutus* detenuto dal Monarca con il potere estero: cfr. W. Leisner, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 2-3 (1960), 345.

<sup>7</sup> G. De Vergottini, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, 5 s.

<sup>8</sup> J. Locke, *Two Treatises of Government*, Cambridge, 1988, 365.

<sup>9</sup> Questa tesi si fonda sull'osservazione per cui il potere esecutivo e quello federativo richiedevano entrambi, per il loro esercizio, l'impiego della forza pubblica, il cui comando non avrebbe potuto essere ripartito tra soggetti diversi senza causare «*disorder and ruine*» (ivi, 366).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*. Il mutare rapido e imprevedibile delle condizioni esterne impone che nella dimensione esterna dell'azione statale si dispieghi pienamente quella che Locke definisce la «*Prerogative*»: il potere, conferito all'organo investito della funzione esecutiva, «*to act according to discretion, for the publick good, without the prescription of the Law, and sometimes even against it*» (ivi, 375, § 160). Sul punto, cfr. F. Bruno, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, 1997, 11; R.H. Cox, *Locke on War and Peace*, Oxford, 1960, 129. Sul potere federativo nella riflessione di Locke, cfr. altresì T. Poole, *Locke on the Federative*, in *LSE Legal Studies Working Paper* 22 (2017); D. Jenkins, *The Lockean Constitution: Separation of Powers and Limits of Prerogative*, in *McGill Law Journal* (56)3 (2011), 543 ss.; U.

Nella costruzione teorica lockiana, dalla valenza insieme prescrittiva e giustificatoria dell'assetto dell'epoca, a fronte della lentezza decisionale propria dell'assemblea legislativa e del frequente verificarsi di circostanze che le leggi non siano in grado di prevedere o nelle quali una rigorosa applicazione delle stesse possa risultare persino dannosa<sup>12</sup>, assume pertanto dirimente importanza l'azione unitaria del potere federativo-esecutivo<sup>13</sup>: il solo in possesso di quelle «institutional virtues of speed, efficiency, and decisiveness that are better suited to deal with rapidly-changing international events»<sup>14</sup>.

Dal punto di vista formale, l'esclusione delle Assemblee parlamentari da ogni forma di intervento *diretto* all'interno del procedimento di stipulazione dei trattati ha costituito la regola del sistema britannico di organizzazione del *treaty-making* fino all'entrata in vigore del *Constitutional Reform and Governance Act 2010 (CRAG Act)*, sul quale si tornerà più avanti. Per ora interessa segnalare come, nondimeno, già a partire dal XVIII secolo l'evoluzione costituzionale abbia iniziato a plasmare forme *indirette* di controllo parlamentare sull'esercizio della *royal prerogative*.

Occorre anzitutto ricordare che i margini di manovra a disposizione del Re nella conduzione degli affari esteri – peraltro bersaglio di tentativi di

---

Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Bologna, 1989, 115 ss.

<sup>12</sup> Cfr. J. Locke, *Two Treatises of Government*, cit., 375.

<sup>13</sup> Cfr. R.H. Cox, *Locke on War and Peace*, cit., 127.

<sup>14</sup> D. Jenkins, *The Lockean Constitution*, cit., 556. Cfr. R. Ibrido, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale. Problemi comparatistici*, Padova, 2020, 50 ss., 96 ss., il quale evidenzia come la teoria del potere federativo, benché non abbia mai smesso di influenzare il dibattito sull'allocatione delle funzioni in ambito diplomatico-militare, sia invero «in larga parte un “mito”», in quanto poco condivisa all'interno dello stesso partito di Locke (i *Whigs*) e confutata, nell'esperienza inglese, «da molteplici e svariati precedenti costituzionali» (ivi, 52 s.). La centralità del ruolo dell'Esecutivo nell'esercizio del potere estero, depurata dei connotati di assolutezza teorizzati da Locke, persiste nella realtà degli odierni ordinamenti liberaldemocratici: cfr. V. Lippolis, *Parlamento e potere estero*, in S. Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, 1999, 526 ss. Del resto, si ritiene ancora valido l'assunto per il quale gli organi esecutivi, dal punto di vista tecnico-strutturale, sono assai più adatti di quelli parlamentari all'esercizio delle attribuzioni concernenti le relazioni estere: in tal senso, cfr. G. De Vergottini, *Indirizzo politico della difesa*, cit., 258 ss. Il principio dell'esclusiva concentrazione del potere estero nelle mani dell'Esecutivo è stato riaffermato anche, tra gli altri, da Blackstone, per il quale «[w]ith regard to foreign concerns, the King is the delegate or representative of his people», e pertanto «[w]hat is done by the royal authority, with regard to foreign powers, is the act of the whole nation» (W. Blackstone, *Commentaries*, cit., 245); con riferimento al *treaty-making power*, questi ha escluso qualsiasi partecipazione del Parlamento al suo esercizio, con la motivazione che nessuna controparte sarebbe mai stata disposta a correre il rischio di assumere impegni «that must afterwards be revised and ratified by a popular assembly» (*ibidem*). Cfr. anche J. Chitty, *A Treatise*, cit., 39 ss., secondo il quale «the rapidity and secrecy which are generally necessary to the due execution of public measures, will never be found in large assemblies of the people. [...] It is only by assigning the exclusive power of managing and executing state measures to one individual, that they can be effectually and properly transacted» (ivi, 39). Sulla prerogativa estera, da ultimo, cfr. C. McLachlan, *Foreign Relations Law*, Cambridge, 2014, 113 ss.

limitazione già in epoca medievale<sup>15</sup> – hanno subito un forte ridimensionamento per effetto del *Bill of Rights* (1689), il quale, com'è noto, ha fatto divieto al Sovrano di dispensare dalle leggi o dalla loro esecuzione, di imporre tributi, e di riunire e mantenere un esercito stabile in tempo di pace, senza il consenso del Parlamento. La penetrazione del principio di separazione dei poteri derivante dalla sanzione di tale atto ha infatti richiesto che l'esecuzione dei trattati comportanti oneri finanziari o modifiche del quadro legislativo fosse subordinata a un'autorizzazione in forma di legge delle Camere, volta a impedire all'Esecutivo di eludere il monopolio parlamentare della funzione legislativa tramite l'esercizio di un *prerogative power*. Escludendo la diretta efficacia dei trattati stipulati in nome del Sovrano, il sistema costituzionale si è conformato a una concezione dualista dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale<sup>16</sup>.

Al controllo *legislativo* si è presto aggiunto anche un controllo parlamentare di tipo *politico*. Il processo di affermazione della forma di governo parlamentare e la rapida evoluzione di quest'ultima in senso monista<sup>17</sup>, se da un lato hanno fatto assurgere il *Cabinet* a effettivo titolare dell'indirizzo di politica estera del Regno<sup>18</sup>, dall'altro, parallelamente, hanno posto in capo alla Camera dei Comuni la facoltà di far valere la responsabilità politica del Governo anche rispetto al suo fattuale esercizio della prerogativa di *treaty-making*: una circostanza suscettibile di indurre il *Cabinet* a una valutazione dell'opportunità politica di informare la Camera sui negoziati conclusi, mettendola in condizione di esercitare una funzione di controllo attraverso atti di sindacato ispettivo, nonché discutendo e votando risoluzioni o, persino, mozioni di censura. Invero, forte della titolarità sostanziale della pienezza della prerogativa, *de iure* il Governo è rimasto

---

<sup>15</sup> Nel 1383 fu stabilito che le spedizioni militari fossero decise dal Re con l'accordo dei Lord: cfr. A. Barbera, *I parlamenti: un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 1999, 15.

<sup>16</sup> Come enunciato da Lord Atkin in un famoso *dictum*, «[w]ithin the British Empire there is a well-established rule that the making of a treaty is an executive act, while the performance of its obligations, if they entail alteration of the existing domestic law, requires legislative action»: *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario and Others*, in *The American Journal of International Law* 31, 4 (1937).

<sup>17</sup> Cfr. C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 114 ss. È interessante notare come uno degli snodi cruciali nel processo di parlamentarizzazione della forma di governo sia collegato proprio a una decisiva questione di politica estera: nel marzo 1782, le dimissioni del Gabinetto presieduto da Lord Frederick North, accettate da Giorgio III, sono state le prime rassegnate a seguito di una sfiducia della Camera dei Comuni, la quale aveva approvato una mozione ostile alla prosecuzione della guerra contro le ex colonie nordamericane. Cfr. C. Filippini, *Frederick North: II Earl of Guilford (1770-1782). An agent of the Government in the House of Commons*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, Milano, 2020, 282 ss., nonché R. Ibrido, *Forma di governo parlamentare*, cit., 97, secondo il quale questa vicenda ha intaccato in via definitiva «l'idea di una riserva esclusiva dell'esecutivo sugli affari esteri e militari teorizzata da Locke».

<sup>18</sup> Nell'ambito di tale organo si è assistito alla graduale emersione del ruolo propulsivo del *tandem* Primo ministro-Segretario di Stato per gli affari esteri, cui ha corrisposto la tendenza a considerare il *Cabinet* stesso come una «sede più ampia di discussione ed al contempo di verifica dell'indirizzo programmato» (G. Negri, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, 1964, 67). Evidenza come, fino alla fine del XIX secolo, la Corona abbia conservato una non trascurabile «*residual influence*», W. Wallace, *The Foreign Policy Process in Britain*, London, 1977, 1.

indiscutibilmente «arbitro dell'*an*, del *quando* e del *quomodo* delle comunicazioni alle Camere»<sup>19</sup>; sicché esso, *de facto*, potendo contare anche sulla disciplinata solidarietà della sua maggioranza, ha potuto fare leva sulla propria posizione di preminenza per marginalizzare, in tale ambito più che in ogni altro, il ruolo del Parlamento<sup>20</sup>.

La saldatura del *continuum* Governo-maggioranza, oltre a rendere impotente il controllo politico del Parlamento, già inidoneo di per sé a comprimere un potere di prerogativa<sup>21</sup>, ha concorso – con il timore di esporre lo Stato alle conseguenze internazionali della violazione del principio del *pacta sunt servanda* – a neutralizzare la stessa facoltà delle Camere di rifiutare, quando necessaria, l'approvazione delle leggi di esecuzione dei trattati: al punto che nella prassi, con tre uniche eccezioni<sup>22</sup>, il Parlamento ha sempre adottato la legislazione di implementazione proposta dal Governo, inclusa quella relativa ai trattati «of which it was not adequately informed beforehand, which it had no opportunity to discuss and ponder, and which it had to accept as fait accomplis»<sup>23</sup>.

Già nella cornice degli ordinamenti di matrice liberale del tardo XVIII secolo e del XIX secolo, il ruolo attribuito al Parlamento britannico rispetto all'esercizio del *treaty-making power* era contraddistinto da una spiccata debolezza. Altri sistemi costituzionali erano infatti pervenuti a una più radicale rottura del dogma della concentrazione del potere estero nell'Esecutivo, in particolare subordinando a una preventiva approvazione degli organi legislativi la conclusione di tutti i trattati<sup>24</sup>, o almeno di alcune categorie di essi<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> F. Bruno, *Il Parlamento italiano*, cit., 18.

<sup>20</sup> Cfr. *ibidem*, nonché W. Wallace, *The Foreign Policy*, cit., 1.

<sup>21</sup> L'impotenza del controllo politico emerge chiaramente dalla lettura di A.V. Dicey, *Introduction*, cit., 387, il quale, nel rilevare come il Parlamento possa esercitare la facoltà di censurare un ministro «for misconduct in regard to the foreign policy of the country», ricorda che in virtù della prerogativa «a treaty made by the Crown, or in fact by the Cabinet, is valid without the authority or sanction of Parliament».

<sup>22</sup> Tali eccezioni hanno riguardato i trattati di estradizione conclusi con la Francia nel 1852 e con la Prussia nel 1864, e la Dichiarazione di Londra sul diritto del mare del 1909: cfr. M. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK: the case for change*, in *International and Comparative Law Quarterly* 136 (2020), 644.

<sup>23</sup> L. Wildhaber, *Treaty-making Power and Constitution*, cit., 28.

<sup>24</sup> Il riferimento è all'assetto del *treaty-making power* inscritto nella Costituzione statunitense del 1787 (art. II, sez. 2) e al modello francese consacrato dalle costituzioni del periodo rivoluzionario. Sull'origine dei due sistemi, cfr. soprattutto F. Bruno, *Il potere federativo agli albori dello Stato liberale: Convenzione di Filadelfia e Assemblea Nazionale francese*, in C. Murgia (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, 2017, 114 ss.

<sup>25</sup> Si allude al fortunato modello di intervento parlamentare nell'esercizio del *treaty-making power* risalente alla Costituzione belga del 1831 (art. 68), con esclusivo rimando agli ordinamenti nei quali se ne è imposta la lettura in base alla quale l'approvazione richiesta per certe tipologie di trattati costituiva un presupposto della loro validità internazionale: per un'approfondita disamina della questione, cfr. F. Bruno, *Il Parlamento italiano*, cit., 23 ss., 72 ss. Nel secondo dopoguerra si sono ispirate al modello di matrice belga, perfezionandolo, numerose carte costituzionali, tra le quali la Costituzione italiana del 1948 (art. 80), quelle francesi del 1946 (art. 27) e del 1958 (art. 53), il *Grundgesetz* del 1949 (art. 59, c. 2) e la Costituzione spagnola del 1978 (artt. 93-94).

Nei primi decenni del XX secolo, la questione del controllo parlamentare sull'esercizio del *treaty-making power*, e in generale del potere estero, ha acquisito sempre maggiore salienza nel dibattito pubblico interno e internazionale. Da un lato, l'esigenza di un rafforzamento del ruolo del Parlamento anche in tale settore ha ricevuto considerevole impulso dall'incedere, tramite la progressiva estensione del suffragio, del processo di democratizzazione, che ha avuto l'effetto di estendere la base sociale del sistema parlamentare, consolidandolo<sup>26</sup>. Dall'altro, l'esperienza drammatica del primo conflitto mondiale, in Gran Bretagna come in tutti gli altri Paesi belligeranti, ha contribuito a rendere obsoleta l'antica concezione degli affari esteri come *arcana imperii*, generando un'inedita spinta verso il superamento dei metodi segreti della diplomazia classica, da realizzare anche mediante un più intenso coinvolgimento delle assemblee nelle scelte fondamentali<sup>27</sup>. L'esigenza di un radicale rinnovamento dei modi di gestione delle relazioni estere<sup>28</sup> nel senso di una tendenziale rispondenza degli indirizzi di politica estera alla volontà popolare mediata dalle istituzioni parlamentari, se nell'Europa continentale ha determinato una comune ispirazione delle costituzioni democratiche del primo dopoguerra a un «*primauté du pouvoir législatif*» nell'ambito del processo di conclusione dei trattati<sup>29</sup>, oltremontana ha dato origine a più modesti mutamenti evidenziatisi sul terreno della concreta configurazione dei rapporti tra gli organi costituzionali apicali.

Sul piano del controllo legislativo, si segnalano la pratica dell'inserimento negli stessi testi dei trattati di specifiche clausole intese a subordinarne l'entrata in vigore alla promulgazione di una legge<sup>30</sup>, e soprattutto quella, assurda a «normal procedure» ancora oggi osservata<sup>31</sup>, di conseguire l'approvazione della legislazione di implementazione prima della conclusione di un singolo trattato, o anche di una determinata categoria di accordi<sup>32</sup>. Per quanto riguarda i trattati di importanza politica primaria non necessitanti di un'*implementing legislation*, al fine di assicurare in ogni caso una discussione e una deliberazione del Parlamento, il Governo ha talvolta sollecitato l'assenso di quest'ultimo – da esprimere con legge o con atto di indirizzo – in un momento intercorrente tra la firma e la ratifica (il precedente decisivo è stato stabilito nel 1919 dalla decisione del Primo ministro Lloyd George di sottoporli i trattati di pace) o persino prima della

---

<sup>26</sup> Sul punto, cfr. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, 2006, 77 ss.

<sup>27</sup> Cfr. F. Bruno, *Il potere federativo*, cit., 131; Id., *Il Parlamento italiano*, cit., 174 s.

<sup>28</sup> Sul piano internazionale, tale esigenza ha condotto ai primi tentativi di limitare giuridicamente lo *jus ad bellum* (fino ad allora considerato un corollario tipico della sovranità), per una sintesi dei quali cfr. E. Greppi, *Uso della forza e tutela dei diritti umani nel diritto internazionale*, in P. Carnevale, E. Greppi, K. Roudier, *Il diritto della guerra e della pace*, Napoli, 2019, 10 ss.

<sup>29</sup> B. Mirkiné-Guetzévitch, *Droit constitutionnel*, cit., 133.

<sup>30</sup> Vi si è fatto ricorso, ad esempio, in relazione a un trattato di commercio e di navigazione stipulato con il Portogallo nel 1914.

<sup>31</sup> H. Lauterpacht, *Is International Law a Part of the Law of England?*, in *Transactions of the Grotius Society* 25, 51 (1939), 75.

<sup>32</sup> Cfr. A. McNair, *The Law of Treaties*, Oxford, 1961, 97 ss.; L. Wildhaber, *Treaty-making Power and Constitution*, cit., 28 s.

firma (come avvenuto per il Patto di Locarno del 1925)<sup>33</sup>. L'innovazione più significativa introdotta nel periodo postbellico, destinata a divenire un elemento caratterizzante del sistema britannico di organizzazione del *treaty-making power*, è però quella conosciuta con il nome di “*Ponsonby Rule*”.

Tra gli esponenti di punta del vasto movimento di opinione che all'indomani della Grande Guerra, in polemica con la gestione autocratica degli affari esteri sperimentata nel corso del conflitto, si era mobilitato in favore di un rafforzamento dell'intervento parlamentare in questo settore<sup>34</sup>, figurava il diplomatico Arthur Ponsonby, assertore di proposte particolarmente avanzate di democratizzazione del potere estero<sup>35</sup>. Nominato *Under-secretary of State for Foreign Affairs* nel primo Governo laburista guidato da Ramsay MacDonald, nel 1924 Ponsonby ha tentato di tradurre in pratica una parte del suo manifesto riformatore formulando la *Rule* destinata a rimanere legata al suo nome, presentata come un cambiamento «*in customs and procedures*»<sup>36</sup>. Enunciata nell'ambito di un discorso tenuto alla Camera dei Comuni il 1° aprile, in occasione della seconda lettura del *Treaty of Peace (Turkey) Bill*<sup>37</sup>, nella sua prima e più importante parte essa consisteva nell'impegno del Governo a depositare presso entrambe le Camere, per un periodo di ventuno giorni, ciascun trattato da esso firmato, prima di procedere alla sua ratifica e alla sua pubblicazione nella *Treaty Series*<sup>38</sup>; i trattati lasciati sui *table* dei due rami del

<sup>33</sup> Cfr. F. Bruno, *Il Parlamento italiano*, cit., 178. Ancor prima, alcuni trattati riguardanti importanti cessioni territoriali erano stati eccezionalmente sottoposti a uno *statutory assent*: v. il precedente relativo al trattato anglo-tedesco di Helgoland-Zanzibar (1890) e la pronuncia dell'Alta Corte di Bombay nel caso *Damodhar Gordhan Deroiam Kanji* del 1876 (I App. Cas. 332 P.C.), secondo cui «it was beyond the powers of the Crown without the concurrence of the Imperial Parliament to make any cession of territory within the jurisdiction of any of the British courts in India, in time of peace, to a foreign power» (S. Templeman, *Treaty-Making and the British Parliament*, in *Chicago-Kent Law Review* 67, 459 (1991), 463 s.).

<sup>34</sup> Cfr. E.P. Chase, *Parliamentary Control of Foreign Policy in Great Britain*, in *American Political Science Review* 25, 4 (1931), 871 s.; B. Fowler, *Parliamentary consent to treaty ratifications: another procedure strained by Brexit?*, in *The Constitution Unit Blog*, 20 November 2018.

<sup>35</sup> Segnatamente, egli aveva sostenuto l'idea che «[n]o treaty, no alliance, and no commitment involving national obligations should be entered upon or concluded without the consent of Parliament», e auspicato uno *scrutiny* più intenso della Camera dei Comuni sulla politica estera, da realizzare anche mediante l'istituzione di un *Foreign Affairs Committee*. A. Ponsonby, *Democracy and Diplomacy. A plea for popular control of foreign policy*, London, 1915, 118. Cfr. anche Id., *Wars and Treaties. 1815 to 1914*, London-New York, 1919.

<sup>36</sup> Parliamentary debates, House of Commons, 5th Series (1924), 171, c2001 ss.

<sup>37</sup> Si trattava del progetto di legge di implementazione del Trattato di Losanna del 1923. Cfr. B. Fowler, *Parliamentary consent to treaty ratifications*, cit., la quale ricorda che «Ponsonby knew that announcing his new procedure during the debate was out of scope of the Bill, but as a member of a radical minority government trying to pass a slew of domestic legislation while still dealing with international fallout of the War, he feared he would have no other opportunity».

<sup>38</sup> Fin dal 1892 era invalsa la prassi di presentare al Parlamento i trattati conclusi dal Governo tramite la loro pubblicazione in una serie numerata di *Command Papers* denominata *Treaty Series*: cfr. P. Craig, *Engagement and Disengagement with International Institutions*, in C.A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations*

Parlamento, entro tale lasso di tempo, sarebbero stati oggetto di una discussione, su iniziativa del Governo stesso, ove questo li avesse ritenuti importanti, oppure se una richiesta formale in tal senso fosse stata presentata dall'opposizione o da qualsiasi altro partito «through the usual channels», e fosse stato trovato tempo per soddisfarla. In una seconda parte del suo intervento, Ponsonby aveva anche dichiarato l'intento del Governo di informare la Camera riguardo a tutti gli altri «international agreements and commitments which [might] bind the nation to specific action in certain circumstances», che importassero l'assunzione di «international obligations of a serious character, although no signed and sealed document [might] exist»<sup>39</sup>, e che non necessitassero della ratifica. Alla Camera bassa veniva quindi riconosciuto il diritto di essere almeno informata degli accordi stipulati in forma semplificata, sempre più utilizzati, già durante la prima metà del XX secolo, non solo per assumere impegni di natura meramente tecnica, ma anche per concludere accordi di fondamentale rilevanza politica.

In definitiva, ritenendo presumibilmente la previsione di un'approvazione parlamentare dei trattati un traguardo oltremodo ambizioso, il Gabinetto laburista di minoranza si è limitato a un'iniziativa volta a consentire al Parlamento di venire a conoscenza di tutti i trattati firmati dal Governo, compresi quelli non richiedenti l'approvazione di un *implementing bill*. In tal modo, idealmente, trattati e clausole segreti sarebbero rimasti un lontano ricordo, e le Camere sarebbero state messe nella condizione di dibattere in tempi certi i trattati che il Governo, l'opposizione o qualsiasi altro partito avessero ritenuto meritevoli di attenzione<sup>40</sup>. Il cambiamento preannunciato da Ponsonby prometteva di individuare un equilibrio più avanzato tra le contrastanti esigenze della garanzia di «publicity and opportunity for discussion and criticism»<sup>41</sup>, e della tutela della tempestività e della discrezionalità necessarie a un'interazione efficace con le altre potenze. Ad ogni modo, il Governo rimaneva l'incontrastato signore del *treaty-making power*. L'impegno assunto nei confronti delle Camere, infatti, se da un lato rendeva possibile un loro intervento nel *treaty-making process* anteriore alla conclusione dello stesso, dall'altro lo costruiva come meramente eventuale, e inoltre non poneva a carico dell'Esecutivo alcun obbligo suscettibile di comprimere la pienezza del suo *prerogative power*: ogniquale volta lo avesse ritenuto preferibile, il Governo avrebbe potuto legittimamente lasciare il Parlamento all'oscuro di un trattato da esso negoziato e sottoscritto. In aggiunta, sul terreno della concreta operatività della *Rule*, la possibilità stessa di svolgere un dibattito su un trattato depositato era rimessa all'autonoma valutazione della sua importanza da parte del Governo (influenzata dalla ponderazione dell'opportunità politica di interpellare le Camere), o a un'altamente

---

*Law*, Oxford, 2019, 397. Si noti che le prime proposte in direzione di una sottoposizione di tutti i trattati all'attenzione del Parlamento erano state presentate e discusse presso le Camere nel 1873: v. *Parliamentary debates*, 3rd Series (1873), 214, 448 ss., 1159 ss., 1309 ss.

<sup>39</sup> *Parliamentary debates*, House of Commons, 5th Series (1924), 171, c2005.

<sup>40</sup> Cfr. A. McNair, *The Law of Treaties*, cit., 33, per il quale il fine della *Rule* è «to secure publicity for treaties and to afford opportunity for their discussion in Parliament if desired».

<sup>41</sup> *Parliamentary debates*, House of Commons, 5th Series (1924), 171, c2002 ss.

improbabile disponibilità dello stesso a iscriverne all'ordine del giorno il dibattito di una mozione dell'opposizione volta a disapprovarne l'operato. Persino nella remota ipotesi in cui il Parlamento avesse espresso disapprovazione nei confronti di un trattato oggetto di dibattito, il Governo avrebbe potuto comunque ratificarlo, salvo una altrettanto inverosimile approvazione, come *extrema ratio*, di una mozione di sfiducia<sup>42</sup>.

La *Rule* adottata dal Gabinetto McDonald, rigettata dal successivo Governo *Tory* presieduto da Stanley Baldwin, è stata poi ripristinata dal secondo Governo McDonald (1929-1931)<sup>43</sup>, e nel corso dei decenni – venute meno le resistenze dei conservatori – si è cristallizzata, limitatamente alla sua prima parte, in una vera e propria convenzione costituzionale<sup>44</sup> osservata in linea di principio da tutti gli Esecutivi, eccetto che in circostanze emergenziali che hanno imposto di procedere immediatamente alla conclusione di determinati trattati<sup>45</sup>. Durante la prolungata vigenza della stessa, la prassi si è ampiamente incaricata di metterne in luce i limiti sopra evidenziati. Come rilevato dal Governo nel 2007, è stato «very rare for debates to be requested under the Ponsonby rule»<sup>46</sup>. Piuttosto insoliti, d'altra parte, sono stati anche i casi di esame dei trattati depositati da parte dei *Select Committee*<sup>47</sup>. È stata anche segnalata una diffusa ignoranza tra i parlamentari e i membri del Governo riguardo all'esistenza stessa della regola convenzionale<sup>48</sup>.

Questi limiti non sono stati nemmeno scalfiti da alcune timide correzioni di rotta implementate dall'Esecutivo nel tentativo di potenziare l'applicazione della *Ponsonby Rule*. Innanzitutto, la sua estensione, a partire dal 1982, agli emendamenti apportati ai trattati precedentemente stipulati. In secondo luogo, l'instaurazione, nel 1997, della prassi di corredare il testo dei trattati depositati con una relazione illustrativa denominata *Explanatory*

<sup>42</sup> Sui limiti della *Ponsonby Rule*, cfr. A. Lang, *Parliament's role in ratifying treaties*, House of Commons Library, briefing paper n. 5855, 17 February 2017, 10; A. Thorp, *Parliamentary scrutiny of treaties: up to 2010*, House of Commons Library, standard note SN/IA/4693, 25 September 2009, 9; S. Templeman, *Treaty-Making*, cit., 466.

<sup>43</sup> V. Parliamentary debates, House of Commons, 5th Series (1929), 230, 408.

<sup>44</sup> Sul riconoscimento della *Ponsonby Rule* come convenzione costituzionale, cfr. W. McKay, *Erskine May Parliamentary Practice*, LexisNexis, 2004, 264 s.; J. Jowell, D. Oliver, *The Changing Constitution*, Oxford, 2007, 145; A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow, 2011, 28, nota 99, 317; S. De Smith, R. Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1998, 147; F.A. Mann, *Foreign Affairs in English Courts*, Oxford, 1986, 84.

<sup>45</sup> La *Ponsonby Rule* non è stata osservata nei casi in cui la ratifica di un trattato è stata ritenuta particolarmente urgente dal Governo e/o questo non ha potuto procedere al deposito perché le Camere non erano in sessione (è accaduto, ad esempio, per l'*Anglo-French-Turkish Treaty* del 1939, sul quale v. Parliamentary debates, House of Commons, 5th Series (1939), 352, 1407).

<sup>46</sup> Ministry of Justice, Ministry of Defence and Foreign & Commonwealth Office, *The governance of Britain: war powers and treaties: limiting executive powers*, Cm 7239, 25 October 2007, 82.

<sup>47</sup> Lo stesso *Foreign Affairs Committee* ha prodotto *report* esclusivamente su alcuni trattati relativi al cammino di integrazione europea. Sul punto, cfr. M. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK*, cit., 635.

<sup>48</sup> Cfr. *ivi*, 640, il quale, a riguardo, menziona una testimonianza di Jack Straw (Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, *Draft Constitutional Renewal Bill*, HL 166-I, HC 551-I, 31 July 2008, 323).

*Memorandum*<sup>49</sup>. In terzo luogo, l'impegno del Governo, assunto il 30 ottobre 2000<sup>50</sup>, a promuovere lo svolgimento dibattiti sui trattati concernenti importanti questioni politiche, diplomatiche e militari ogni volta che richieste in tal senso fossero state presentate da un *Select Committee* della Camera dei Comuni e avessero trovato il sostegno del *Liaison Committee*<sup>51</sup>. A quest'ultima iniziativa, volta a rivitalizzare il controllo sul *treaty-making* attraverso una valorizzazione dell'attività istruttoria delle commissioni, non ha però corrisposto alcuna reazione da parte degli organi endocamerali, i quali non si sono mai avvalsi della facoltà di (tentare di) provocare una discussione sulle anzidette tipologie di trattati<sup>52</sup>. Infine, rispondeva alla stessa *ratio* di tale iniziativa anche l'impegno, enunciato nel novembre 2000, a trasmettere i trattati depositati ai *Select Committee* competenti per materia<sup>53</sup>, il quale, benché abbia inaugurato una «*routine practice*»<sup>54</sup>, non ha tuttavia dato i frutti sperati, per la scarsità del tempo e delle risorse a disposizione delle commissioni<sup>55</sup>.

### 3. La procedura disciplinata dalla parte 2 del *Constitutional Reform and Governance Act 2010*: caratteri e criticità

La consapevolezza della marginalità del ruolo assegnato alle Camere dalla *Rule*, unitamente alla più generale preoccupazione che il perdurante radicamento del potere estero dell'Esecutivo nella prerogativa tendesse a offuscarne e a limitarne l'*accountability* nei confronti del Parlamento<sup>56</sup>, ha messo in moto, a partire dal 2004, un processo riformatore culminato con il conseguimento di una piccola rivoluzione costituzionale: la parziale legificazione e, in certa misura, il potenziamento della regola enunciata nel

<sup>49</sup> Cfr. J. Harrington, *Scrutiny and Approval: The Role of Westminster-Style Parliaments in Treaty-Making*, in *International and Comparative Law Quarterly* 55, 1 (2006), 131 s.; C. Warbrick, *Treaties: Recent Developments*, in *International and Comparative Law Quarterly* 49, 4 (2000), 944.

<sup>50</sup> L'iniziativa è originata dalle critiche al controllo parlamentare dei trattati formulate dal *Defence Committee* della Camera dei Comuni in occasione dell'esame di alcuni protocolli di accessione alla NATO: v. *Defence Committee, NATO Enlargement*, Session 1997-98, HC 469, 1998.

<sup>51</sup> Cfr. HM Government, *Government response to the House of Commons Procedure Committee's Second Report: Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HC 210, Session 1999-2000, 31 October 2000.

<sup>52</sup> Così M. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK*, cit., 635.

<sup>53</sup> Il Governo ha recepito una raccomandazione in tal senso del *Procedure Committee* della Camera dei Comuni (House of Commons Select Committee on Procedure, *Second Report: Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HC 210, Session 1999-2000, 26 July 2000).

<sup>54</sup> Ministry of Justice, Ministry of Defence and Foreign & Commonwealth Office, *The governance of Britain*, cit., 74.

<sup>55</sup> Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, *Draft Constitutional Renewal Bill*, cit., 65 s.

<sup>56</sup> Cfr. ad esempio J. Straw, *Abolish the Royal Prerogative*, in A. Barnett (ed.), *Power and the Throne: The Monarchy Debate*, London, 1994, 125, 129, ad avviso del quale «[t]he royal prerogative has no place in modern in a modern western democracy [...] [I]t has been used as a smokescreen by Ministers to obfuscate the use of power for which they are insufficiently accountable».

1924 ad opera della seconda parte del *Constitutional Reform and Governance Act 2010 (CRAG Act)*<sup>57</sup>.

In base alla nuova procedura dettata per la ratifica dei trattati, disciplinata dalla sez. 20 del *CRAG Act*, il Governo, rappresentato da un suo Ministro, deve depositare in Parlamento un *Command Paper* recante ogni trattato o emendamento a un trattato sottoscritto e proposto per la ratifica o per un atto equivalente<sup>58</sup>, per un periodo di almeno ventuno giorni di

<sup>57</sup> Il processo riformatore, fortemente voluto dal Primo ministro laburista Gordon Brown, è stato avviato con la presentazione del *green paper* Ministry of Justice, *The governance of Britain*, Cm 7170, July 2007, ma trova le sue premesse nel *report* House of Commons Public Administration Select Committee, *Taming the prerogative strengthening ministerial accountability to Parliament*, HC 422, 16 March 2004. Esso è stato scandito da numerosi passaggi parlamentari (lo studio, da parte di un apposito *Joint Committee*, del *Draft Constitutional Renewal Bill* pubblicato dal Governo nel marzo 2008, e in seguito l'esame di due successivi *Constitutional Reform and Governance Bill*, nelle sessioni 2008-09 e 2009-10), preceduti e accompagnati dalla produzione di una copiosa documentazione: v. Ministry of Justice, Ministry of Defence and Foreign & Commonwealth Office, *The governance of Britain*, cit.; Ministry of Justice, *The Governance of Britain – Constitutional Renewal*, Cm 7342-I, March 2008; Id., *The Governance of Britain – Draft Constitutional Renewal Bill*, Cm 7342-II, March 2008; House of Commons Public Administration Select Committee, *Constitutional Renewal: Draft Bill and White Paper*, HC 499, 22 May 2008; Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, *Draft Constitutional Renewal Bill*, cit.; Joint Committee on Human Rights, *Legislative scrutiny: Constitutional Reform and Governance Bill; Video Recordings Bill*, HL 33, HC 249, 18 January 2010. L'esito del processo è stato l'approvazione, l'8 aprile 2010, del *Constitutional Reform and Governance Act 2010 (CRAG Act)*, il quale reca un pacchetto eterogeneo di riforme: tra di esse, oltre a quella del procedimento di ratifica dei trattati (qui esaminata), figurano la riduzione a vent'anni della durata del segreto di Stato e la codificazione legislativa delle regole convenzionali e giurisprudenziali relative al *Civil Service*. La legge ha realizzato solo in piccola parte l'ambizioso programma di riforme istituzionali delineato nel *green paper* del luglio 2007, il quale, *inter alia*, contemplava anche la previsione in via legislativa di un'autorizzazione della Camera dei Comuni per l'invio delle forze armate all'estero, la riforma della Camera dei Lord e una formalizzazione-razionalizzazione della prerogativa regia di scioglimento anticipato del Parlamento. Quest'ultima riforma è stata realizzata durante il Governo Cameron-Clegg tramite il *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, frutto dell'accordo di coalizione stipulato tra conservatori e liberaldemocratici all'indomani delle elezioni del 6 maggio 2010. Su tale legge e sulla sua recente abrogazione ad opera del *Dissolution and Calling Act 2022*, il quale ha sancito espressamente la reviviscenza della prerogativa regia di sciogliere il Parlamento, cfr. G. Caravale, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* 3 (2021); O. Chessa, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 e l'illusione dei viaggi nel tempo*, in *DPCE* 2 (2022), 177 ss.; A. Osti, *Il Dissolution and Calling Act 2022 e l'abrogazione del Fixed-term Parliaments Act 2011: niente di nuovo sul fronte occidentale*, in *Osservatorio costituzionale* 3 (2022), 122 ss. Per un esame della parte del *CRAG Act* relativa al *treaty-making power* alla luce dei lavori preparatori, cfr. J. Barrett, *The United Kingdom and Parliamentary Scrutiny of Treaties: recent reforms*, in *International and Comparative Law Quarterly* 60, 1 (2011), 225 ss.; C. McLachlan, *Foreign Relations Law*, cit., 174 s.

<sup>58</sup> Ai fini del loro deposito, i trattati sono pubblicati a cura della *Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO) Treaty Section* in una delle due seguenti serie: *Country Series* (trattati bilaterali); *Miscellaneous Series* (trattati multilaterali). Una volta entrati in vigore, sono pubblicati nella *Treaty Series*. V. Treaty Section. Legal Directorate.

seduta, estendibile dall'Esecutivo a sua discrezione. La sez. 24, recependo la prassi inaugurata nel 1997, prevede che il testo del trattato debba essere accompagnato da un *Explanatory Memorandum (EM)*, contenente una spiegazione delle disposizioni del trattato, delle ragioni per le quali il Governo intende ratificarlo e di tutte le altre questioni sulle quali il Ministro ritenga opportuno informare il Parlamento. Durante il suddetto periodo di ventuno giorni, entrambe le Camere possono esprimere la loro contrarietà alla ratifica di un trattato mediante l'approvazione di una *resolution*: qualora nessuna di esse si pronunci, il silenzio equivale a un assenso implicito, e pertanto il Governo è autorizzato a ratificare; in caso di opposizione della sola Camera dei Lord, il Governo può comunque procedere alla ratifica, con l'unico onere di spiegarne le ragioni; in caso di opposizione della Camera dei Comuni, diversamente, il trattato non può essere concluso. In quest'ultima ipotesi, il Governo può dichiarare che, malgrado tale decisione, il trattato debba essere ratificato, illustrandone i motivi. Dal rilascio di tale dichiarazione decorre un termine di ulteriori ventuno giorni di seduta, durante il quale la Camera elettiva dispone nuovamente della facoltà di pronunciarsi contro la ratifica, impedendola. Questa eventuale dialettica tra l'insistenza del Governo e l'opposizione della *House of Commons* potrebbe in teoria continuare indefinitamente, di fatto bloccando *sine die* la conclusione di un trattato. La nuova procedura istituita dal *CRAG Act*, andando oltre una mera codificazione legislativa della prima parte della *Ponsonby Rule*, ha attribuito pertanto alla Camera elettiva, rispetto alla stipulazione dei trattati, un potenziale «*delay power*»<sup>59</sup> suscettibile di operare alla stregua di un vero e proprio «*veto power*»<sup>60</sup>.

La disciplina del congegno è completata dalle previsioni che ne inquadrano la portata applicativa. Anzitutto, la sez. 22 del *CRAG Act* prevede – recependo la prassi previgente – che il Governo, eccezionalmente, possa decidere di ratificare un trattato senza che sia preventivamente applicata la procedura appena descritta; in tal caso, lo stesso ha tuttavia l'obbligo, dopo la ratifica, di provvedere il prima possibile a trasmettere alle Camere una copia del trattato, a pubblicarlo nella modalità ritenuta opportuna e a comunicare al Parlamento le ragioni del proprio operato. Questa eccezione – si precisa – non si applica qualora una delle Camere abbia già deliberato

---

Foreign, Commonwealth & Development Office, *Treaties and Memoranda of Understanding (MOUs). Guidance on Practice and Procedures*, 4 November 2021, (ii)15.

<sup>59</sup> A. Lang, *How Parliament treats treaties*, House of Commons Library, Briefing Paper n. 9247, 1 June 2021, 21.

<sup>60</sup> La facoltà del Governo di insistere sulla ratifica di un trattato nonostante l'opposizione della Camera bassa, criticata dall'*House of Commons Public Administration Select Committee* nel presupposto che fosse in contrasto con «*a long-standing rule that the same question should not be put to it twice in the same Parliamentary session*», ha ricevuto il sostegno del *Joint Committee on the Draft Bill* (v. *Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, Draft Constitutional Renewal Bill*, cit., 60 s.) e del Governo. Quest'ultimo ha affermato di ritenere «*unlikely that a treaty would be re-presented to Parliament following a vote against ratification by the House of Commons in the same session*», ma si è detto contrario a prevedere «*a statutory prohibition*», poiché «*[t]reaties operate in an International context which may change rapidly due to external factors – in unusual cases parliament may have good reason to change its view in a short space of time*» (Ministry of Justice, *Government response to the report of the Public Administration Select Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, Cm 7688, July 2009, 15).

che un trattato non dovrebbe essere sottoposto a ratifica. In ogni caso, all'Esecutivo è lasciata piena discrezionalità in ordine all'identificazione dei casi eccezionali nei quali può disapplicarsi la sez. 20 del *CRAG Act*, considerato che essi non formano oggetto di alcuna definizione o esemplificazione<sup>61</sup>. Sebbene finora (giugno 2022) il Governo non si sia mai avvalso della facoltà *ex* sez. 22 del *CRAG Act*<sup>62</sup>, eccezioni alla regola si sono potute produrre per altra via. Le più gravi – alla luce dell'enorme rilevanza politica degli accordi che sono stati sottratti all'applicazione della sez. 20 – sono state quelle che hanno riguardato il *Brexit Withdrawal Agreement* (sottoscritto il 24 gennaio 2020) e il *Trade and Cooperation Agreement* (firmato il 30 dicembre 2020). Le esclusioni, entrambe giustificate dalla ristrettezza dei tempi (la scadenza del 31 gennaio 2020 per l'entrata in vigore del primo accordo e quella del 1° gennaio 2021 per l'applicazione provvisoria del secondo), non sono state operate per il tramite di un'invocazione della sez. 22, ma attraverso specifiche disposizioni della relativa *implementing legislation* che hanno previsto la disapplicazione del meccanismo di controllo istituito dal *CRAG Act*<sup>63</sup>.

In secondo luogo, la sez. 23 (più volte emendata) elenca alcune categorie di trattati escluse dall'ambito di applicazione della sez. 20. Tali eccezioni, invero, non appaiono problematiche, essendo per lo più giustificate dalla circostanza per cui i trattati ivi enumerati sono già sottoposti a un più intenso controllo parlamentare<sup>64</sup>.

Sempre a proposito dell'ambito di applicazione della sez. 20 del *CRAG Act*, preme segnalare l'elemento di evidente criticità rappresentato dalla mancata previsione di un controllo parlamentare sugli accordi internazionali altri rispetto ai trattati formati in maniera solenne, oggetto, dal secondo dopoguerra, di uno straordinario *exploit*: da un lato, l'applicazione della procedura di controllo è stata espressamente limitata agli accordi giuridicamente vincolanti e sottoposti a ratifica o ad atto equivalente (sez. 25 *CRAG Act*), con l'esclusione, dunque, sia degli accordi vincolanti che il Governo decida discrezionalmente di concludere con la semplice sottoscrizione dei suoi plenipotenziari, sia di quelli da cui discendano obblighi di natura politica, come i *Memorandum of Understanding (MoU)* (di

<sup>61</sup> A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 42. Il Governo non ha accolto la proposta dell'*House of Commons Public Administration Select Committee* di definire tali circostanze o, in alternativa, di attribuire al Parlamento, piuttosto che al Governo, la facoltà di derogare al procedimento *ex* sez. 20 *CRAG Act* (*House of Commons Public Administration Select Committee, Constitutional Renewal: Draft Bill and White Paper*, HC 499 2007-2008, 4 June 2008, 28).

<sup>62</sup> Abrogato nel 2018, in vista della *Brexit*, il riferimento ai trattati europei, restano tra le eccezioni alla regola gli accordi fiscali implementabili mediante un *Order in Council* (già nel 1981 il Governo aveva sottratto gli accordi contro le doppie imposizioni all'applicazione della *Ponsonby Rule*: cfr. S. Templeman, *Treaty-Making*, cit., 466), un accordo di cooperazione in materia di tassazione stipulato con la Svizzera (implementato dal *Finance Act* del 2012), i trattati conclusi dal governo di un territorio britannico d'oltremare, di una delle Isole del Canale o dell'Isola di Man, e quelli presentati alle Camere prima dell'entrata in vigore del *CRAG Act*.

<sup>63</sup> Si tratta, rispettivamente, delle sezz. 32, 42(6)(c) e 38(3) dello *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, e delle sezz. 36 e 40(6)(e) dello *European Union (Future Relationship) Act 2020*.

<sup>64</sup> Cfr. P. Craig, *Engagement and Disengagement*, cit., 399.

regola non pubblicati e largamente impiegati per soddisfare esigenze di rapidità e flessibilità, o per ragioni di riservatezza, anche per assumere impegni rilevanti in materia di difesa)<sup>65</sup>; dall'altro, il *CRAG Act* non ha proceduto nemmeno a codificare la seconda e assai meno consolidata<sup>66</sup> parte della dichiarazione di Ponsonby consistente – si rammenta – nell'impegno del Governo a informare il Parlamento in merito agli accordi diversi dai trattati sottoposti a ratifica<sup>67</sup>. Si è chiaramente davanti a una delle più vistose e problematiche lacune del controllo parlamentare sull'attività governativa di *treaty-making*.

Al netto della sua limitata portata, il procedimento delineato dal *CRAG Act*, benché a prima vista sembrerebbe aver dotato la Camera politica di un più potente strumento di controllo *ex ante* sui trattati, invero si è rivelato un'arma spuntata. Come è stato generalmente riconosciuto dalla dottrina, un limite macroscopico del meccanismo, retaggio della vecchia *Ponsonby Rule*, risiede nel carattere meramente *eventuale* e *oppositivo* dell'intervento del Parlamento (definito «*negative resolution procedure*»)<sup>68</sup>, aggravato dall'omissione di una specifica disciplina che imponga lo svolgimento di un dibattito sul trattato depositato<sup>69</sup>. Sotto quest'ultimo aspetto, il *CRAG Act* non ha nemmeno codificato la pur blanda previsione della *Ponsonby Rule* in base alla quale i trattati depositati sono sottoposti a una discussione su iniziativa del Governo o previa richiesta formale avanzata da un partito mediante le ordinarie procedure, soggetta alla disponibilità dell'Esecutivo a concedere del tempo parlamentare per soddisfarla. Questo silenzio della legge dovrebbe pertanto essere interpretato come un rinvio implicito a tale parte della *Rule*, come integrata dal già ricordato impegno assunto dal Governo ad acconsentire allo svolgimento di dibattiti sui trattati relativi a importanti questioni politiche, diplomatiche e militari, dietro richiesta del *Select Committee* competente supportata dal *Liaison Committee*. Ad ogni modo, tale riferimento si è rivelato insufficiente all'attivazione di un adeguato controllo parlamentare sull'attività di *treaty-making*: per un verso, infatti, molte delle procedure parlamentari preordinate all'instaurazione di un dibattito non consentono una votazione su una risoluzione relativa alla ratifica di un trattato<sup>70</sup>; per altro verso, ottenere un dibattito e un voto in soli ventuno giorni di seduta risulta un'impresa ardua, sia perché si tratta di un

<sup>65</sup> Cfr. J. Barrett, *The United Kingdom*, cit., 232 ss. Non ha avuto seguito la vaga raccomandazione formulata dal *Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill* a studiare «*ways of enhancing the scrutiny of such documents*» (*Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, Draft Constitutional Renewal Bill*, cit., 64).

<sup>66</sup> Cfr. A. Thorp, *Parliamentary scrutiny of treaties*, cit., 9.

<sup>67</sup> V. *Parliamentary debates*, House of Commons, 5th Series (1924), 171, 2005.

<sup>68</sup> Non è stata accolta la proposta, presentata durante l'iter del *Draft Constitutional Renewal Bill*, di introdurre una «*affirmative resolution procedure*» per alcuni trattati, analoga a quella prevista in altri ordinamenti (cfr. l'intervento del *Lord Chancellor* Jack Straw in *Hansard*, HC, Debates, 25 March 2008, c32).

<sup>69</sup> In tal senso, *ex pluribus*, cfr. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 38 ss.; B. Fowler, *Parliamentary consent*, cit.; A. Lang, *Parliament's Role*, cit., 18 ss.; C. McLachlan, *Foreign Relations Law*, cit., 177; J. Barrett, *The United Kingdom*, cit., 243 ss.; A. Thorp, *Parliamentary scrutiny of treaties*, cit., 26 s.

<sup>70</sup> È questo il caso, ad esempio, degli *adjournment debate*, dei *Westminster Hall debate*, delle *topical question*, delle *Early Day Motion* e dei *ten-minute rule Bill*.

lasso di tempo troppo breve per consentire lo svolgimento di un'adeguata istruttoria nelle commissioni<sup>71</sup>, sia perché, in ogni caso, è improbabile che durante la sua durata si riesca a trovare un apposito spazio nell'ambito del *Government time* (posto che il Governo è poco disposto a consentire un dibattito su una mozione volta a disapprovarne l'operato) o anche degli *Opposition Day* (corrispondenti a venti giorni di seduta per sessione, i quali potrebbero non coincidere con il periodo di deposito); in aggiunta, si rileva che la facoltà del Governo di estendere tale periodo è stata usata di rado, talvolta anche lasciando inevase richieste di estensione avanzate dalle commissioni<sup>72</sup>.

Invero, durante il processo riformatore, era stato proposto di prevedere lo svolgimento di un dibattito ove richiesto da una commissione, o tramite una *Early Day Motion* ampiamente supportata, o ancora da un certo numero di membri di una Camera, da stabilire mediante una revisione degli *Standing Order*<sup>73</sup>. Nell'ottica di valorizzare il ruolo delle commissioni, era stata avanzata anche la proposta di istituire un «Joint Committee on Treaties» incaricato di vagliare i trattati presentati al Parlamento e di coadiuvare i Select Committee competenti *ratione materiae* nel controllo dei medesimi<sup>74</sup>. Il Governo, da parte sua, se da una parte si era detto ben disposto ad accogliere «any institutional change which would enhance the capacity of Parliament to contribute to the scrutiny of treaties within the statutory framework»<sup>75</sup>, dall'altra si era opposto a un suo conseguimento per via legislativa, asserendo che tali cambiamenti dovessero rientrare nella competenza di ciascuna Camera «to regulate its internal procedures»<sup>76</sup>.

In ragione di una strutturale carenza di tempo e di risorse, per lungo tempo i *Select Committee* hanno fallito – con la lodevole eccezione del *Joint Committee on Human Rights (JCHR)*<sup>77</sup> – nel realizzare un controllo sistematico sui trattati depositati dal Governo<sup>78</sup>. Se alla Camera bassa la situazione è rimasta immutata, alla Camera dei Lord, negli ultimi anni, si sono invece registrate alcune importanti novità. Dalla metà del 2014, il *Secondary Legislation Scrutiny Committee (SLSC)* della Camera alta ha riconosciuto la propria competenza a esaminare i trattati depositati dal

<sup>71</sup> Sul punto, ampiamente, cfr. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 37.

<sup>72</sup> Cfr. *ivi*, 20, 37 s.

<sup>73</sup> V. Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, *Draft Constitutional Renewal Bill*, cit., 65 s.

<sup>74</sup> *Ivi*, 8.

<sup>75</sup> Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, cit., 41.

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Nel 2004 il *Joint Committee on Human Rights* ha assunto l'impegno di riferire al Parlamento su «all human rights treaties, or amendments to such treaties, in respect of which there is a need to ensure that Parliament is fully informed about the background, content and implications of such treaties» (Joint Committee on Human Rights, *Protocol No. 14 to the European Convention on Human Rights*, HL 8, HC 106 2004-2005, 8 December 2004, 6); in risposta, il Governo si è impegnato a trasmettere al *JCHR* i trattati con significative implicazioni per i diritti umani. In argomento, cfr. A. Thorp, *Parliamentary scrutiny of treaties*, cit., 18, la quale afferma che, dal 2004, «the JCHR has arguably shown how effective select committees can be when it comes to treaty scrutiny».

<sup>78</sup> In tal senso, cfr. C. McLachlan, *Foreign Relations*, cit., 177.

Governo<sup>79</sup>. Dal 2019, inoltre, lo *European Union Committee* si è fatto carico dell'esame degli accordi connessi alla *Brexit*. Nell'aprile 2020, il controllo sui trattati è stato affidato a un *International Agreements Sub-Committee* istituito in seno allo *EU Committee*. Da ultimo, sulle ceneri di tale sottocommissione, il 28 gennaio 2021 è stato istituito un *Select Committee* denominato *International Agreements Committee (IAC)*, investito del controllo su tutti gli accordi internazionali e, in particolare, del compito di riferire «*on treaties laid before Parliament in accordance with Part 2 of the Constitutional Reform and Governance Act 2010*». Come si osserverà nelle pagine seguenti, quest'organo, in poco tempo, ha dato prova di grandissima vitalità, rivelandosi in grado non solo di svolgere un penetrante controllo sugli accordi in corso di negoziazione e su quelli firmati, ma anche di farsi principale promotore delle istanze di ulteriore rafforzamento dello *scrutiny* parlamentare.

Le carenze del meccanismo di controllo disciplinato dal *CRAG Act*, unitamente allo scarso interesse suscitato da gran parte dei trattati (di natura tecnica o di scarso rilievo) e alla deferenza del Parlamento nei confronti del tradizionale esercizio governativo dei *prerogative power* concernenti le relazioni estere<sup>80</sup>, spiegano perché per quasi dieci anni non sia stato celebrato alcun dibattito su una *CRAG motion*<sup>81</sup>, e anche perché finora non si sia mai svolta una votazione su una *negative resolution*. In sostanza, sembra essersi inverato il timore espresso nel 2008 dal *peer* Lord Norton of Louth, il quale, riferendosi alla nuova procedura, aveva ammonito che «*[i]t is a major change, giving Parliament powers it has never had before, but it could be meaningless if you then do not have the mechanism to give effect to that change*»<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> Tale sviluppo si è prodotto quando il *Committee* ha scoperto casualmente che l'esame dei trattati depositati ai sensi del *CRAG Act* rientrava nella sua competenza a controllare «*every instrument [...] upon which proceedings may be, or might have been, taken in either House of Parliament under an Act of Parliament*»: v. Secondary Legislation Scrutiny Committee, *Written evidence to House of Lords Constitution Committee on parliamentary scrutiny of treaties*, PST0015, HL Paper 345, 2019.

<sup>80</sup> In tal senso, cfr. M. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK*, cit., 639, il quale ricorda che «*treaty-making as a core aspect of foreign affairs is traditionally perceived as quintessentially the sphere of the executive*».

<sup>81</sup> In generale, i dibattiti su trattati non-UE non richiedenti una legislazione di implementazione sono stati pochissimi. Tra questi, spicca il *Westminster Hall debate* sulla revisione e sul rinnovo del *Mutual Defence Agreement* con gli Stati Uniti (1958), svoltosi alla Camera dei Comuni il 6 novembre 2014: v. *Hansard*, HC, Debate, 6 November 2014, c291WH ss.; cfr. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 40. D'altra parte, in quasi dieci anni, non hanno redatto *report* sugli accordi depositati né il *Defence Committee*, né il *Foreign Affairs Committee*, ha prodotto una relazione il *JCHR* (v. Joint Committee on Human Rights, *Protocol 15 to the European Convention on Human Rights*, HL 71, HC 837, 2 December 2014), la cui richiesta di un dibattito in merito è stata però rigettata dal Governo. Cfr. M. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK*, cit., 636.

<sup>82</sup> P. Norton, *Evidence session of the Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, 1 July 2008. Cfr. anche House of Commons Foreign Affairs Committee, *Evidence to the Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill*, Ev 75, 19 June 2008: «*The provision is unlikely to result in any change to the existing practice, under which treaties are debated in Parliament very infrequently*».

#### 4. I tentativi di rivitalizzazione della procedura di controllo parlamentare ex *CRAG Act* durante e dopo il processo di *Brexit*

A partire da questo quadro, durante il processo di *Brexit* e, soprattutto, all'indomani dello stesso<sup>83</sup>, la prassi ha fatto registrare alcuni sviluppi nel senso di una rivitalizzazione della procedura di controllo. L'esigenza di rafforzare il ruolo del Parlamento nel *treaty-making process* ha infatti ricevuto una rinnovata attenzione in connessione con la vicenda dell'uscita dall'Unione europea, in esito alla quale il Regno Unito si è trovato di fronte alla necessità e, al contempo, nel pieno potere, di negoziare e concludere accordi commerciali non soltanto con l'UE, ma anche con decine di altri Paesi le relazioni con i quali, in tale ambito, erano state per decenni di competenza esclusiva dell'Unione stessa<sup>84</sup>.

Ciò è avvenuto, in primo luogo, in ragione dell'imponente portata politica di questa operazione di revisione della politica commerciale, legata alle significative implicazioni del "rimpatrio" del potere di stipulare gli accordi di libero scambio sia sulla vita dei cittadini – tendendo essi a incidere sempre di più sulle politiche sociali e sulla disciplina interna di molteplici settori (sanità, sicurezza alimentare, tutela dell'ambiente, benessere degli animali, protezione della proprietà intellettuale, ecc.) –, sia sull'effettiva estensione della potestà normativa statale – potendo gli stessi importare un'obbligazione *pro futuro* a non alterare il quadro normativo, pena l'insorgere di una responsabilità internazionale per inadempimento<sup>85</sup>.

A fronte dell'elevata delicatezza delle decisioni da assumere in tale ambito, l'esigenza di incrementare il controllo parlamentare è derivata anche dall'emergere di una nuova consapevolezza circa le carenze del sistema britannico di intervento delle Camere nel *treaty-making process*, in larga parte già evidenziate. Carenze che, proprio in relazione agli accordi commerciali, in epoca pre-*Brexit* erano state parzialmente compensate dall'operatività di due fondamentali sedi di controllo sul *treaty-making* eurounitario: una *esterna*,

<sup>83</sup> Nell'ambito della vastissima letteratura sulla *Brexit*, si rinvia specialmente ai contributi raccolti in C. Fasone, C. Martinelli (a cura di), *Le conseguenze costituzionali della Brexit*, in *Federalismi.it* 10 (2022), nonché a G. Baldini, E. Bressanelli, E. Massetti, *Il Regno Unito alla prova della Brexit*, Bologna, 2021; G. Caravale, *Brexit e Costituzione britannica*, Napoli, 2020; F. Fabbrini, *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms*, Oxford, 2020; F. Savastano, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019; G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza*, Torino, 2019; M. Elliott, A. Young, J. Williams (eds), *The UK Constitution after Miller: Brexit and Beyond*, Oxford, 2018; P. Mariani, *Lasciare l'Unione europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Milano, 2018; K. Armstrong, *Brexit Time: Leaving the EU. Why, How and When?*, Cambridge, 2017; F. Capriglione, R. Ibrido, *La Brexit tra finanza e politica*, Torino, 2017.

<sup>84</sup> Con numerosi di questi Paesi si è posta l'esigenza di negoziare e concludere *continuity* o *rollover agreement*, ossia accordi intesi a replicare in ampia parte gli effetti degli accordi conclusi con gli stessi dall'UE, non più applicabili al Regno Unito a partire dal 1° gennaio 2021.

<sup>85</sup> Cfr. H. Hestermeyer, *Parliament and treaty-making: from CRAG to a meaningful vote?*, in *The Constitution Unit Blog*, 14 March 2019. In favore di un rafforzamento del controllo parlamentare sugli accordi di libero scambio, cfr. E. Jones, A. Sands, *Ripe for reform: UK scrutiny of international trade agreements*, GEG Working Paper 144, September 2020.

rappresentata dal Parlamento europeo, titolare di un diritto ad essere informato «immediatamente e pienamente» in tutte le fasi del *treaty-making process* (art. 218, comma 10, TFUE)<sup>86</sup>; un'altra *interna*, incarnata dallo *European Scrutiny Committee* della Camera dei Comuni e dallo *EU Committee* della Camera dei Lord, assegnatari del compito di esaminare le bozze delle decisioni del Consiglio dell'UE depositate dal Governo in Parlamento<sup>87</sup>.

Protagonista nel perorare un rafforzamento del controllo parlamentare sul *treaty-making* in materia commerciale è stata soprattutto la *House of Lords*, la quale ha così confermato la sua tendenza – inaugurata dalla riforma del 1999 – a dotarsi di una sempre maggiore capacità di analisi e di approfondimento, favorita dal suo recupero di legittimazione<sup>88</sup>, nonché, in generale, dalla sua estraneità al circuito fiduciario, tradottasi in una minore ritrosia a interferire con l'operato governativo in campo internazionale. In risposta alle sollecitazioni provenienti soprattutto da tale consesso, il Governo ha assunto una serie di impegni molto rilevanti.

In primo luogo, su richiesta dell'*International Agreements Sub-Committee* dello *EU Committee* della Camera dei Lord<sup>89</sup> e del *Joint Committee on Human Rights*<sup>90</sup>, il Governo ha incrementato in misura notevole qualità e quantità delle informazioni fornite alle Camere attraverso gli *Explanatory Memorandum* trasmessi a corredo dei trattati depositati in ossequio al *CRAG Act*. Ai sensi delle linee guida redatte dalla *Treaty Section* del *Foreign, Commonwealth and Development Office* (aggiornate, da ultimo, il 4 novembre 2021), nel predisporre gli *EM* i dipartimenti competenti debbono ora attenersi a un modello articolato in numerose sezioni, precisamente individuate<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Sul contenuto di tale diritto, v. *Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission*, OJ L304/47, 2010, III(ii). Il Parlamento europeo, sulla base delle informazioni acquisite, può tentare di influenzare l'andamento dei negoziati, posto che ai sensi dell'art. 218 TFUE è richiesta la sua approvazione per la conclusione di alcune tipologie di trattati. Sul *treaty-making power* dell'UE, cfr. *ex pluribus* M. Cremona, *Making Treaties and Other International Agreements: The European Union*, in C.A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook*, cit., 239 ss.

<sup>87</sup> Sull'attività del Parlamento britannico negli affari europei, cfr. P. Hardy, *European Scrutiny*, in A. Horne, A. Le Sueur (eds), *Parliament. Legislation and Accountability*, Oxford, 2016; F. Bruno, *Stati membri e Unione europea: il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012, 71 ss.

<sup>88</sup> Cfr. P. Piciacchia, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo. Percorsi e sfide della funzione di controllo*, Napoli, 2017, 59 s., nonché G. Caravale, *La Costituzione in trasformazione. Recenti sviluppi della forma di governo britannica*, in F. Lanchester (a cura di), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni in alcuni ordinamenti costituzionali stranieri*, Milano, 2012, 193.

<sup>89</sup> V. House of Lords European Union Committee, *Treaty Scrutiny: Working Practices*, HL Paper 97 of session 2019-21, 10 July 2020, 18 s.; ID., *Scrutiny of International Agreements: Lessons Learned*, HL Paper 387 of session 2017-19, 27 June 2019, 17 ss. Cfr. anche A. Horne, *Treaty Scrutiny in the House of Lords*, in *UK In a Changing Europe*, 15 April 2021.

<sup>90</sup> V. Joint Committee on Human Rights, *Human Rights Protections in International Agreements*, HC Paper 1833, HL Paper 310, 17th Report of Session 2017-19, 6 March 2019.

<sup>91</sup> Le sezioni che devono comporre l'*Explanatory Memorandum* sono le seguenti: oggetto e scopo del trattato; contesto; contenuto, con particolare riferimento alle parti chiave e al loro impatto; applicazione territoriale; costi diretti e implicazioni finanziarie;

In secondo luogo, con riguardo all'operatività della procedura *ex sez.* 20 del *CRAG Act*, l'Esecutivo ha formulato alcune rilevanti promesse alla Camera dei Lord<sup>92</sup>. Il 7 dicembre 2020 esso si è anzitutto impegnato a trasmettere in via confidenziale all'*International Trade Committee (ITC)* della Camera dei Comuni e all'*International Agreements Sub-Committee* della Camera dei Lord (ora *IAC*) i trattati e i documenti correlati prima («a *reasonable time before*») del loro deposito formale in Parlamento, in modo da concedergli più tempo per compiere il relativo esame. Per tentare di assicurare che questi organi avessero effettivamente tempo a sufficienza per svolgere un'adeguata istruttoria, necessitante di un regime di piena pubblicità, su quest'ultima promessa è stato poi innestato (per la prima volta con riferimento all'accordo di libero scambio con l'Australia, sottoscritto il 17 dicembre 2021) l'espedito di una pubblicazione ufficiosa del testo firmato (in forma di *unnumbered Command Paper*), tale da non dare luogo alla decorrenza del periodo di ventuno giorni<sup>93</sup>. In aggiunta il Governo, in relazione ad alcuni specifici accordi – quelli di libero scambio con Australia e Nuova Zelanda, e il *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)* –, senza assumere un vero e proprio impegno, ha dichiarato di “aspettarsi” un lasso temporale di almeno tre mesi tra la pubblicazione del testo firmato e il suo deposito<sup>94</sup>. Tra le promesse enunciate il 7 dicembre 2020 figurano anche quella di pubblicare, contestualmente al deposito di un trattato, un'analisi d'impatto verificata in modo indipendente (che dia conto dei suoi effetti sul piano economico e su quello ambientale), nonché infine, soprattutto, quella di cercare di assecondare le richieste di dibattito sugli accordi di libero scambio ove siano avanzate dalle commissioni competenti, a condizione della disponibilità di tempo nel calendario dei lavori<sup>95</sup>.

Il 23 febbraio 2021, durante un dibattito sul *Trade Bill*<sup>96</sup> presso la Camera alta, il Governo, andando oltre quest'ultima promessa, ha formulato quella che è stata denominata, da parte parlamentare, “*Grimstone Rule*” (dal cognome del *Trade Minister* che l'ha enunciata, sulla falsariga della precedente *Ponsonby Rule*): si tratta dell'ulteriore impegno a non procedere alla ratifica di un accordo di libero scambio senza che si sia prima svolto un

---

implicazioni rilevanti per i diritti umani; riserve e dichiarazioni formulate al momento della firma (se il Governo decide di apporne altre, è tenuto a notificarle depositando prima della ratifica un «*supplementary EM*»); consultazioni con amministrazioni devolute, Dipendenze della Corona, Territori d'Oltremare e altri *stakeholders*; eventuale applicazione provvisoria; indicazione dei ministri responsabili. V. Treaty Section. Legal Directorate. Foreign, Commonwealth & Development Office, *Treaties*, cit., (iii)9.

<sup>92</sup> House of Commons, *Transparency and Scrutiny Arrangements for New Free Trade Agreements*, Written ministerial statement, UIN HCWS623, 7 December 2020.

<sup>93</sup> International Agreements Committee, *Government Response to the House of Lords International Agreements Committee Report: Working Practices: one year on*, 8 February 2022, 3.

<sup>94</sup> Da ultimo, v. International Agreements Committee, *Letter from B Hayter to L Grimstone in response to letter from L Grimstone on parliamentary scrutiny of FTAs - formal exchange*, 19 May 2022, 2.

<sup>95</sup> V. House of Commons, *Transparency and Scrutiny Arrangements*, cit.

<sup>96</sup> Il *Trade Act 2021* ha ricevuto il *royal assent* il 29 aprile 2021.

dibattito su di esso, nel caso in cui questo sia stato tempestivamente richiesto dalla commissione competente<sup>97</sup>.

Altre importanti novità sono intervenute sul piano legislativo, e mirano a incrementare la qualità dell'esame istruttorio degli accordi commerciali. Ai sensi della sez. 42 dell'*Agriculture Act 2020*, il Governo è obbligato, prima di depositare un accordo di libero scambio ai sensi del *CRAG Act*, a trasmettere una relazione sulla compatibilità degli impegni assunti a livello internazionale col mantenimento di determinati livelli di protezione della vita e della salute di uomini, animali e piante, del benessere degli animali e dell'ambiente. Il *Trade Act 2021*, emendando tale legge, ha previsto che lo stesso, nel predisporre il suddetto *report*, debba anche acquisire il parere di un organo consultivo indipendente (la *Trade and Agriculture Commission*), da depositare poi in Parlamento.

Le anzidette iniziative hanno reso possibili i primi dibattiti parlamentari sui trattati dall'entrata in vigore del *CRAG Act*. Un primo dibattito si è svolto alla Camera dei Lord il 13 marzo 2019, su una mozione che, in realtà, aveva ad oggetto l'estensione del periodo di deposito dell'accordo di partenariato economico firmato con gli Stati dell'Africa orientale e meridionale<sup>98</sup>. Tra l'aprile 2020 e il febbraio 2022, sempre presso la Camera alta, sono stati dibattuti sette accordi<sup>99</sup>, tramite l'esperimento di una procedura in base alla quale si trova del tempo per un dibattito se la commissione competente (prima l'*International Agreements Sub-Committee* e, dal gennaio 2021, l'*IAC*) sottopone un determinato accordo alla speciale attenzione del *plenum* e presenta una mozione per un dibattito<sup>100</sup>. Per stabilire in quali casi sia opportuno riferire alla plenaria su un certo accordo, l'*IAC* ha fissato e seguito alcuni puntuali criteri: «(a) that the agreement is politically or legally important, or gives rise to issues of public policy that the House may wish to debate prior to ratification; (b) in the case of any agreement that is intended to 'roll over' an agreement by which the UK was previously bound, as an EU Member State, that it differs significantly from the precursor agreement, or that it is inappropriate, in view of changed circumstances since the precursor agreement was concluded by the EU; (c) that it contains major defects, that may hinder the achievement of key policy objectives; (d) that the explanatory material laid in support provides insufficient information on the agreement's policy objective and on how it will be implemented; (e) that further consultation would be appropriate, including with the devolved administrations»<sup>101</sup>. Nel novembre 2020 l'Esecutivo ha anche acconsentito allo svolgimento in entrambe le Camere di dibattiti generali (non su una *CRAG motion*) sul *Comprehensive Economic*

<sup>97</sup> *Hansard*, HL, Debate, 23 February 2021, c724.

<sup>98</sup> V. *Hansard*, HL, Debate, 13 March 2019, c1107 ss. Cfr. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 30.

<sup>99</sup> Cfr. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 30; International Agreements Committee, *Letter from Lord Grimstone to IAC on Working Practices*, 31 January 2022, 1.

<sup>100</sup> Cfr. International Agreements Committee, *Working practices*, cit., 8 s.; House of Lords European Union Committee, *Treaty Scrutiny*, cit., 12 s.

<sup>101</sup> Cfr. International Agreements Committee, *Working practices*, cit., 8.

*Partnership Agreement (CEPA)*, sottoscritto con il Giappone il 23 ottobre 2020<sup>102</sup>.

Per quanto riguarda i trattati internazionali diversi da quelli commerciali, non si sono registrati progressi sostanziali<sup>103</sup>. Nondimeno, il clima di generale risveglio dell'interesse per l'attività di *scrutiny* sui trattati ha reso possibile, su richiesta dell'IAC<sup>104</sup>, lo svolgimento di un dibattito presso la Camera dei Lord, il 17 gennaio 2022<sup>105</sup>, in merito a un importante accordo di natura militare: l'*AUKUS Information Exchange Agreement*, primo frutto della *partnership* in materia di difesa e di sicurezza annunciata il 15 settembre 2021 dai vertici degli esecutivi di Regno Unito, Australia e Stati Uniti.

L'emersione di questa inedita attenzione per una più intensa partecipazione del Parlamento all'esercizio del *treaty-making power* ha finito col creare un terreno fertile, *de iure condendo*, per una riproposizione di istanze riformatrici tendenti all'introduzione del requisito di un'autorizzazione parlamentare in forma espressa per la stipulazione di almeno alcune categorie di trattati, analogo a quelli previsti in gran parte degli ordinamenti democratici<sup>106</sup> (eccetto Canada, Australia e Nuova Zelanda)<sup>107</sup>. Emblematico, su questo fronte, è il contenuto del *report* dell'IAC del 17 settembre 2021: constatando l'inidoneità del *CRAG Act* ad assicurare un efficace controllo sui trattati<sup>108</sup> e traendo spunto dal panorama

<sup>102</sup> V. *Hansard*, HC, Debate, 25 November 2020, c891 ss.; HL, Debate, 26 November 2020, c38GC ss. Sul controllo parlamentare del *CEPA*, cfr. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 24 ss.

<sup>103</sup> Come ha ammesso il primo *Chair* dell'IAC, «[p]rogress on scrutiny of non-trade agreements has been more limited and many of the agreements we have scrutinised were not notified to us until they were formally laid in Parliament» (P. Goldsmith, *Parliamentary scrutiny of trade agreements must no longer be an afterthought*, in *PoliticsHome.com*, 17 September 2021). Secondo quanto riportato in International Agreements Committee, *Working practices: one year on*, HL Paper 75, 7th Report of Session 2021-22, 17 September 2021, 16 s., alla fine di agosto 2021 esponenti del *FCDO*, nell'ambito di colloqui informali con la segreteria dell'IAC, hanno manifestato l'intenzione di notificare gli altri trattati firmati dal Governo in anticipo rispetto al loro formale deposito. Il Governo, pur riconoscendo il valore di tali comunicazioni, ha respinto la proposta dell'IAC di tradurle in un vero e proprio «*commitment*»: cfr. International Agreements Committee, *Government Response*, cit., 5.

<sup>104</sup> V. International Agreements Committee, *Scrutiny of international agreements: AUKUS Information Exchange Agreement*, 14th Report of Session 2021-22, 13 January 2022, 6.

<sup>105</sup> V. *Hansard*, HL, Debate, 17 January 2022, c157GC ss.

<sup>106</sup> Cfr. P.-H. Verdier, M. Versteeg, *Separation of powers, treaty-making, and treaty withdrawal. A global survey*, in C.A. Bradley (ed.), *The Oxford Handbook*, cit., 137, 139 ss.

<sup>107</sup> In merito al controllo parlamentare sul *treaty-making* nei due ordinamenti, cfr. ampiamente C. McLachlan, *Foreign Relations*, cit., 162 ss.

<sup>108</sup> In continuità con i precedenti *report* redatti dal *Constitution Committee* (v. House of Lords Select Committee on the Constitution, *Parliamentary Scrutiny of Treaties*, HL Paper 345 of session 2017-19, 30, April 2019, 8 ss.) e dallo *EU Committee* (v. House of Lords European Union Committee, *Scrutiny of International Agreements*, cit., 11; Id., *Treaty Scrutiny*, cit., 7 s.), e con le posizioni emerse durante il dibattito tenutosi presso la Camera alta il 7 settembre 2020 (v. *Hansard*, HL, Debate, 7 September 2020, c104GC ss.).

comparato<sup>109</sup>, il *Committee* ha indicato come una priorità di un'eventuale, futura riforma legislativa quella di prevedere che prima della ratifica sia richiesta l'approvazione parlamentare di tutti gli accordi commerciali e degli altri trattati significativi portati all'attenzione di ciascuna Camera<sup>110</sup>. Simili proposte sono state sostenute anche da una parte della dottrina<sup>111</sup>.

Nonostante i progressi realizzati, al momento appare difficile immaginare ulteriori passi avanti sulla strada della parlamentarizzazione del *treaty-making*. Di fronte alla richiesta di soluzioni più avanzate, il Governo ha infatti opposto una tenace resistenza, arroccandosi nella difesa di uno *status quo* che, riservandogli un'ampia sfera di potere autonomo, è da esso ritenuto massimamente congeniale alla cura dell'interesse nazionale. Ciò si evince chiaramente dalla risposta fornita dal Governo alle proposte formulate dall'*IAC* nel suo *report* del 17 settembre 2021, nonché dalla successiva corrispondenza intrattenuta tra il *Committee* e gli organi competenti dell'Esecutivo.

In primo luogo, il Governo ha contestato la qualificazione dell'anzidetto impegno assunto da Lord Grimstone il 23 febbraio 2021 come una vera e propria "*rule*": le dichiarazioni rese dal *Trade Minister* sono state infatti ridimensionate a mera «*demonstration of our firm ambition*»<sup>112</sup> e definite «*commitments from the dispatch box*»<sup>113</sup>, in quanto tali non costitutive di una convenzione «*in line with the Ponsonby Rule*»<sup>114</sup>; e ciò in ragione dell'incertezza sulla disponibilità del tempo parlamentare necessario allo svolgimento di dibattiti sugli accordi commerciali. Si tratta, invero, di un'obiezione piuttosto debole, dato che la subordinazione della possibilità di un dibattito alla disponibilità di tempo nell'agenda dei lavori, prevista espressamente anche dalla vecchia *Ponsonby Rule*, non aveva di certo rappresentato un ostacolo al suo consolidamento nella forma di una convenzione, e in ogni caso, ancor prima, non aveva impedito la sua presentazione, da parte dello stesso Ponsonby, come «*a change in custom and procedure*»<sup>115</sup> concepito per durare nel tempo.

Quanto all'ipotesi di prevedere l'approvazione parlamentare di alcuni accordi quale condizione per la loro conclusione, finora la risposta governativa è stata di netta chiusura. A giudizio del Governo, tale proposta – al pari delle altre formulate dall'*IAC* (vedi *infra*) – non sarebbe conforme all'assetto costituzionale del Regno Unito, con specifico riferimento al suo sistema dualista<sup>116</sup>; inoltre, per lo stesso, la parte 2 del *CRAG Act* conterrebbe già una disciplina adeguata, nella misura in cui, nel preservare il tradizionale

<sup>109</sup> International Agreements Committee, *Working practices*, cit., 24: «*[m]uch could be learned from the scrutiny systems which are operated in other jurisdictions*».

<sup>110</sup> Cfr. *ivi*, 25.

<sup>111</sup> Cfr. M. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK*, cit., 648 ss., il quale propone l'approvazione di un *Treaties Act* diretto a introdurre, fra le altre cose, «*an affirmative procedure for at least certain significant categories of treaty, the rest remaining subject to the negative procedure*» (*ivi*, 653). V. anche H. Hestermeyer, *Parliament and treaty-making*, cit.

<sup>112</sup> International Agreements Committee, *Government Response*, cit., 4.

<sup>113</sup> International Agreements Committee, *Letter from Lord Grimstone*, cit., 1.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> Parliamentary debates, House of Commons, 5th Series (1924), 171, 2001 ss.

<sup>116</sup> International Agreements Committee, *Government Response*, cit., 10.

dualismo, gli conferirebbe la flessibilità sufficiente a consentire l'esercizio di un efficace controllo parlamentare prima della ratifica<sup>117</sup>. Persino l'argomento comparativo, utilizzato dall'*IAC* a supporto della necessità di una deliberazione parlamentare sull'opportunità di concludere certi accordi, è stato ribaltato dall'Esecutivo con l'opposto fine di giustificare l'assetto esistente: a suo avviso, infatti, l'oggetto della comparazione verso cui tendere lo sguardo non dovrebbe essere il sistema europeo-continentale, ma quello degli altri ordinamenti dualisti riconducibili al modello Westminster (come Canada e Australia), rispetto ai quali, oltretutto, lo schema vigente contemplerebbe già forme più avanzate di coinvolgimento parlamentare<sup>118</sup>. La lezione che si è voluta trarre da questa "riorientata" comparazione, tuttavia, non considera come dalla configurazione dualista dei rapporti tra ordinamenti non si possa derivare necessariamente un diverso ruolo delle istituzioni parlamentari nel *treaty-making process* rispetto agli assetti monisti: al di là del fatto che la distinzione tra i due sistemi è tutt'altro che netta e pacifica<sup>119</sup>, parimenti a quel che accade nei secondi – nei quali l'efficacia diretta dei trattati nel diritto interno impone di condizionarne la conclusione a un previo assenso del Legislativo – anche nella generalità dei primi è prevista (con la sola eccezione, appunto, dei sistemi *Westminster-style*) la sottoposizione di alcuni accordi a una deliberazione parlamentare, funzionale ad autorizzare la ratifica e al contempo, ove necessario, a dare esecuzione alle clausole pattizie nell'ordinamento interno<sup>120</sup>.

Oltretutto, meccanismi di autorizzazione alla ratifica dei trattati non sono affatto estranei all'esperienza costituzionale britannica. Si è già ricordata la prassi di sottoporre i trattati di importanza politica primaria (specialmente ove non richiedano una *implementing legislation*, a fini di compensazione) a una deliberazione delle Camere collocata in un momento tra la firma e la ratifica. Alcuni trattati di cruciale rilevanza per i destini del Regno sono stati approvati dal Parlamento, prima della ratifica, mediante risoluzione: si tratta della Carta delle Nazioni Unite (1945), del Trattato del Nord Atlantico (1949) e dell'Accordo anglo-irlandese (1985)<sup>121</sup>. In rari casi, l'adozione di una risoluzione è stata chiesta e ottenuta anche prima della sottoscrizione di un accordo negoziato: si menziona, oltre al già citato Patto di Locarno (1925), anche la *Sino-British Joint Declaration on Hong Kong* (1984)<sup>122</sup>. Ad ogni modo, la possibilità stessa di simili interventi è sempre dipesa dalla volontà dell'Esecutivo, orientata dalla valutazione dell'opportunità politica di sollecitare le Camere a esprimere previo sostegno alle sue scelte fondamentali di politica estera. Diverso è stato invece il caso

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> Ivi, 11.

<sup>119</sup> Cfr. J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford, 2012, 50.

<sup>120</sup> Si pensi, ad esempio, alla polifunzionalità della legge di cui all'art. 80 della Costituzione italiana, la quale implica un nesso necessario (valorizzato anche dalla giurisprudenza costituzionale: v. sentt. nn. 16/1978, 30-31/1981, 295/1984, 63/1990 e 27/1997) tra l'autorizzazione alla ratifica dei trattati e la loro esecuzione, cui provvede un articolo recante l'ordine di esecuzione: cfr. V. Lippolis, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, 1989, 87 ss.

<sup>121</sup> Cfr. B. Fowler, *Six ways the "meaningful vote" is noteworthy: the Withdrawal Agreement & Parliament's role in treaty-making*, in *Hansard Society Blog*, 10 December 2018.

<sup>122</sup> *Ibidem*.

di alcuni trattati relativi al processo di integrazione europea, la conclusione dei quali è stata subordinata da specifiche disposizioni legislative (abrogate nel 2018) a un'autorizzazione del Parlamento da concedere con legge: tale requisito, dal 1978 al 2011 riferito alle sole revisioni dei trattati comportanti un aumento dei poteri del Parlamento europeo<sup>123</sup>, dal 2008 è stato generalizzato<sup>124</sup>, andando a investire i trattati volti a emendare o a sostituire, tramite la procedura di revisione ordinaria, il TUE, il TFUE<sup>125</sup> e il Trattato Euratom<sup>126</sup>. Infine, non si può non menzionare il «*meaningful vote*» disciplinato dalla sez. 13 dello *EU (Withdrawal) Act 2018*, ossia il requisito di un'approvazione tramite *resolution*, da parte della Camera bassa, dell'Accordo di recesso del Regno Unito dall'UE, da conseguire prima della firma quale *conditio* per la sua ratifica<sup>127</sup>. Previsto in risposta alla rinnovata consapevolezza delle profonde inadeguatezze del controllo previsto dal *CRAG Act*<sup>128</sup>, e insieme come espressione della «volontà del legislativo di rivestire un ruolo centrale nel processo di *Brexit*, secondo la *ratio* della sentenza Miller»<sup>129</sup>, tale dispositivo ha in effetti consentito alla Camera di svolgere un ruolo decisivo, manifestatosi nel rigetto di tre mozioni del Governo volte all'approvazione della prima versione del *Withdrawal Agreement* (concordata nel novembre 2018): il 15 gennaio 2019, con un voto che ha fatto registrare la più ampia sconfitta parlamentare di un Governo nella storia del Regno Unito (432 contro 202)<sup>130</sup>; poi, ancora, il 12 e il 29 marzo 2019<sup>131</sup>.

Un ultimo profilo interessato dalla dialettica tra le richieste di sopperire alle carenze del controllo delineato dal *CRAG Act* e le resistenze al cambiamento da parte del Governo riguarda la possibilità di un esame parlamentare degli accordi giuridicamente non vincolanti. Nel luglio 2020,

---

<sup>123</sup> V. *European Parliamentary Elections Act 2002*, sez. 12, succeduto allo *European Assembly Elections Act 1978*, sez. 6.

<sup>124</sup> V. *European Union (Amendment) Act 2008*, sez. 5.

<sup>125</sup> Tali trattati, qualora avessero comportato un incremento delle competenze dell'UE, dal 2011 avrebbero dovuto essere sottoposti anche a un *referendum* approvativo: v. *European Union Act 2011*, parte 1.

<sup>126</sup> Cfr. V. Miller, *EU Treaty change: the parliamentary process of bills*, House of Commons Library, Research Briefing, 15 June 2015; P. Craig, *The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality*, *Common Market Law Review* 48, 1881 ss. (2011).

<sup>127</sup> La disposizione è stata introdotta con l'approvazione di un emendamento presentato dal deputato conservatore "ribelle" Dominic Grieve: cfr. M. Russell, *Brexit and Parliament: The Anatomy of a Perfect Storm*, *Parliamentary Affairs* 74, 2 (2020), 454; G. Caravale, *Theresa May vs. Thomas Erskine May: un bug nel modello Westminster?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* 1 (2019), 10 ss.; Id., *La resilienza di Theresa May e l'importanza del "meaningful vote" parlamentare*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* 3 (2018); B. Fowler, *Six ways the "meaningful vote" is noteworthy*, cit.

<sup>128</sup> Cfr. M. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK*, cit., 634.

<sup>129</sup> G. Caravale, *La resilienza di Theresa May*, cit., 10.

<sup>130</sup> Cfr. G. Baldini, E. Bressanelli, E. Massetti, *Back to the Westminster model? The Brexit process and the UK political system*, in *International Political Science Review* 9 (2021); G. Caravale, *La resilienza di Theresa May*, cit., 11 ss.; M. Bevington, A. Wager, *Parliament*, in *The UK in a Changing Europe* (ed.), *Article 50 two years on*, 2019, 10; C. Curti Gialdino, *Il progetto di accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione sonoramente bocciato alla Camera dei Comuni: quali scenari per la Brexit?*, in *Federalismi.it* 2 (2019);

<sup>131</sup> Sulle tre votazioni, cfr. ancora G. Caravale, *La resilienza di Theresa May*, cit., 11 ss.

l'*International Agreements Sub-Committee* della Camera alta ha invitato il Governo a discutere dell'applicabilità della seconda parte della *Ponsonby Rule* ai *Memorandum of Understanding (MoU)* politicamente importanti<sup>132</sup>, ma quest'ultimo si è tirato indietro con la motivazione che essi «*are not binding as a matter of international law and are not published or laid before Parliament as a matter of Government practice*»<sup>133</sup>. In seguito l'*IAC*, mentre da un lato ha realisticamente riconosciuto come non necessaria e sproporzionata una notifica di tutti i *MoU* sottoscritti dal Governo, dall'altro ha asserito che «*there are some significant agreements which should be notified and sent to us for review – whether or not the Government believes that they meet the definition of a treaty*»<sup>134</sup>. In merito, l'*IAC* si è spinto fino a suggerire dei criteri per l'individuazione dei *MoU* da portare a conoscenza delle Camere<sup>135</sup>. In risposta a queste sollecitazioni, l'Esecutivo ha rigettato l'ipotesi di un'applicazione ai *MoU* dell'ultima parte della *Ponsonby Rule*, in ragione del fatto che questa, diversamente dalla prima, non è mai assunta allo *status* di convenzione; al contempo, tuttavia, lo stesso ha aperto uno spiraglio in favore di maggiore trasparenza, riservandosi di decidere caso per caso di portare all'attenzione del Parlamento gli accordi non vincolanti che sollevino «*questions of public importance*»<sup>136</sup>, tra cui quelli con profili relativi ai diritti umani<sup>137</sup>.

Ancora a proposito dell'ambito di applicazione della disciplina *ex sez.* 20 del *CRAG Act*, si segnala anche una recente richiesta formulata dall'*IAC* al *Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO)* nel senso di fissare delle linee guida dirette a conferire un certo grado di prevedibilità alla scelta della modalità solenne di stipulazione, e dunque alla conseguente attivazione del procedimento previsto dalla legge<sup>138</sup>: un ulteriore e in fin dei conti modesto tentativo di circoscrivere la discrezionalità governativa in ordine all'esercizio della *prerogative* che si è infranto contro la ferma indisponibilità

<sup>132</sup> V. House of Lords European Union Committee, *Treaty Scrutiny*, cit., 25.

<sup>133</sup> HM Government, *Government Response to the House of Lords International Agreements Sub-Committee Report: Treaty Scrutiny, Working Practices*, 25 September 2020, 8.

<sup>134</sup> International Agreements Committee, *Working practices*, cit., 22.

<sup>135</sup> «*Notification and deposit should be required only if an agreement – (a) is politically or economically important; (b) imposes material obligations on UK citizens or residents; (c) has human rights implications; (d) is directly related to a treaty; or (e) would give rise to significant expenditure*» (*ibidem*).

<sup>136</sup> International Agreements Committee, *Government Response*, cit., 8. V. anche Id., *Letter from Minister Milling to IAC on Working Practices*, 8 March 2022, 2.

<sup>137</sup> Cfr. International Agreements Committee, *Letter from Minister Milling to Baroness Hayter re: Ponsonby Rule*, 11 May 2022, 1. All'indomani della firma (il 13 aprile 2022) di un *MoU* con il Ruanda aspramente criticato per le sue implicazioni sui diritti dei richiedenti asilo, la prassi governativa di ricorrere a tali accordi per assumere impegni di natura controversa è stata denunciata come un deliberato espediente per eludere le esigenze democratiche di «*scrutiny and accountability*»: A. Lang, *Rwanda MoU: scrutiny is the oxygen of democracy*, in *The Law Society Gazette*, 16 June 2022. La scelta di concludere tale accordo in forma di *MoU* è stata criticata anche dall'*IAC*, il quale, il 19 maggio 2022, ha avviato un'inchiesta in merito: v. <https://committees.parliament.uk/work/6766/ukrwanda-memorandum-of-understanding/>.

<sup>138</sup> International Agreements Committee, *Working practices*, cit., 20.

di quest'ultimo a fare qualsiasi concessione ritenuta eccessivamente autolimitante<sup>139</sup>.

La ritrosia del Governo ad assecondare i più coraggiosi slanci riformatori del Parlamento, e in particolare dei *peer*, ha trovato un'ennesima testimonianza nel rifiuto di dare seguito alla proposta dell'IAC, contenuta nel suo *report* del settembre 2021, di consolidare gli impegni assunti dal Governo (come visto, comunicati in via informale tramite lettere, *consultation paper* e dichiarazioni dal *Despatch Box*) in un concordato formale diretto a dimostrare che «*these are requirements which are serious, certain, and concrete and should be respected by future administration*»<sup>140</sup>. Per l'Esecutivo, una simile soluzione avrebbe privato il Governo e il Parlamento della capacità di adattarsi flessibilmente alle lezioni scaturenti dal confronto con i primi accordi commerciali negoziati sovranamente dopo quasi cinquant'anni<sup>141</sup>. Dietro insistenza dell'IAC<sup>142</sup> è stata infine raggiunta una soluzione di compromesso: una meno rigida codificazione degli impegni governativi nella forma di uno scambio di lettere intervenuto il 19 maggio 2022 tra la *Chair* dell'IAC e il *Trade Minister*, con anche il sostegno dell'ITC della Camera bassa<sup>143</sup>.

## 5. Il controllo parlamentare sui negoziati internazionali: una nuova frontiera della parlamentarizzazione del *treaty-making power*

A questo punto, è doveroso passare in rassegna anche altre iniziative intraprese durante e dopo il processo di *Brexit*, suscettibili di avere ricadute più indirette, ma paradossalmente, per certi versi, finanche più consistenti, sull'operatività della procedura *ex sez. 20* del *CRAG Act*, in quanto strumentali a un'effettiva ed efficace istruttoria degli accordi depositati. Si tratta di iniziative il cui significato, invero, trascende il meccanismo di controllo previsto dal *CRAG Act*, aprendo esse una nuova e inedita frontiera del processo di parlamentarizzazione del *treaty-making*: una frontiera lungo la quale le due Camere – ma principalmente, di nuovo, l'*House of Lords* – hanno tentato (e stanno tuttora tentando) di ritagliarsi uno spazio di influenza politica ancora più a monte del *treaty-making process*, rivendicando una loro competenza a penetrare in quei veri e propri *sancta sanctorum* della

---

<sup>139</sup> La risposta del Governo è stata la seguente: «*the Committee will appreciate that the terms of a treaty, including those on the method of consent to be bound (e.g. ratification), are subject to negotiation on a case by case basis with treaty partners. It is therefore not possible for the United Kingdom to take a unilateral position on this issue by way of domestic guidelines*» (International Agreements Committee, *Government Response*, cit., 7). In tal senso, cfr. anche International Agreements Committee, *Letter from Lord Grimstone to IAC on Working Practices*, 31 January 2022, 2.

<sup>140</sup> International Agreements Committee, *Working practices*, cit., 16.

<sup>141</sup> International Agreements Committee, *Government Response*, cit., 4.

<sup>142</sup> International Agreements Committee, *Letter from Baroness Hayter to Lord Grimstone on Working Practices*, 24 January 2022, 1 s.

<sup>143</sup> V. International Agreements Committee, *Letter from B Hayter to L Grimstone in response to letter from L Grimstone on parliamentary scrutiny of FTAs - formal exchange*, 19 May 2022.

prerogativa esecutiva nel settore delle relazioni estere che sono tradizionalmente rappresentati dai negoziati internazionali.

Anche su questo peculiare versante, ha marcato un passaggio fondamentale l'istituzione, il 28 gennaio 2021, dell'*International Agreements Committee (IAC)* della Camera dei Lord. Il nuovo *Select Committee*, infatti, è stato investito, oltre che del compito di riferire sui trattati depositati dal Governo, anche di quello di esaminare «*matters relating to the negotiation [...] of international agreements*». Si è trattato della prima volta in cui una commissione parlamentare è stata espressamente incaricata di far valere la responsabilità politica del Governo nell'esercizio del suo potere di prerogativa di condurre i negoziati<sup>144</sup>. Ancor prima del varo di quest'organo, sempre alla Camera alta, nei loro *report* del 2019 e del 2020 dedicati al controllo parlamentare sul *treaty-making*, il *Constitution Committee* e lo *EU Committee* avevano raccomandato che nel corso dei negoziati il Parlamento venisse regolarmente aggiornato e che, nella conduzione degli stessi, il Governo osservasse un principio generale di trasparenza, almeno per gli accordi più significativi o controversi<sup>145</sup>.

Non sono mancate iniziative anche presso la Camera bassa<sup>146</sup>. Già nel 2018, l'*International Trade Committee (ITC)* aveva raccomandato al Governo di operare, in sede di negoziato dei futuri accordi commerciali, secondo una presunzione di trasparenza, acconsentendo a un voto del Parlamento prima della definizione degli obiettivi negoziali, fornendo aggiornamenti sull'andamento dei negoziati e condividendo tutta la relativa documentazione con le commissioni competenti<sup>147</sup>. Nel luglio 2020, nel corso dell'esame del *Trade Bill*, un deputato conservatore ha presentato un emendamento recante disposizioni ai sensi delle quali il Governo, prima di negoziare accordi commerciali, avrebbe dovuto sottoporre gli obiettivi negoziali all'approvazione delle Camere e produrre un'analisi del loro impatto su sicurezza alimentare, salute, ambiente e benessere degli animali; in base alla stessa proposta, inoltre, prima di firmare l'Esecutivo avrebbe

<sup>144</sup> D. Gracia, A. Horne, *Treaty Scrutiny: A New Challenge for Parliament*, in *UK In a Changing Europe blog*, 20 April 2020.

<sup>145</sup> Cfr. House of Lords Select Committee on the Constitution, *Parliamentary Scrutiny of Treaties*, cit., 3; House of Lords European Union Committee, *Scrutiny of International Agreements*, cit., 2.

<sup>146</sup> La Camera dei Comuni, diversamente da quella dei Lord, non ha istituito una commissione specificatamente incaricata del controllo sui trattati, preferendo fare affidamento su più organi a seconda dell'ambito materiale investito: tra di essi, l'*International Trade Committee* (per gli accordi commerciali) e il *Committee on Exiting the European Union*, poi divenuto *Committee on the Future Relationship with the European Union* (per le relazioni con l'Unione europea nel percorso per l'uscita) e infine sciolto nel gennaio 2021. L'attenzione della Camera elettiva per il tema è testimoniata, da ultimo, da una *call for evidence* lanciata dal *PACAC* il 26 marzo 2021: v. Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Inquiry into post-Brexit scrutiny of international treaties*, 26 March 2021. A riguardo, cfr. A. Horne, *Treaty Scrutiny*, cit., per il quale la maggiore sfida che l'indagine *PACAC* avrebbe dovuto affrontare era quella di determinare «*how the Commons might build upon, rather than duplicate, the work of the Lords*».

<sup>147</sup> V. International Trade Committee, *UK trade policy transparency and scrutiny*, HC 1043, Sixth Report of Session 2017-19, 19 December 2018, 41 ss.

dovuto far approvare dal Parlamento le bozze degli accordi negoziati<sup>148</sup>. L'emendamento è stato sconfitto per la risoluta opposizione del Governo, il quale ha manifestato il timore che la sua approvazione avrebbe permesso al Parlamento di interferire in modo dannoso nell'esercizio di un suo potere di prerogativa<sup>149</sup>.

Significativo è stato anche il ruolo svolto dal *Joint Committee on Human Rights (JCHR)*<sup>150</sup>, il quale, come si è già avuta occasione di accennare, ha manifestato da tempo un'elevata sensibilità per il controllo sul *treaty-making*. Nel marzo 2019, nell'ottica di potenziare la sua capacità di controllo sui trattati sui diritti umani o con implicazioni in tale ambito, l'organo bicamerale ha proposto all'Esecutivo, tra le altre cose, di indicare, rispetto agli accordi che intenda negoziare, le questioni concernenti i diritti umani che possano rilevare per il negoziato, nonché di inserire in ogni testo clausole di salvaguardia dei diritti e di trasmettere *memorandum* in materia riferiti alle bozze degli accordi raggiunti<sup>151</sup>.

In risposta alle numerose sollecitazioni di origine parlamentare, il Governo, pur confermando la sua generale riluttanza a rinunciare ai privilegi di un esercizio autonomo della prerogativa, ha assunto alcuni impegni di rilevante portata. In un *Command Paper* diramato dal *Department for International Trade (DIT)* nel febbraio 2019<sup>152</sup>, l'Esecutivo ha promesso che all'avvio dei negoziati di ciascun accordo di libero scambio avrebbe pubblicato un *Outline Approach* contenente gli obiettivi negoziali e una valutazione del relativo impatto economico, e ha assicurato che il Parlamento avrebbe avuto un ruolo nell'esame di tali documenti<sup>153</sup>; in aggiunta, ha anche proposto di condividere in via riservata con uno specifico *Select Committee* di ogni Camera informazioni sensibili e *private briefing* delle delegazioni negoziali, per consentire alle commissioni competenti di seguire i negoziati da vicino, di fornire il loro punto di vista in modo continuativo, di maturare una posizione informata sull'accordo finale e, infine, di redigere un *report* dettagliato<sup>154</sup>. D'altra parte, nel luglio 2019, in risposta alle raccomandazioni formulate in aprile dal *Constitution Committee* della Camera dei Lord, il Governo, se da un lato ha ribadito la propria volontà di collaborare costruttivamente con le commissioni investite del controllo sui trattati, dall'altro ha negato di poter operare sulla base di un principio di presunzione di trasparenza rispetto a tutti i negoziati, difendendo l'intangibilità del suo potere discrezionale di valutare di volta in volta come bilanciare «*the need for*

---

<sup>148</sup> V. *Hansard*, HC, Debate, 20 July 2020, c1917.

<sup>149</sup> V. *Hansard*, HC, Debate, 20 July 2020, c1891.

<sup>150</sup> Sull'attività di controllo svolta dal *Joint Committee on Human Rights*, cfr. P. Piciacchia, *Parlamenti e costituzionalismo contemporaneo*, cit., 277 ss.

<sup>151</sup> V. Joint Committee on Human Rights, *Human Rights Protections in International Agreements*, HC Paper 1833, HL Paper 310, 17th Report of Session 2017-19, 6 March 2019.

<sup>152</sup> Department for International Trade, *Processes for making free trade agreements after the United Kingdom has left the European Union*, CP 63, February 2019.

<sup>153</sup> Ivi, 6.

<sup>154</sup> Ivi, 7.

*transparency and openness against a range of other factors including the risk of undermining the UK's negotiating positions»<sup>155</sup>.*

Dopo aver circoscritto il suo iniziale impegno in favore di una condotta più trasparente dei negoziati in materia commerciale a un piccolo gruppo di accordi<sup>156</sup>, l'Esecutivo ha manifestato l'intenzione di tenervi fede in modo generalizzato<sup>157</sup>, e, in seguito, si è reso autore di ulteriori, significative concessioni alle istanze di più esteso coinvolgimento delle Camere nella fase iniziale del *treaty-making process*. Il 23 febbraio 2021, durante un dibattito sul *Trade Bill* alla Camera dei Lord, il *Trade Minister* Lord Grimstone ha infatti annunciato l'intento del Governo di pubblicare gli obiettivi negoziali dei futuri accordi di libero scambio, di esaminare i *report* in merito ad essi eventualmente redatti dall'IAC, nonché, ove richiesto, di agevolare un dibattito, a condizione della disponibilità di tempo<sup>158</sup>. Tale promessa è stata considerata dai *peer* parte della già menzionata *Grimstone Rule*. Il primo *report* sugli obiettivi negoziali di un accordo del periodo post-*Brexit* (quello di accessione al *CPTPP*) è stato pubblicato dall'IAC nel novembre 2021<sup>159</sup>, ed è stato oggetto di un dibattito il 1° febbraio 2022<sup>160</sup>.

Nel suo *report* del 17 settembre 2021, l'IAC ha invocato un coinvolgimento del Parlamento in una fase più anteriore del processo di formazione dei trattati. Contestando una concezione del controllo parlamentare come «*rubber stamp at the end of the process to convey simple approvals*»<sup>161</sup>, esso ha segnalato l'importanza, con particolare riguardo agli accordi con significative implicazioni sulla politica e sul quadro normativo interni (come, appunto, quelli commerciali), di consultazioni tra Governo e Parlamento da intraprendere ancor prima che sia fissato il mandato negoziale, in modo da permettere al secondo di dare un contributo sostanziale alla sua definizione<sup>162</sup>. L'IAC ha inoltre evidenziato l'utilità che negli aggiornamenti e nei *private briefing* sui negoziati forniti periodicamente dal Governo fossero incluse anche informazioni più approfondite su ostacoli e punti di contenzioso emersi nel loro corso, dichiarandosi altresì pronto a discutere soluzioni atte a preservare la confidenzialità di tali informazioni<sup>163</sup>. In aggiunta, tra le anzidette (ambiziose) priorità di un'ipotetica riforma della disciplina legislativa relativa al *treaty-making*, tale organo ne ha indicate due

<sup>155</sup> HM Government, *Government Response to the Constitution Committee Report: Parliamentary Scrutiny of Treaties*, July 2019, 8.

<sup>156</sup> Si è trattato dei negoziati dei nuovi accordi di libero scambio con gli Stati Uniti, l'Australia e la Nuova Zelanda, e di quelli per l'accessione al *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)*: v. House of Commons, *Transparency and Scrutiny Arrangements*, cit.

<sup>157</sup> V. International Trade Committee, *Letter from the Secretary of State for the Department for International Trade to Chair of the International Trade Committee*, 16 March 2021, 2.

<sup>158</sup> *Hansard*, HL, Debate, 23 February 2021, c724.

<sup>159</sup> International Agreements Committee, *UK accession to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP): Scrutiny of the Government's Negotiating Objectives*, 10th Report of Session 2021-22, HL Paper 94, 17 November 2021.

<sup>160</sup> V. *Hansard*, HL, Debate, 1 February 2022, 165GC ss.

<sup>161</sup> International Agreements Committee, *Working practices*, cit., 15.

<sup>162</sup> *Ibidem*.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

dirette a rafforzare la partecipazione delle Camere alla fase negoziale: per quanto concerne i trattati commerciali, l'attribuzione al Parlamento di un ruolo formale nell'influenzare in modo trasparente la definizione degli obiettivi del negoziato; riguardo a tutti gli altri accordi, la trasmissione alle Camere della bozza finale del testo in anticipo rispetto alla sua sottoscrizione, così da consentirgli di formulare rilievi in merito allo stesso prima che i suoi contenuti siano definitivamente fissati<sup>164</sup>.

Tali avanzate proposte di parlamentarizzazione, al pari di quelle, altrettanto innovative, relative al controllo successivo alla fase dei negoziati, si sono scontrate con l'ormai nota indisponibilità dell'Esecutivo a una radicale messa in questione dei rapporti con il Parlamento rispetto al suo esercizio della prerogativa. In effetti, dopo aver riaffermato in termini generici il suo desiderio «*to engage constructively with the Committees*»<sup>165</sup>, il Governo si è elevato a difesa del sistema specifico di coinvolgimento e di informazione del Parlamento sviluppato negli ultimi anni, rigettando categoricamente la posizione dell'IAC per cui «*more needs to be done to improve the effectiveness of the existing scrutiny system and make it robust*»<sup>166</sup>. Inoltre, pur dicendosi disposto a venire incontro alle preoccupazioni del *Committee* sul contenuto delle informazioni sui negoziati in corso, l'Esecutivo ha inteso rimarcare l'opportunità di riservarsi totale discrezionalità in ordine all'*an* della condivisione delle notizie che investano «*areas of extreme sensitivity*»<sup>167</sup>. Lo stesso, infine, ha anche bocciato la proposta di prevedere a livello legislativo forme di partecipazione parlamentare da espletare anteriormente alla firma, ritenendola inadatta all'assetto costituzionale britannico imperniato sul *dualist system*<sup>168</sup>.

Al netto degli argini elevati del Governo a protezione dello *status quo*, e per quanto centellinato, il recente fluire del controllo politico all'interno dei processi negoziali – afferenti al nucleo più duro e incontestato della prerogativa in materia di relazioni estere – rappresenta un avanzamento notevole nel tortuoso cammino verso una più completa parlamentarizzazione del *treaty-making*; una conquista che, relativamente a questo specifico profilo, va nella direzione di avvicinare il sistema britannico alle esperienze più evolute del panorama comparato<sup>169</sup>, e che, da ultimo, ha

---

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> International Agreements Committee, *Government Response*, cit., 3.

<sup>166</sup> *Ivi*, 4.

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> *Ivi*, 10.

<sup>169</sup> Si pensi, oltre che ai già menzionati diritti di informazione di cui è titolare il Parlamento europeo (art. 218, c. 10 TFUE), all'esperienza costituzionale statunitense, nella quale l'informazione e la consultazione del Congresso e delle sue commissioni competenti in merito ai negoziati è assicurata dall'operatività di un rapporto informale di *working partnership* con il Dipartimento di Stato (cfr. Congressional Research Service, *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*, Washington, 2001, 106 ss.; R. Toniatti, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1983, 351 s.), nonché, con riguardo a certe categorie di accordi, da apposite leggi (cfr. A.M. Winston, *Ratification of international treaties, a comparative law perspective. United States of America*, PE 652.013, Brussels, 2020, 10). Un altro caso virtuoso è rappresentato dall'esperienza tedesca: cfr. Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste, *Parliament's Role in International Treaties*, WD 2-3000-038/17C, 2017, 4 s.

anche conosciuto una tenue (ma cionondimeno apprezzabile) stabilizzazione nel sopramenzionato scambio di lettere intervenuto il 19 maggio 2022 tra la *Chair* dell'*IAC* e il *Trade Minister*<sup>170</sup>.

In chiusura, si nota che la questione del coinvolgimento del Parlamento nella fase iniziale del *treaty-making process* si era posta in termini problematici, ancor prima che in relazione agli accordi di libero scambio conseguenti all'uscita dall'UE, in occasione dei negoziati del *Brexit Withdrawal Agreement*. In merito, occorre constatare come la rivendicazione da parte delle Camere di un ruolo di primo piano nel controllo e nell'indirizzo dell'operato dell'Esecutivo – testimoniata dalla produzione di una copiosa quantità di *report* ad opera delle loro commissioni<sup>171</sup> – si sia già allora scontrata con una forte resistenza del Governo, per il quale la divulgazione di informazioni avrebbe potuto danneggiare la posizione negoziale del Paese, e i parlamentari non avrebbero dovuto aspirare a un “*micromanagement*” dell'uscita dall'UE<sup>172</sup>. Date queste premesse, all'epoca il Governo non è andato oltre l'assunzione della blanda promessa di mantenere i parlamentari «*well informed*» sull'andamento dei negoziati<sup>173</sup>. Quanto poi ai successivi negoziati sulle relazioni future con l'UE (conclusi con la firma, il 30 dicembre 2020, del *Trade and Cooperation Agreement, TCA*), è emblematico della risolutezza del Governo nell'impedire alle Camere di dotarsi di poteri decisionali rispetto alla fase negoziale il fatto che nello *UE (Withdrawal Agreement) Bill* presentato all'indomani delle elezioni di dicembre 2019 lo stesso abbia ommesso la clausola, contenuta nella prima versione del *bill*, che prevedeva l'approvazione degli obiettivi del negoziato da parte del Parlamento, oltre che la sua regolare informazione sui progressi nelle trattative<sup>174</sup>. Paradossalmente, l'unico dibattito che ha avuto luogo alla Camera bassa riguardo ai negoziati del *TCA* è scaturito dall'obbligo, previsto dallo stesso *EU (Withdrawal Agreement) Act 2020*<sup>175</sup>, di tenere un dibattito su qualsiasi misura adottata dall'UE che a parere dello *European Scrutiny Committee* sollevasse «*a matter of vital national interest*»: la discussione, innescata da una relazione<sup>176</sup> di tale commissione sul mandato negoziale

<sup>170</sup> V. International Agreements Committee, *Letter from B Hayter to L Grimstone*, cit.

<sup>171</sup> Cfr., *ex pluribus*, House of Lords Select Committee on the Constitution, *The invoking of Article 50*, HL Paper 44, 4th Report of Session 2016-17, September 2016; House of Lords European Union Committee, *Brexit: parliamentary scrutiny*, HL Paper 50, 4th Report of Session 2016-17, 20 October 2016; House of Commons, *Exiting the European Union Committee. The process for exiting the European Union and the Government's negotiating objectives*, HC 815, 1st Report of Session 2016-17, 14 January 2017. Sul ruolo giocato dai *Select Committee* in questa fase, cfr. P. Lynch, R. Whitaker, *Select Committees and Brexit: Parliamentary Influence in a Divisive Policy Area*, in *Parliamentary Affairs*, 72, 4 (2019), 923 ss.

<sup>172</sup> Cfr. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 43.

<sup>173</sup> Cfr., ad esempio, l'intervento del *Secretary of State for Exiting the EU*, in *Hansard*, HC, Debate, 24 January 2017, c167.

<sup>174</sup> Cfr. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 44.

<sup>175</sup> *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*, parte 4, sez. 29.

<sup>176</sup> European Scrutiny Committee, *The EU's mandate for negotiating a new partnership with the UK: outcome of Select Committee consultation*, HC 333, 5th Report of Session 2019-21, 6 May 2020.

dell'UE<sup>177</sup>, ha avuto come esito l'unico pronunciamento della Camera dei Comuni sulla questione, nel senso di richiedere al Governo di condurre i negoziati con la maggiore trasparenza possibile e di predisporre regolarmente *progress report* sul loro andamento<sup>178</sup>.

## 6. L'altra (fragile) tessera del mosaico del controllo parlamentare sui trattati: l'implementazione legislativa

Com'è noto, la procedura di controllo disciplinata dalla parte 2 del *CRAG Act* del 2010 si è andata ad affiancare al più antico requisito di matrice dualista, preposto a difesa del principio della separazione dei poteri – *id est*, della sovranità del Parlamento<sup>179</sup> – dell'intervento legislativo eventualmente necessario per conferire efficacia di diritto interno ai trattati internazionali sottoscritti dal Governo. Per effetto della sua introduzione, l'intervento parlamentare successivo alla firma dei trattati da stipulare in forma solenne si è pertanto strutturato in due procedimenti formalmente distinti e separati, la combinazione dei quali, in astratto, dovrebbe predisporre a salvaguardia delle prerogative del Parlamento quello che è stato definito un dispositivo di «*constitutional belt and braces*»<sup>180</sup>: un duplice sistema di garanzie che dovrebbe provvedere, congiuntamente o alternativamente, da un lato, ad assicurare che «*Parliament has voice before the executive commits the country on the international plane*», e dall'altro, a impedire «*the executive making binding rules at national level independent of the legislature*»<sup>181</sup>.

Come si è già osservato, l'adozione della legislazione di implementazione dei trattati, ove sia necessaria – e per la maggior parte dei trattati, significativamente, non lo è<sup>182</sup> –, viene sollecitata e conseguita dal Governo, per convenzione, in un momento anteriore a quello dell'emanazione dell'atto con il quale è dichiarata la volontà statuale di vincolarsi al rispetto di obblighi pattizi. Si tratta di un *timing* che *prima facie* – ricalcando quello dell'intervento di autorizzazione alla ratifica e/o all'esecuzione dei trattati, tipico di altri ordinamenti – sembrerebbe consentire al Parlamento di eseguire, in sede di esame del *bill* di implementazione di un certo accordo, una complessiva valutazione politica dell'operato negoziale del Governo e dell'opportunità o meno di stipulare. In realtà, fermo restando che in occasione dell'esame della *implementing legislation* – come visto – *de iure* il Parlamento non esercita un controllo

---

<sup>177</sup> V. Council Decision (EU, Euratom) 2020/266, 25 February 2020, *authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement*.

<sup>178</sup> V. *Hansard*, HC, Debate, 4 June 2020, c1102. Cfr. B. Fowler, *Parliament's role in scrutinising the UK-EU Trade and Cooperation Agreement is a farce*, in *Hansard Society Blog*, 29 December 2020.

<sup>179</sup> Di recente, tale principio è stato ribadito in Supreme Court, *R (on the application of Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2018] AC 61, 57, laddove si afferma che «*the dualist system is a necessary corollary of Parliamentary sovereignty*».

<sup>180</sup> P. Craig, *Engagement and Disengagement*, cit., 399.

<sup>181</sup> *Ibidem*.

<sup>182</sup> In tal senso, B. Fowler, *Six ways the "meaningful vote" is noteworthy*, cit.

diretto sul trattato in quanto tale<sup>183</sup>, a uno sguardo più attento è possibile rinvenire nella prassi alcuni elementi che, non di rado, possono essere di ostacolo all'espletamento di un controllo dal significato appena descritto.

Innanzitutto, si osserva che la normativa di implementazione potrebbe non riguardare un trattato nella sua interezza, essendo necessaria solo per l'esecuzione delle singole parti che ne richiedano una<sup>184</sup>. In secondo luogo, si rileva che, sebbene talvolta si faccia corrispondere a un trattato un progetto di legge appositamente concepito per assicurarne l'incorporazione nel diritto interno (il quale può anche recare in allegato il testo dell'accordo cui si riferisce), molto più frequentemente si provvede all'esecuzione interna dei trattati al di fuori della cornice di un unico atto legislativo espressamente e complessivamente rivolto a tale scopo. Così, spesso, si provvede all'esecuzione di un accordo mediante specifiche disposizioni inserite all'interno di un progetto di più ampio respiro contenutistico, talora persino in assenza di un riferimento esplicito all'accordo stesso<sup>185</sup>. Altre volte, la normativa di implementazione di un trattato si ritrova frammentata e dispersa tra più atti legislativi<sup>186</sup>. Di frequente, poi, all'implementazione dei trattati nel sistema giuridico interno provvede l'Esecutivo stesso tramite atti di *secondary legislation* adottati sulla base di una delega concessa in anticipo, a talune condizioni, per determinate categorie di accordi<sup>187</sup>, al fine di informarne l'esecuzione a esigenze di celerità e di specializzazione tecnica, e in ogni caso con implicazioni problematiche sotto il profilo del controllo parlamentare<sup>188</sup>. Si pensi, ad esempio, al più volte citato *Trade Act 2021*, il quale ha attribuito alle autorità governative competenti la facoltà di adottare in forma di *regulation* ogni disposizione ritenuta appropriata allo scopo di implementare gli accordi commerciali dei quali il Paese è parte (incluse quelle modificative di «*retained direct principal EU legislation or primary legislation that is retained EU law*»), limitatamente ai casi nei quali l'altro

<sup>183</sup> Così A. Lang, *Parliament's role*, cit., 8, la quale osserva che «*[i]n considering treaty-related legislation, Parliament looks at how the UK would implement (at least parts of) the treaty, rather than whether the UK should ratify it*».

<sup>184</sup> Cfr. B. Fowler, *Parliament's role*, cit., la quale, ad esempio, ricorda che già i parlamentari critici nei confronti dell'Atto unico europeo e del trattato di Maastricht avevano lamentato la circostanza per cui al controllo svolto dalle Camere in sede di esame dei rispettivi *implementing bill* potessero sfuggire parti importanti di tali accordi non richiedenti modifiche della legislazione vigente.

<sup>185</sup> Così A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 18.

<sup>186</sup> Cfr. *ivi*, 19, la quale fa l'esempio della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, firmata e ratificata nel 1989: mentre alcune sue disposizioni non sono ancora state incorporate nel diritto interno, nota l'Autrice, «*[s]ome provisions – notably the 'best interests of the child' principle – appear scattered across several pieces of domestic legislation and policy, including for example the Children Act 1989*».

<sup>187</sup> Cfr. ancora *ivi*, 18.

<sup>188</sup> In merito alla recente accentuazione del potere normativo del Governo, riconducibile alla *Brexit* e alla gestione della crisi pandemica, cfr. G. Caravale, *L'incremento del potere normativo dell'esecutivo britannico tra Brexit ed emergenza sanitaria*, in *Federalismi.it* 28 (2020), 254 ss.; C. Fasone, *L'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento britannico durante il processo della Brexit: alcune luci e molte ombre*, in *Federalismi.it* 10 (2022), 68 ss. Sulle debolezze del controllo del parlamentare sulla legislazione delegata, cfr. soprattutto A. Tucker, *Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation*, in A. Horne, G. Drewry (eds), *Parliament and the Law*, Oxford, 2018, 347 ss.

contraente (o gli altri contraenti) e l'UE fossero già parti di un accordo del genere prima del recesso dall'UE (parte 1, sez. 2)<sup>189</sup>.

Di recente, ulteriori limiti del controllo di tipo legislativo sono stati messi in evidenza dalle circostanze straordinarie nelle quali ha avuto luogo l'approvazione dei progetti di legge di esecuzione dei due fondamentali accordi che hanno scandito l'uscita del Regno Unito dall'UE: il *Brexit Withdrawal Agreement* e il *Trade and Cooperation Agreement*. A proposito del primo, preme ricordare che la Camera dei Comuni ha accettato di dedicare all'esame e all'approvazione in prima lettura dello *EU (Withdrawal Agreement) Bill* appena quattro giorni di seduta (19-20 dicembre 2019, e 7 e 9 gennaio 2020)<sup>190</sup>, piegandosi a una compressione del suo ruolo giustificata in base alla ristrettezza dei tempi (dovendo la *Brexit* realizzarsi entro il 31 gennaio 2020), e solo in parte mitigata dal fatto che l'accordo doveva essere ancora firmato, e che, inoltre, era stato reso di pubblico dominio da diverso tempo<sup>191</sup>. Ancora più grave è risultata l'acquiescenza dimostrata dal Parlamento di fronte all'estrema marginalizzazione del proprio ruolo realizzatasi in occasione dell'esame dello *EU (Future Relationship) Bill*, al punto da indurre un'autorevole dottrina a denunciare una «*farce*», una «*abdication*» e addirittura un «*constitutional failure to properly scrutinise the executive and the law*»<sup>192</sup>. Quel progetto di legge, in effetti, ancorché rappresentasse – come è stato detto – «*one of the most constitutionally important pieces of legislation laid before Parliament in decades*»<sup>193</sup>, è stato esaminato e approvato in via definitiva da ambedue le Camere in un solo giorno (30 dicembre 2020), nell'intento di rispettare il termine concordato con l'UE per la fine del *transition period* e per l'inizio dell'applicazione provvisoria dell'accordo stesso (1° febbraio 2021). La menomazione del ruolo delle Camere occorsa in tale circostanza appare ancora più allarmante se si considera che erano passati soltanto sei giorni dalla convocazione del Parlamento, quattro dalla pubblicazione del testo dell'accordo (lungo 1246 pagine) e meno di uno da quella dell'*implementing bill*; oltretutto, la volontà delle Camere era stata forzata dal prodursi di una situazione di *fait accompli*, dal momento che, data la ristrettezza dei tempi, un loro eventuale voto contrario avrebbe potuto determinare una ben poco auspicabile uscita dal periodo di transizione senza alcun accordo con l'UE<sup>194</sup>.

---

<sup>189</sup> Costituiscono altri esempi il *Private International Law (Implementation of Agreements) Act 2020*, che autorizza per un quinquennio l'implementazione tramite atti di legislazione secondaria delle disposizioni pattizie di diritto internazionale privato, e la normativa di esecuzione degli accordi contro le doppie imposizioni e di quelli di estradizione (su questi ultimi, cfr. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK*, cit., 644).

<sup>190</sup> V. le fasi di approvazione dello *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020* all'indirizzo <https://bills.parliament.uk/bills/2517/stages>.

<sup>191</sup> Il testo definitivo dell'accordo è stato pubblicato il 17 ottobre 2019.

<sup>192</sup> B. Fowler, *Parliament's role*, cit.

<sup>193</sup> R. Fox, *Expediting of the European Union (Future Relationship) Bill through Parliament: five issues*, in *Hansard Society briefings*, 29 December 2020.

<sup>194</sup> Cfr. ancora R. Fox, *Expediting*, cit. Per una cronaca delle vicende relative alla negoziazione, alla firma e all'implementazione legislativa del *TCA*, cfr. G. Caravale, "Deal is done"! Il prezzo della sovranità e le sfide per il futuro "post Brexit", in *Nomos. Le attualità nel diritto* 3 (2020).

La stessa dottrina ha tratto spunto dalle due vicende da ultimo richiamate per porre in evidenza le strutturali carenze del sistema di intervento parlamentare nel *treaty-making process*, riconducibili essenzialmente a quella che è stata definita una «*[o]ver-reliance on legislation*»<sup>195</sup>: in effetti, ammesso (e non concesso) che un trattato necessiti di un'implementazione legislativa, l'intervento del Parlamento preordinato a realizzarla è soggetto al potente condizionamento rappresentato dal controllo dell'agenda parlamentare e del procedimento legislativo da parte del Governo<sup>196</sup>, superabile solo nell'improbabile ipotesi in cui la maggioranza esprima un voto contrario su una *program motion* o su una *business motion* presentata da quest'ultimo<sup>197</sup>. In altri termini, il controllo svolto dalle Camere in sede di approvazione della *implementing legislation*, oltre a non costituire un vero e proprio *scrutiny* sui trattati in quanto tali, potenzialmente può essere compresso e al limite vanificato dal formarsi di una pericolosa saldatura tra la tentazione governativa di agire «*parlamento solutus*»<sup>198</sup> e l'acquiescente arrendevolezza della maggioranza. Il rischio, in tale ipotesi, è che l'intervento del Parlamento sia svuotato del suo più autentico significato: ossia – a fronte del sistematico giudizio adesivo all'indirizzo del Governo da parte del partito di maggioranza – quello di offrire all'opposizione una sicura occasione per svolgere un controllo politico sull'operato governativo, criticandolo e prospettando un indirizzo alternativo nel tentativo di condizionare la condotta dell'Esecutivo e le preferenze dell'elettorato<sup>199</sup>.

Si ricorda che nei due episodi esaminati (configurabili in ultima analisi come casi-limite, ma nondimeno recanti un potente monito per il futuro) l'abdicazione del Parlamento dalla responsabilità costituzionale di provvedere adeguatamente al controllo dell'Esecutivo, nonché all'esame e all'approvazione dei progetti di legge, è stata resa ancora più grave dalla rammentata sottrazione degli accordi in esame dall'applicazione della sez. 20 del *CRAG Act*. In altre parole, con riferimento ai due accordi, non solo la “cintura” del richiamato «*constitutional belt and braces*» è stata indossata in modo troppo blando per consentire un opportuno controllo in sede legislativa, ma le stesse “bretelle” della procedura *ex CRAG Act* sono state interamente recise, a forte detrimento della legittimazione democratica del *treaty-making process*.

<sup>195</sup> B. Fowler, *Parliament's role*, cit.

<sup>196</sup> Sul procedimento legislativo nel Regno Unito, cfr. G. Renna, *Regno Unito*, in R. Dickmann, A. Rinella (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, 2011, 239 ss.; G. Caravale, *Il Governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, 2004, 8 ss.; F. Lanchester, “Drafting” e *procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Roma, 1990.

<sup>197</sup> B. Fowler, *Parliament's role*, cit.

<sup>198</sup> L'espressione è stata coniata da W. Leisner, *La funzione governativa di politica estera*, cit., 386.

<sup>199</sup> In tal senso, cfr. G. De Vergottini, *Indirizzo politico della difesa*, cit., 350 ss. Sul ruolo dell'opposizione nella forma di governo parlamentare del Regno Unito, cfr. soprattutto G. De Vergottini, *Lo “Shadow Cabinet”. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, 1973; V. Casamassima, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013.

Ancora a proposito del possibile “combinato disposto” tra le due distinte procedure attraverso le quali può incanalarsi il controllo parlamentare, si segnala che l’IAC, nella sua relazione del settembre 2021, ha attentamente individuato un ulteriore difetto del sistema britannico di intervento del Parlamento nel *treaty-making process*: quello di non prevedere – diversamente da altri ordinamenti dualisti *Westminster-style*<sup>200</sup> – alcun coordinamento tra l’intervento in sede di approvazione della legislazione di implementazione e quello in sede di controllo su un trattato in quanto tale in ossequio al *CRAG Act*; il tutto con la conseguenza di lasciare al Governo il potere discrezionale di presentare l’*implementing bill* e/o di conseguire l’approvazione prima, durante o dopo l’esperimento del controllo *ex CRAG Act*, con possibili duplicazioni del dibattito, e comunque a discapito, qualora venisse data precedenza all’adozione della legislazione esecutiva, sia di un esame più informato e consapevole della stessa, sia di un efficace controllo ai sensi del *CRAG Act*<sup>201</sup>. Da qui la raccomandazione dell’IAC a che il Governo si impegni a non far approvare la legislazione di implementazione di un accordo soggetto al *CRAG Act* prima che il *Committee* stesso abbia riferito su di esso (salvo che in circostanze straordinarie da motivare per iscritto), in modo tale da offrire ai parlamentari «*a full picture when scrutinising legislation*»<sup>202</sup>. In risposta, l’Esecutivo – ribadendo quanto già riferito al *Public Administration and Constitutional Affairs Committee (PACAC)* della Camera bassa<sup>203</sup> – ha però difeso la flessibilità nella scelta del *timing* dell’approvazione della legislazione implementativa, ritenendola «*beneficial and sometimes essential*»<sup>204</sup>.

In conclusione, è doveroso annoverare anche una speciale articolazione del controllo legislativo sul *treaty-making*, diretta anch’essa a preservare i principi della separazione dei poteri e della sovranità del Parlamento. Il riferimento è a quell’ulteriore tassello del mosaico dell’intervento parlamentare nell’esercizio del potere di “fare” (e in questo caso, anche di “disfare”) i trattati aggiunto dalla Corte Suprema nella famosa sentenza *Miller* del 24 gennaio 2017<sup>205</sup>. Il caso concerneva la questione se il Governo

<sup>200</sup> In proposito, cfr. A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 38.

<sup>201</sup> Cfr. International Agreements Committee, *Working practices*, cit., 23. Sul punto, cfr. anche A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 38.

<sup>202</sup> *Ibidem*.

<sup>203</sup> Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Scrutiny of International Treaties and other international agreements in the 21st century inquiry*. Written evidence from Her Majesty’s Government (SIT 10), June 2021, 4.

<sup>204</sup> International Agreements Committee, *Government Response*, cit., 9.

<sup>205</sup> V. Supreme Court, *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, [2017] UKSC 5; [2018] A.C. 61, spec. [55]. Sulla pronuncia, cfr. soprattutto G.F. Ferrari, *La Corte Suprema, brexit e le sorti del costituzionalismo britannico*, in *DPCE online* 1 (2017); C. Martinelli, *I poteri costituzionali di fronte alla Brexit: la UKSC fissa i confini*, in *DPCE Online* 1 (2017); F. Rosa, *Westminster first*, in *DPCE online* 1 (2017); S. Gianello, *Il caso “Miller” davanti alla UK Supreme Court: i principi del costituzionalismo britannico alla prova della “Brexit”*, in *Osservatorio costituzionale* 1 (2017); A.W. Bradley, *Pressures on a historical constitution: The Brexit decision in the UK Supreme Court*, in *Diritto pubblico* 1 (2017), 3 ss.; P. Craig, *Miller, Structural Constitutional Review and the Limits of Prerogative Power*, in *Public Law* (2017), 48 ss.; M. Elliott, *The Supreme Court’s Judgment in Miller: In Search of Constitutional Principle*, in *Cambridge Law Journal* 76 (2017), 257 ss.; K. Ewig, *Brexit and Parliamentary*

necessitasse o meno dell'autorizzazione del Parlamento per notificare al Consiglio europeo, ai sensi dell'art. 50 del TUE, l'intenzione del Regno Unito (manifestata con il *referendum* sulla *Brexit* del 23 giugno 2016) di recedere dall'UE. Nella pronuncia, la Corte ha identificato una rilevante eccezione alla "normalità" della prerogativa regia in materia di *treaty-making power*, in virtù della quale «*ministers generally enjoy a power freely to enter into and to terminate treaties without recourse to Parliament*»<sup>206</sup>: dal limite posto alla prerogativa dai principi sopra richiamati, in ossequio al quale i ministri «*are not normally entitled to exercise any power they might otherwise have if it results in a change in UK domestic law unless statute, i.e. an Act of Parliament, so provides*»<sup>207</sup>, la stessa ha infatti dedotto che il Governo non potrebbe legittimamente concludere un trattato o recedere dallo stesso nel caso in cui un tale atto determinasse «*a major change to UK constitutional arrangements*»<sup>208</sup>; un cambiamento di tale portata, in effetti, richiederebbe di essere effettuato «*in the only way that UK constitution recognises*», ossia «*by Parliamentary legislation*»<sup>209</sup>. Nel caso *de quo*, a giudizio della Corte Suprema, dal momento che i trattati europei «*not only concern the international relations of the United Kingdom, are a source of domestic law, and they are a source of domestic legal rights many of which are inextricably linked with domestic law from other sources*»<sup>210</sup>, il Governo non avrebbe potuto recedere dall'UE tramite il mero esercizio della prerogativa, che si dispiega in pieno solo a livello internazionale, richiedendosi piuttosto che il Parlamento lo autorizzasse espressamente con legge ad agire in quel senso<sup>211</sup>.

Senza disconoscere l'importanza storica di tale pronuncia, la quale oltretutto ha contribuito a chiarire i limiti ai quali soggiacciono, a salvaguardia della sovranità parlamentare, i poteri di prerogativa (non senza critiche da parte governativa)<sup>212</sup>, si ritiene nondimeno di concordare con quell'opinione dottrinale che, prendendo atto della straordinarietà delle circostanze dalle quali essa ha tratto origine, ne ha minimizzato l'impatto sull'ordinario assetto del *treaty-making power*, asserendo che «*it will rarely if ever be a precedent*»<sup>213</sup>.

---

*Sovereignty*, in *The Modern Law Review* 80, 4 (2017); A.L. Young, *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union: Thriller or Vanilla?*, in *European Law Review* (2017), 280 ss.

<sup>206</sup> Supreme Court, *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, cit., § 5.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> *Ivi*, § 82.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> *Ivi*, § 86.

<sup>211</sup> Tale autorizzazione è stata concessa dallo *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*.

<sup>212</sup> Per una sintesi della posizione critica del Governo, v. HM Government, *Summary of Government Submissions to the Independent Review of Administrative Law*, 6 April 2021, 6 s.

<sup>213</sup> A. Lang, *How Parliament treats treaties*, cit., 28.

## 7. Un sistema di controllo parlamentare ancora debole e dal futuro incerto

Dalla nostra disamina delle modalità di intervento del Parlamento di Westminster nel *treaty-making process* emerge un sistema di partecipazione caratterizzato, nella sua articolata complessità, da una evidente debolezza, specialmente ove raffrontato con gli altri modelli rinvenibili nel panorama comparato. Questa debolezza appare tanto più problematica quanto più si considerano le imponenti conseguenze del rimpatrio in forma di *prerogative power* della cruciale competenza a negoziare e a concludere i moderni accordi commerciali, tanto sul piano dei diritti, quanto su quello dell'equilibrio dei rapporti tra gli organi costituzionali. Essa si manifesta, come osservato, sotto molteplici profili.

L'antico requisito dualista dell'intervento legislativo atto a conferire efficacia di diritto interno ai trattati internazionali appare strutturalmente inadeguato a garantire un effettivo controllo del Parlamento sul risultato dell'attività negoziale del Governo, suscettibile di tradursi in un suo giudizio sull'opportunità politica di vincolarsi a un accordo, e quindi di esprimere una sua reale compartecipazione al *treaty-making*. Si è ricordato che gran parte dei trattati non richiede nemmeno una legislazione di implementazione, e che molti la necessitano soltanto in parte; si è inoltre osservato che sul piano formale e, assai spesso, anche su quello sostanziale, il procedimento di esame e approvazione della stessa non è direttamente riferito all'atto pattizio sottostante. In aggiunta, si è segnalato come la già debole portata autorizzatoria dell'intervento legislativo delle Camere possa essere ulteriormente attenuata dall'accresciuta tendenza a dare esecuzione ai trattati attraverso atti di legislazione secondaria, anche ove siano in gioco diritti e libertà individuali. Infine, si deve tenere conto del fatto che il procedimento legislativo al quale soggiacciono i *bill* rivolti all'implementazione dei trattati risente ancor più di quello *lato sensu* ordinario del tradizionale predominio del Governo in Parlamento, nella sua qualità di comitato direttivo di una maggioranza disciplinata e coesa: in effetti, l'iniziativa della legislazione di implementazione non potrebbe che appartenere unicamente al soggetto negoziatore, spesso il solo detentore della conoscenza legale e fattuale del testo sottoscritto; inoltre, dovendosi garantire la rispondenza della stessa alle clausole pattizie che ne richiedano l'emanazione, il Governo, tramite i suoi poteri direttivi, assicura che il suo contenuto non formi oggetto di emendamenti tendenti ad alterarlo; ancora, in virtù della sua posizione di *dominus* della gestione del tempo parlamentare, il Governo, ove lo reputi necessario, è sempre in potere, con il sicuro avallo della sua accondiscendente maggioranza, di comprimere *ad libitum* gli spazi del controllo legislativo, determinando una menomazione dei poteri fondamentali del Parlamento e, specialmente, della funzione di opposizione.

Nonostante le sue spiccate carenze, quest'ultima articolazione del controllo parlamentare sul *treaty-making* continua a essere sovrastimata nella sua concreta idoneità a salvaguardare il principio della sovranità del Parlamento, ingenerando, a condivisibile giudizio di una parte della dottrina, la tanto rassicurante quanto forviante convinzione secondo la quale il Parlamento sarebbe effettivamente «*the gatekeeper deciding whether treaties*

*even become relevant in the domestic legal arena»*<sup>214</sup>: una convinzione che ha indotto a lungo a trascurare la questione del rafforzamento del controllo parlamentare sulla formazione dei trattati, e che soprattutto – come si è avuto modo di rilevare – è stata sapientemente sfruttata dal Governo per provare la presunta adeguatezza dell’assetto vigente, e finanche per giustificare una sorta di ineluttabilità, in opposizione alle recenti proposte in direzione di una limitazione per via legislativa della sua antica prerogativa di “fare” i trattati.

L’altro pilastro del controllo parlamentare sul *treaty-making power*, che trova la sua disciplina nella parte 2 del *CRAG Act*, sembra anch’esso inadatto a garantire un adeguato *scrutiny*. Come evidenziato, la riforma del 2010 non ha inteso rimpiazzare il *prerogative power* con uno *statutory power*, ma si è limitata a istituire un controllo parlamentare sull’esercizio del primo che, nonostante abbia dotato la Camera dei Comuni di un inedito potere di veto rispetto alla conclusione in forma solenne dei trattati, ha finito per restare ancorata ai limiti dell’ormai datata *Ponsonby Rule*: quelli di un dispositivo primariamente finalizzato a informare le Camere dei testi sottoscritti e che confina il controllo parlamentare a un intervento soltanto eventuale e di mera natura oppositiva, la cui attivazione, per giunta, non è assolutamente incentivata, dovendosi esso realizzare in un lasso temporale estremamente breve e in assenza di una procedura preordinata all’istruzione di un dibattito e di un voto sulla ratifica. Oltretutto, come ricordato, restano fuori dal pur modesto raggio di azione del controllo *ex CRAG Act* i trattati che il Governo decide in via eccezionale (ma con piena discrezionalità) di sottrarre alla sua applicazione, e soprattutto gli accordi che il medesimo sceglie autonomamente di stipulare in forma semplificata (indipendentemente dal loro contenuto) e quelli giuridicamente non vincolanti, la cui stessa conoscibilità, quand’anche rivestano un certo rilievo politico, non è in alcun modo garantita.

Rispetto alla fase del *treaty-making process* successiva alla firma degli accordi, gli impegni assunti negli ultimi anni dal Governo, per quanto abbiano determinato un’ apprezzabile rivitalizzazione di tale procedura, non costituiscono che dei piccoli correttivi ben lungi dall’aggrederne risolutivamente i difetti strutturali. Gli stessi, del resto, sono stati rigidamente limitati a una sola (seppur rilevante) categoria di accordi, e inoltre, malgrado la loro codificazione in un recente scambio di lettere, sollevano più di un dubbio sotto il profilo della loro effettiva capacità di proiettarsi nel tempo, imponendosi all’osservanza delle future compagini governative.

Queste ultime osservazioni sono riferibili anche a quelli che a nostro avviso appaiono come i più avanzati progressi ottenuti dal Parlamento: quelli relativi alla fase dei negoziati. In effetti, nel valorizzare l’interlocuzione interpotere nell’ambito delle sedi ristrette delle commissioni, congeniali a una modulazione flessibile del grado di pubblicità o di riservatezza delle informazioni condivise, essi sembrano realizzare un compromesso ragionevole ed equilibrato tra il rispetto dei requisiti di «*decision, secrecy and*

---

<sup>214</sup> M. Mendez, *Neglecting the treaty-making power in the UK*, cit., 641; similmente, cfr. B. Fowler, *Parliament’s role*, cit.

*despatch*»<sup>215</sup> universalmente associati a un *modus* ottimale di conduzione delle trattative negoziali, e le istanze di trasparenza e di controllo democratico. Certamente, dal punto di vista strutturale, le istituzioni parlamentari sono inadeguate anche solo ad affiancare gli organi esecutivi nella conduzione dei negoziati, per la loro composizione pletorica e pluralistica, nonché per i loro procedimenti decisionali intrinsecamente fondati sul confronto dialettico in regime di pubblicità. Nondimeno, un loro coinvolgimento in questa fase, a patto che si dispieghi lungo i consueti binari delle funzioni di controllo e di indirizzo, e che non si spinga fino a comprimere indebitamente la necessaria autonomia del Governo, non solo è auspicabile nella prospettiva di potenziare la legittimazione democratica del *treaty-making*, ma può anche rivelarsi reciprocamente vantaggioso per entrambi i supremi organi costituzionali: per il Governo, il quale, calando dall'alto un flusso di informazioni preselezionate, può tastare gli umori dei parlamentari e tentare di assicurarsene anticipatamente il consenso, anche nell'ottica di rafforzare la propria posizione attorno al tavolo delle trattative; per il Parlamento, messo in condizione di accedere a risorse informative altrimenti irripetibili e di sfruttarle per tentare di influenzare i negoziati dall'esterno e per incrementare la qualità dell'istruttoria del suo controllo successivo *ex CRAG Act*.

Ad oggi non è possibile prevedere se le concessioni strappate dal Parlamento al “*Government of the day*” riusciranno a progredire dal loro *status* di semplici “*commitments*” per consolidarsi sotto forma di “*customs*” o “*conventions*”. Ancora più incerte appaiono le prospettive di future riforme legislative in direzione di un più deciso rafforzamento del ruolo delle Camere. Come abbiamo visto, nonostante non manchino spinte in tal senso, e benché si possano già rinvenire, nell'esperienza costituzionale britannica, casi di intervento più incisivo del Parlamento, finora l'Esecutivo ha ripetutamente opposto un atteggiamento di ermetica chiusura. Per nulla disposto a privarsi di dosi sostanziali dell'estesa autonomia di cui ha goduto nel corso della secolare vicenda del suo esercizio della prerogativa federativa, esso continua ad apparire arroccato a difesa dell'immutabilità dell'attuale assetto del *treaty-making power*, imperniato sulla dottrina dualista, sulla convinzione di una sorta di “sacra intangibilità” della prerogativa, sull'ossequio formale alla sovranità del Parlamento e sulla disciplina a maglie larghe dettata dal *CRAG Act*.

Ma oltre che alle resistenze del Governo, il quale sembra voler continuare a interpretare “lockianamente” il proprio ruolo (nel pur esatto presupposto che sia ancora valida la tesi del filosofo inglese circa la superiore idoneità di quell'organo a reagire in modo rapido e appropriato all'imprevedibile mutare delle condizioni esterne), la perdurante debolezza del controllo del Parlamento sembra potersi ricondurre anche alla marcata dinamica maggioritaria della forma di governo parlamentare<sup>216</sup>. Starebbe a

---

<sup>215</sup> A. Hamilton, *No. 75*, in A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist*, Indianapolis, 2001, 389.

<sup>216</sup> Cfr. F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012, XXIII s., la quale evidenzia come la stretta integrazione Governo-Parlamento, che trova il suo essenziale *trait d'union* nel ruolo del partito di maggioranza, rappresenti «un ostacolo all'esercizio della funzione

testimoniario la più volte richiamata circostanza per la quale la maggiore spinta verso il rafforzamento del ruolo del Parlamento sia venuta dalla Camera alta, non elettiva ed estranea al circuito fiduciario. Il saldo *continuum* Governo-maggioranza, strutturatosi assai precocemente come «*a nearly complete fusion of the executive and legislative powers*»<sup>217</sup>, oltre ad avere storicamente operato nel senso di prevenire la stessa introduzione di un'autorizzazione esplicita alla ratifica – stigmatizzata dai Governi e dalle loro deferenti maggioranze come un'inopportuna interferenza con l'esercizio di un delicato *prerogative power* –, nel suo concreto atteggiarsi, talora, è apparso finanche suscettibile di compromettere la *ratio* garantistica dell'intervento parlamentare: quella cioè di non permettere che l'esercizio governativo del *treaty-making power* rimanga sottratto al controllo delle minoranze di opposizione e, più in generale, all'effettivo dispiegamento dei principi di pubblicità, trasparenza, partecipazione pluralistica e *accountability* democratica.

Se l'atteggiamento del Governo e la disciplinata acquiescenza ratificatoria della maggioranza nei confronti dei suoi indirizzi, in prospettiva, sembrano ben capaci di porre ostacoli insormontabili alla realizzazione di un vero *enlargement* del ruolo del Parlamento, non si può escludere del tutto la possibilità che si inveri uno scenario alternativo: uno nel quale la sensibilità emersa nell'era post-*Brexit* in favore di un incremento della qualità del controllo sul processo di formazione dei trattati, nel disvelare le potenzialità di un maggiore coinvolgimento dell'istanza parlamentare, contribuisca ad alimentare un consenso sempre più largo attorno alla necessità di una riforma legislativa “coraggiosa”, volta a delimitare fortemente, o persino ad abrogare, il potere di prerogativa relativo al *treaty-making*.

Andrea Fiorentino  
Dipartimento di Scienze politiche  
Università La Sapienza di Roma  
[andrea.fiorentino@uniroma1.it](mailto:andrea.fiorentino@uniroma1.it)

---

[di controllo] da parte dell'Assemblea rappresentativa, poiché controllore e controllato finiscono (in parte) per coincidere», fondando «la centralità dell'opposizione ufficiale nel controllo sull'esecutivo». Sulla prevalenza del Governo nella forma di governo parlamentare del Regno Unito, cfr., *ex pluribus*, G. Caravale, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997; M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2016, 114 ss.; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2019, 663 ss.; A. Torre, *Il Regno Unito*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2021, 31 ss. Sui recenti mutamenti che hanno investito il parlamentarismo maggioritario modello Westminster, da ultimo, cfr. G.G. Carboni, *Il modello Westminster tra politica e diritto*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* 1 (2022).

<sup>217</sup> W. Bagehot, *The English Constitution*, London, 1867, 12.