

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3886

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CALZOLAIO, SPINI, CABRAS, CRUCIANELLI, FASSINO, FOLENA,
FUMAGALLI, MELANDRI, RANIERI, SERENI**

Disposizioni concernenti il procedimento per la ratifica
dei trattati internazionali

Presentata il 10 aprile 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La partecipazione dell'Italia alla formazione degli obblighi internazionali ha evidente rilievo politico. I negoziati per la conclusione di un trattato (convenzione, protocollo, accordo, eccetera) si concludono con la firma del testo da parte di un delegato (plenipotenziario) del Governo in carica; in quel momento il trattato non è ancora vincolante. Lo Stato si impegna solo al momento della ratifica e, con la legge di autorizzazione alla ratifica, il Parlamento autorizza il Governo a far divenire lo Stato italiano parte di un trattato che sia di natura politica, preveda arbitrati o regolamenti giudiziari, comporti oneri alle finanze, variazioni di territorio o modificazioni di leggi.

L'articolo 80 della Costituzione è stato finora attuato, nell'arco di 55 anni, con

circa 1765 leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; una media di 32 ogni anno, circa 4 per ogni mese di lavoro escludendo i periodi di scioglimento del Parlamento, crisi di governo e altre sospensioni, una buona percentuale dell'intera produzione legislativa.

Nelle ultime due legislature (fra il 1994 e il 2001) la media è divenuta di quasi 70 leggi di autorizzazione alla ratifica ogni anno. Questi dati, ovviamente, non considerano migliaia di trattati firmati in forma semplificata, senza coinvolgimento del Parlamento; almeno 200 ogni anno per un totale davvero enorme di accordi internazionali in vigore in Italia.

In dottrina molto si è discusso sulla natura dell'atto parlamentare di autorizzazione previsto dall'articolo 80 della Costituzione, sull'ampiezza e l'oggettività

delle cinque categorie elencate, sulle soluzioni adottabili in casi di necessità ed urgenza, sulla emendabilità della legge e sulla denunciabilità dell'accordo, sull'eventuale ruolo delle Camere nella vita dei trattati dopo la ratifica, sulle conseguenze internazionali e nazionali (giuridiche e politiche) dell'eventuale violazione della norma costituzionale. Tale discussione può essere ormai aggiornata (saggi e commentati non sono recentissimi), anche perché due rilevantissimi cambiamenti di contesto consentono di rivedere molte questioni: la fine della guerra fredda e di un bipolarismo nelle alleanze (e nei potenziali accordi) internazionali; l'introduzione del sistema maggioritario e di un bipolarismo di coalizioni parlamentari. Nella prassi è antica, cronica ed unitaria la constatazione di comportamenti istituzionali sostanzialmente scorretti e non efficienti: le procedure farraginose di applicazione dell'articolo 80 (tra 20 e 25 « fasi », quasi un mese per ciascuna), il ritardo nella presentazione del disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica, le relazioni inadeguate, la scarsa documentazione allegata, la scarsa attenzione parlamentare nella discussione di merito sul valore politico dei trattati, in Commissione come in Assemblea, alla Camera dei deputati come al Senato della Repubblica.

In Italia si è affermata la prassi parlamentare (di utile semplificazione e accelerazione) di inserire nella stessa legge sia l'autorizzazione alla ratifica (che non produce norme giuridiche per l'ordinamento interno) sia l'ordine di esecuzione (trasferimento del contenuto normativo del trattato nell'ordinamento interno, successivo alla ratifica).

Restano, per altro, prassi governative di dubbia correttezza costituzionale secondo la parte prevalente della dottrina: accordi di rilievo politico stipulati e firmati, senza legge, in forma semplificata, spesso in materia di difesa; apposizione di riserve senza preventiva autorizzazione; accordi segreti, in tutto o in parte; esecuzioni provvisorie, soprattutto nel passato, talora con connessi espedienti correttivi di « sa-

natoria » (leggi o voti di approvazione successiva).

In passato, sono state anche proposte specifiche modifiche costituzionali, o all'interno di revisioni organiche o specifiche dell'articolo 80 della Costituzione. Suggeriamo ora un'altra strada. Le finalità della norma costituzionale in vigore sono chiare, univoche, condivise: imporre una garanzia democratica nella stipulazione di atti di politica estera che comportano l'assunzione di obblighi giuridici per il nostro Paese; l'autorizzazione parlamentare (escludendo decreti, sedi deliberanti, *referendum*) e la ratifica presidenziale servono alla coerenza di indirizzo politico, alla trasparenza e alla solennità, prima che tali obblighi acquistino efficacia internazionale.

Una persistente prudenza nella « revisione » costituzionale (suffragata da esperienze fallite e da rischi democratici attuali) ci ha suggerito di valutare, nel mutato contesto internazionale e istituzionale, una normativa quadro di attuazione della Costituzione che affronti comunque i limiti della sovrabbondanza di leggi (e leggine) e dell'eccesso di potere governativo.

Una normativa quadro può rafforzare il ruolo costituzionale del Parlamento.

Non ripetiamo qui ovvie considerazioni sulla nota disputa, se l'autorizzazione alla ratifica sia atto di controllo o di sindacato, quanto, come. È evidente che la scelta di autorizzare la ratifica di un accordo con altro Stato, non dipende solo e tanto dal giudizio di conformità a regole (il « controllo » in senso formale). L'importante di una « funzione » è che sia effettiva. I dati di questo cinquantennio mostrano che lo è stata poco. Dal 1948 al 1996 il tempo medio tra la firma di un accordo e la presentazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica è stato di 1155 giorni (2402 nella legislatura della solidarietà nazionale!), tra la firma e l'entrata in vigore di 2084 giorni (5 anni e mezzo!). A Montecitorio il tempo medio dell'*iter* parlamentare è stato di poco più di 6 mesi; a Palazzo Madama poco meno. Mediamente un anno totale (rarissime le « terze » let-

ture). Chiunque sia stato in Parlamento o abbia letto gli atti parlamentari ha visto quanto noioso e inutile sembri, con rarissime eccezioni, l'*iter* delle leggi di autorizzazione alla ratifica. Ovviamente il Parlamento ha dimostrato di poter fare in fretta: il trattato NATO del 1945 fu approvato in 7 giorni, il trattato di non proliferazione nucleare nel 1968 ebbe bisogno, al Senato, di soli 5 giorni. Spesso poi, maggiore era l'importanza politica del trattato più in fretta si è concluso l'*iter*.

Auspichiamo un ruolo più incisivo del Parlamento. Il fatto è che oggi è rara e complicata anche una pura funzione di controllo.

Non c'è controllo effettivo se il Parlamento nulla sa e nulla può nelle lunghe e delicate fasi del negoziato (bilaterale o multilaterale) dell'accordo. Non c'è concreto controllo se il Parlamento discute e autorizza, anni dopo, la firma (mediamente trascorrono 3 anni fra la firma del trattato e la sua presentazione per la ratifica, un ulteriore anno per l'esame).

Non c'è controllo politico se le Camere autorizzano un Governo diverso da quello che ha firmato (in passato per le frequenti crisi di Governo e sostituzioni di Ministri, ora per l'alternatività delle coalizioni e della maggioranza), per quanto la politica estera debba e possa non ripetere meccanicamente l'alternatività di programma politico fra Governo ed opposizione.

Un esempio: nel corso della XIII legislatura, una ordinaria legislatura di 5 anni con il centrosinistra sempre al governo, il Parlamento ha esaminato 68 trattati multilaterali (attualmente in vigore); di questi solo 19 sono stati firmati dal Presidente o da un Ministro dei Governi del centrosinistra. Gli altri sono precedenti (il 72 per cento)! La percentuale ovviamente è ancora superiore per le 54 leggi relative ad accordi internazionali (bilaterali e multilaterali) promulgate nel corso della attuale legislatura. Proprio in questi giorni l'Assemblea dovrebbe votare 12 leggi di autorizzazione alla ratifica (5 in via definitiva), 7 delle quali riguardano accordi firmati da precedenti Governi (oltre 2 anni fa), oltre al fatto che, anche per le altre 5,

i negoziati sono stati in tutto o in parte gestiti dagli stessi precedenti Governi.

Il controllo e il sindacato parlamentari possono essere meglio regolati, chiedendo al Governo di relazionare ogni anno (entro il 31 marzo) sugli obblighi vigenti e sui negoziati avviati e fissando una o più sessioni unitarie per la ratifica di una legge, come ora ipotizzato, o più. La sessione parlamentare consente la calendarizzazione per l'esame in Assemblea a scadenza prefissata, isola l'*iter* delle leggi di ratifica dalle tensioni politico-parlamentari interne, consente di pensare ad un fondo per i piccoli accordi tecnici con modesti oneri, facilita l'inserimento di questioni connesse ai singoli rapporti bilaterali o patti multilaterali senza bloccare l'*iter*, soprattutto consente che possano emergere coerenze e priorità della politica estera del Paese. Il Parlamento faciliterebbe la « semplificazione » dell'attività legislativa e darebbe autorevolezza alle relazioni internazionali.

Avanziamo questa idea con circospezione istituzionale e cautela politica, pensando di svolgere una funzione propria di una forza democratica di governo, anche autocriticamente rispetto a sollecitazioni emerse in passato e magari sottovalutate nell'esercizio effettivo del governo del Paese. Siamo convinti che non sia più rinunciabile porre la questione anche per gli aspetti interni del funzionamento del Parlamento: il ruolo delle Commissioni estere (spesso mortificato nel corso di questa legislatura), le ipotesi di modifiche regolamentari (anche per garantire tempi certi e coerenza con altre richieste di « sessioni » parlamentari).

Una normativa quadro può rafforzare il ruolo del Governo.

L'elenco dei singoli trattati autorizzati non fa la storia delle relazioni internazionali dell'Italia. Il quadro sinottico degli atti non consente di capire (*ex post*) la tela di una collocazione, di scelte e obblighi, comprensibili solo studiando e verificando geografia e storia del pianeta, processi culturali, modelli sociali, evoluzioni istituzionali, interessi economici. Certo, qualche trattato compendia fasi storiche, opzioni

epocali, vocazioni diplomatiche, legami di popoli.

La politica estera è comunque molto altro; tradurla in accordi è spesso necessario o utile, comunque complicato, sia sul piano delle istituzioni sovranazionali sia sul piano delle relazioni bilaterali. Una traduzione per forza diversa, a seconda della qualità dell'intesa commerciale o fiscale, cinematografica o militare, ambientale o giudiziaria. Una traduzione che costa fatica diplomatica, negoziale, tecnica a vari apparati pubblici, impegnati, per molto tempo, con una o più altre parti in un'attività misconosciuta e decisiva per le concrete relazioni con altri Paesi.

Non a caso, in passato, l'esigenza di razionalizzare è venuta spesso da strutture, gruppi di studio, dirigenti del Ministero degli affari esteri, magari in polemica con gli altri Ministeri cui il servizio del contenzioso diplomatico ha inviato la bozza del disegno di legge per gli accordi su cui ha giudicato necessaria l'autorizzazione parlamentare, fino a proporre, anni fa, la procedura del silenzio-assenso! Siamo consapevoli che il Governo è l'unico arbitro della conclusione di un accordo: ha l'iniziativa, tratta, firma, e impegna tutto lo Stato e i governi che seguiranno.

L'uniformizzazione di tempi o procedure e la comparazione obbliga a intendersi sulla parola (i trattati sono di vario tipo), sulle istituzioni (più o meno democratiche), sui sistemi giuridici (più o meno coerenti), sulle procedure (firma, autorizzazione, ratifica, deposito, entrata in vigore non esistono e valgono in ogni ordinamento), sulle modifiche (formali e sostanziali) che l'accordo provoca per ogni Paese che lo firma.

Una scadenzata cornice procedurale può aiutare il Governo, ogni Governo, a razionalizzare le fasi di negoziato, anche per gli aspetti di concertazione interministeriale, a distinguere meglio gli obblighi di rilievo politico sui quali coinvolgere il Parlamento e gli obblighi assumibili in forma semplificata, ad accelerare l'entrata in vigore di accordi urgenti per una riconoscibile positiva iniziativa internazionale del nostro Paese, sulla base di orienta-

menti geografici e settoriali. La circolare interna dell'allora Ministero degli esteri dell'aprile 1995 escludeva gli accordi di consolidamento del debito e di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo dalla procedura parlamentare. Forse il Parlamento dovrebbe valutare quella scelta e altri aspetti contenuti nelle circolari, anche nella precedente, del 1981.

Oggi manca ogni classificazione dei trattati e ciò rende debole e meno credibile il Governo, ogni Governo italiano.

Dal 1992 in poi sono stati ratificati, con 530 leggi, 546 trattati (alcune leggi raggruppano più di un trattato) su svariati argomenti (100 nel settore economico-finanziario, 86 in materie istituzionali, 17 nel settore culturale, 49 in materia di trasporti e telecomunicazioni, 44 di cooperazione giudiziaria e poliziesca, 22 in materia commerciale e doganale, 21 di cooperazione internazionale, 18 in materia ambientale, eccetera). 316 dei 546 sono formalmente bilaterali e, fra quelli sicuramente multilaterali, 80 sono nell'ambito dell'Unione europea, 27 del Consiglio d'Europa (con l'ovvia specificità, politica e istituzionale) e 40 dell'ONU. Manca l'occasione di una valutazione complessiva.

La ratifica di un accordo ONU andrebbe monitorata. Chi non ratifica? Perché? Quali conseguenti iniziative prende l'Italia in politica estera?

Una normativa quadro può essere utile anche a rendere più funzionale e virtuoso il raccordo Parlamento-Governo in un sistema a coalizione maggioritaria di legislatura.

Una legge ordinaria, generale e astratta, forse consente di riorientare comportamenti istituzionali discutibili, come la presentazione di proposte di legge parlamentari di ratifica o l'aggiunta di modifiche normative all'autorizzazione alla ratifica.

Siamo dell'idea che la richiesta di autorizzazione, la firma di un accordo fatto da un Governo debba essere inoltrata al Parlamento dalla stessa istituzione governativa. È la procedura ordinaria e preferibile. Come trovare una corsia preferenziale nei cambi di legislatura? E che fare se e quando il Governo tarda? Non ne

spiega il motivo? Rischia di compromettere relazioni internazionali?

Siamo dell'idea che è normalmente preferibile separare l'autorizzazione alla ratifica (rapporti internazionali) dal riordino normativo o dalla riforma legislativa (sistema interno). Non a caso vi sono stati problemi sulle rogatorie o sul commercio delle armi, sia politici (anche interni alla maggioranza), sia politico-dottrinari (impossibilità della legge di ratifica di essere oggetto di *referendum*), sia regolamentari (esame congiunto di più Commissioni, esteri e giustizia o difesa).

L'apposita sessione legislativa consente di separare procedure e obblighi giuridici, il Parlamento può esprimere giudizi e indirizzi già nella fase ascendente, negoziale, verificandoli e aggiornandoli nel corso della legislatura. Senza pretese « esecutive », senza illusioni « assembleari », accompagnare Governo e singoli Ministri in un momento decisionale sempre più importante, suggerire, confortare, delegare (sapendolo), svolgere davvero la funzione di indirizzo politico.

I sistemi giuridici nazionali stanno cedendo « poteri » verso regioni e comunità, verso unioni sovranazionali e ONU. La consapevolezza e il coinvolgimento consente di svolgere meglio funzioni permanenti di rappresentanza, di indirizzo, di controllo. Non è la prima volta, del resto, che si ipotizzano proposte di legge ordinarie con disposizioni attuative dell'articolo 80 della Costituzione (ad esempio, i tre o dodici mesi entro i quali il Governo dovrebbe presentare il singolo disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dopo la firma o l'idea di una Commissione mista per i trattati Governo-Parlamento). E crediamo che anche il funzionamento del Governo potrebbe risentirne positivamente, vista la crescente propensione internazionale di alcune amministrazioni (ambiente, beni culturali, sicurezza, eccetera) e la permanente ritrosia del Ministro degli affari esteri a « condividere » attività di rappresentanza all'estero.

Forse una normativa quadro è utile anche alla politica estera dell'Italia, alla nostra credibilità, al nostro prestigio.

Una maggiore connessione fra indirizzo politico e negoziazione diplomatica corregge una frequente critica all'Italia, di improvvisazione e di episodicità (e la politica estera esalta le contingenze). Ci volle una legge (nel 1984) per imporre al Governo di dare notizia di tutti gli accordi di cui l'Italia è o diventa parte! Non esiste nemmeno un elenco ordinato dei trattati! Il repertorio pubblicato dal Ministero degli affari esteri è recente e poco utilizzato. Gli archivi elettronici (ITRA, ITER) forniscono dati non facilmente sovrapponibili. Manca una tipologia condivisa e la comparazione degli elenchi per ambito e per Paese. Non è nemmeno preso in considerazione un bilancio degli accordi (che non sono aiuti allo sviluppo!), un'analisi dei flussi finanziari che essi hanno comportato e comportano. Gli stessi dati contenuti in questa relazione non sono elaborazioni, ufficiali o di servizi studi, ma stimoli per una ricostruzione sistematica.

Pensate ad una nostra ambasciata, al suo mandato. L'analisi comparata dei reciproci obblighi giuridici tra Stati confinanti in un continente, in un'area geografica, in un ecosistema, come il Mediterraneo, può evitare la gestione di una disordinata, ordinaria amministrazione.

Pensate alle comunità di italiani all'estero, al loro nuovo diritto di voto, in contesti economici, sociali, culturali ed anche giuridico-istituzionali molto diversi, alla crescente domanda di comparazione. Pensate ai nuovi soggetti della diplomazia internazionale, alle regioni e agli enti locali, alle organizzazioni non governative e ai fori sociali, all'esigenza di conoscenza e trasparenza almeno sulle grandi questioni (diritti umani, sicurezza, traffici).

Sottolineiamo spesso in politica estera il ruolo decisivo delle sedi multilaterali. Il ritardo tra la firma di un accordo e il completamento dell'*iter* parlamentare è particolarmente grave proprio per i tanti strumenti multilaterali la cui entrata in vigore è subordinata al deposito degli strumenti di ratifica, di tutti o di un certo numero o di un numero con certe caratteristiche di firmatari.

Le grandi discriminanti negli indirizzi di politica estera sono raramente oggetto di accordi attuati: disarmo, riduzione delle emissioni, aiuto allo sviluppo (sostenibile). Questo non significa poter accettare che accordi siano sottoscritti senza giusta attenzione e responsabilità!

Tenendo conto della sempre più stretta interdipendenza tra la politica nazionale e le questioni internazionali, la proposta di legge intende rafforzare il ruolo del Parlamento, quale è già previsto, per le categorie di trattati di maggiore rilevanza, dallo stesso articolo 80. Secondo autorevole e consolidata dottrina, infatti, l'autorizzazione con legge alla ratifica dei trattati internazionali si configurerebbe non come un atto di mero controllo dell'operato del Governo, bensì come una vera e propria compartecipazione del Parlamento alla formazione degli indirizzi di politica internazionale del nostro Paese, tesi garantista avvalorata anche dai lavori dell'Assemblea costituente che portarono alla formulazione dell'articolo 80. Si tratterebbe, dunque, valorizzando le potenzialità già insite nell'articolo 80 della Costituzione, di rafforzare tale ruolo, dando piena ed efficace attuazione all'articolo in esame, non solo su un piano formale, ma anche su quello sostanziale.

La proposta di legge è suddivisa in due capi. Il capo I, fermo restando quanto previsto dalla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, resa esecutiva dalla legge 12 febbraio 1974, n. 112, è volto a disciplinare i principi e gli istituti generali in attuazione dell'articolo 80 della Costituzione. Il capo II, invece, anche sulla base dei buoni risultati offerti dal meccanismo della legge comunitaria annuale, si propone di introdurre un meccanismo analogo, al fine di migliorare il coinvolgimento del Parlamento nel procedimento volto alla formazione di obblighi internazionali vincolanti per il nostro Paese.

Tale meccanismo, infatti, dovrebbe consentire al Parlamento, da un lato, di essere costantemente aggiornato, su base annuale, sullo stato di conformità dell'ordinamento italiano rispetto agli obblighi internazionali già vigenti, e sullo stato

complessivo delle negoziazioni che porteranno alla formazione di futuri obblighi per il nostro Paese; dall'altro di esaminare, tramite un unico disegno di legge, due volte l'anno, tutte le autorizzazioni alla ratifica. La presentazione da parte del Governo di un unico disegno di legge ogni sei mesi dovrebbe, infatti, permettere l'esame contestuale di più autorizzazioni alla ratifica in un unico momento. Naturalmente, ciascuna di esse sarà esaminata e votata in un articolo separato, accompagnato dal relativo ordine di esecuzione, ma l'unicità del provvedimento dovrebbe facilitare un esame approfondito da parte delle Camere di tutte le problematiche connesse alla ratifica dei trattati internazionali. Il Parlamento sarebbe così posto nella condizione di avere tutti gli elementi informativi indispensabili per approvare la legge di autorizzazione alla ratifica, intesa non più solo come atto formale di approvazione di un trattato alle cui vicende il Parlamento è rimasto estraneo, ma come atto di sostanziale vaglio di un trattato dal quale, una volta ratificato, discenderanno obblighi vincolanti per il nostro Paese.

Dato il principio di autonomia dei Regolamenti parlamentari, il capo II della proposta di legge si limita a prevedere l'obbligo per il Governo di presentare una relazione annuale che viene sottoposta all'esame delle Camere senza però disciplinare le modalità di tale discussione, l'esame da parte delle Commissioni, l'approvazione di una eventuale risoluzione, i tempi per la sua discussione, e così via. Tali aspetti dovrebbero portare ad una conseguente modifica regolamentare: solo l'utilizzazione congiunta della proposta di legge e dei regolamenti permetterebbe, infatti, la realizzazione di una vera e propria sessione per i trattati internazionali che garantisca una partecipazione e un controllo adeguati da parte del Parlamento.

L'articolo 1 indica le finalità della proposta di legge e, anche al fine di rendere più efficace la partecipazione dello Stato italiano alla formazione e all'attuazione delle norme di diritto internazionale pattizio, si propone di disciplinare il procedimento di formazione della volontà dello

Stato italiano nella procedura di ratifica e, contestualmente, i procedimenti e le misure che si rendano necessarie all'attuazione degli obblighi internazionali già vigenti per l'Italia.

L'articolo 2 prevede che i trattati di cui all'articolo 80 della Costituzione siano sottoposti ad una legge di autorizzazione alla ratifica secondo le modalità stabilite dal capo II della legge.

L'articolo 3 prevede un coinvolgimento diretto della Camere, nel momento dell'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica, per quanto riguarda l'apposizione o il ritiro delle riserve ad un trattato. Il Governo resta libero, per ragioni di natura politica o esigenze sopravvenute, di apporre riserve al momento del deposito o dello scambio dello strumento formale della ratifica, ma in tal caso il comma 2 impone di darne immediata comunicazione al Parlamento per l'espressione di un parere.

L'articolo 4 ammette la possibilità, limitatamente alle norme non confliggenti con l'articolo 80 della Costituzione, di un'applicazione provvisoria dei trattati, ma solo in casi eccezionali, motivati da ragioni di urgenza. In tal caso il Governo è comunque tenuto a darne immediata comunicazione al Parlamento, e adeguata motivazione nella relazione annuale.

L'articolo 5 prevede il coinvolgimento del Parlamento secondo le stesse procedure stabilite per l'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica ogni qualvolta vi sia un rinnovo, una modifica o un'integrazione del trattato a seguito di una nuova negoziazione tra le parti. Nel caso di proroga tacita degli effetti, se il Governo intende avvalersene, è tenuto a darne comunicazione al Parlamento, precisando la data alla quale il trattato è tacitamente prorogato in assenza di contraria manifestazione di volontà.

L'articolo 6 prevede un coinvolgimento del Parlamento anche per la cessazione

dell'efficacia di trattati tramite il ricorso alla stessa procedura prevista per l'approvazione della legge di autorizzazione alla ratifica. In casi di particolare urgenza il Governo può denunciare o recedere da un trattato internazionale, dandone immediata comunicazione al Parlamento.

L'articolo 7 prevede una sorta di clausola di salvaguardia nell'ipotesi in cui il Governo sia impossibilitato ad attendere la presentazione del disegno di legge semestrale, in presenza di trattati che per la loro entrata in vigore stabiliscono una data internazionalmente concordata. In tal caso viene riconosciuta al Governo, che è tenuto a darne adeguata motivazione, la possibilità di ricorrere ad una procedura d'urgenza, presentando al Parlamento, anche al di fuori della legge semestrale di cui all'articolo 9, il relativo disegno di legge per ottenere l'autorizzazione alla ratifica.

L'articolo 8 disciplina i contenuti della relazione che il Governo deve presentare entro il 31 marzo di ogni anno al fine di consentire al Parlamento l'esame complessivo degli obblighi internazionali già vigenti per l'Italia, consentendo altresì il controllo parlamentare sulle procedure volte alla formazione di tali obblighi.

L'articolo 9 prevede l'obbligo per il Governo di presentare, entro il 30 aprile ed entro il 30 ottobre di ogni anno, un disegno di legge sui trattati, mentre l'articolo 10 ne definisce la struttura e i contenuti, in particolare prevedendo un capo I della legge contenente tutti i trattati per i quali si richiede l'autorizzazione alla ratifica, corredati dai relativi ordini di esecuzione, e un capo II con il quale si consente l'adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi internazionali vigenti. Tale articolo è poi completato dalle disposizioni di cui all'articolo 11 che prevedono ulteriori modalità di attuazione degli obblighi internazionali.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

PRINCÌPI E ISTITUTI GENERALI IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 80 DELLA COSTITUZIONE

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge disciplina il procedimento di formazione della volontà dello Stato italiano ai fini della definizione dei trattati internazionali e le forme per l'attuazione degli obblighi internazionali assunti dall'Italia.

ART. 2.

(Legge di autorizzazione alla ratifica).

1. La ratifica dei trattati di cui all'articolo 80 della Costituzione è autorizzata con legge secondo le modalità stabilite dal capo II.

ART. 3.

(Apposizione o ritiro delle riserve ai trattati).

1. Nel corso dell'esame del disegno di legge per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali di cui all'articolo 9, le Camere possono autorizzare l'apposizione di riserve previste nel testo dell'accordo, ovvero anche non previste, purché ritenute compatibili con l'oggetto e lo scopo dell'accordo. Le Camere possono altresì concedere l'autorizzazione alla ratifica, condizionandola alla revoca di una riserva già formulata al momento della firma, ovvero alla non apposizione di una riserva eventualmente proposta dal Go-

verno nel disegno di legge di autorizzazione alla ratifica.

2. Qualora per ragioni di natura politica o per esigenze sopravvenute il Governo apponga nuove riserve al momento del deposito o dello scambio dello strumento di ratifica, o ritiri riserve precedentemente apposte, è tenuto a darne immediata comunicazione e adeguata motivazione alle Camere per l'espressione di un parere.

ART. 4.

(Applicazione provvisoria di un trattato).

1. Il Governo può disporre che un trattato, ancorché sottoposto a legge di autorizzazione alla ratifica, entri provvisoriamente in vigore limitatamente alle norme non confliggenti con l'articolo 80 della Costituzione, in casi eccezionali, motivati da ragioni di urgenza, e qualora il testo del trattato da sottoporre a ratifica, o le stesse parti contraenti con dichiarazioni separate, prevedano tale procedura.

2. Nei casi di cui al comma 1 il Governo è tenuto a darne immediata comunicazione al Parlamento e, successivamente, adeguata motivazione nella relazione di cui all'articolo 8.

ART. 5.

(Rinnovo, integrazione o proroga tacita degli effetti di un trattato).

1. Qualora il testo di un trattato rientrante nelle categorie di cui all'articolo 2 preveda un termine finale, ovvero qualora si renda necessario un nuovo accordo integrativo di un trattato già in vigore, al nuovo testo sottoscritto per il rinnovo, la modifica o l'integrazione si applicano le procedure stabilite nel capo II.

2. Nei casi nei quali un trattato rientrante nelle categorie di cui all'articolo 2 preveda la possibilità di prorogarne tacitamente la durata e il Governo intenda avvalersene, deve darne comunicazione al Parlamento, nell'ambito della Relazione di cui all'articolo 8, precisando la data alla

quale il trattato è tacitamente prorogato in assenza di contraria manifestazione di volontà.

ART. 6.

(Cessazione dell'efficacia dei trattati).

1. Qualora il Governo, in virtù di una norma di diritto internazionale, intenda far cessare l'efficacia di un trattato per il quale era stata autorizzata con legge la ratifica, ovvero la partecipazione dell'Italia ad esso, è tenuto a richiedere una nuova autorizzazione delle Camere secondo quanto disposto dal capo II.

2. In casi di particolare urgenza, il Governo può denunciare o recedere da un trattato, in conformità alle norme di diritto internazionale, dandone immediata comunicazione alle Camere.

ART. 7.

(Procedura d'urgenza).

1. Qualora il Governo, per ragioni di urgenza, o in presenza di trattati che per la loro entrata in vigore prevedono una data internazionalmente concordata, sia impossibilitato ad attendere la presentazione del disegno di legge semestrale di cui all'articolo 9, esso può in ogni momento presentare al Parlamento il relativo disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, dando adeguata motivazione dell'urgenza.

CAPO II.

LEGGE PER L'AUTORIZZAZIONE ALLA RATIFICA DEI TRATTATI E PER L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO INTERNO AGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI

ART. 8.

(Relazione annuale sullo stato dei trattati).

1. Ai fini di consentire l'esame complessivo degli obblighi internazionali vi-

genti per l'Italia e il controllo da parte del Parlamento delle procedure volte alla formazione di tali obblighi, entro il 31 marzo di ogni anno il Ministro degli affari esteri, di concerto con gli altri Ministri interessati, presenta al Parlamento una Relazione contenente, con riferimento all'anno precedente:

a) l'elenco dei trattati sottoscritti e per i quali non sia stata ancora autorizzata la ratifica del Parlamento, accompagnati dall'indicazione delle eventuali riserve già presentate dal Governo all'atto dell'apposizione della firma;

b) l'elenco dei trattati sottoscritti non rientranti tra i casi di cui all'articolo 80 della Costituzione;

c) l'elenco dei trattati sottoscritti e non ancora ratificati, per i quali sia già stata autorizzata la ratifica da parte del Parlamento, con l'indicazione dei motivi del mancato deposito o scambio dello strumento di ratifica e delle eventuali nuove riserve che il Governo intende apporre in sede di ratifica;

d) l'elenco dei trattati per i quali sia stata autorizzata la ratifica da parte del Parlamento, con l'indicazione motivata delle eventuali nuove riserve apposte dal Governo, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, all'atto del deposito o dello scambio dello strumento di ratifica.

2. Nella Relazione annuale di cui al comma 1 il Governo riferisce:

a) sullo stato di eventuali negoziazioni in corso, volte alla stipulazione di nuovi trattati internazionali, anche alla luce degli orientamenti generali che il Governo intende assumere per l'anno successivo;

b) sullo stato di conformità dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali vigenti per l'Italia, dando conto in particolare degli effetti prodotti a livello ordinamentale dai trattati già in vigore;

c) sugli effetti prodotti dai trattati già in vigore, dando conto in particolare del-

l'impatto da essi determinato nella sfera economica, sociale e culturale del Paese.

3. La Relazione annuale sullo stato dei trattati è sottoposta all'esame delle Camere che formulano osservazioni e adottano ogni opportuno atto di indirizzo al Governo.

4. Qualora un trattato concluso nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione preveda obblighi internazionali ricadenti per la loro attuazione su materie di competenza concorrente, la Relazione annuale è trasmessa altresì alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine dell'acquisizione di un parere.

5. In deroga alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, in fase di prima applicazione della presente legge, entro il 31 marzo del primo anno successivo alla data della sua entrata in vigore, il Governo presenta una relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali vigenti, dando conto in particolare dei trattati attualmente in fase di negoziazione, di quelli già firmati per i quali intende richiedere l'autorizzazione alla ratifica, di quelli autorizzati e non ancora ratificati, nonché di quelli ratificati.

ART. 9.

(Legge per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati e per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali).

1. Entro il 30 aprile ed il 30 ottobre di ogni anno, il Governo, tenendo conto delle osservazioni e dei pareri espressi dalle Camere e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 8, presenta al Parlamento un disegno di legge dal titolo « Autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno

agli obblighi internazionali ». Tale dicitura è completata dall'indicazione « Legge semestrale sui trattati » seguita dall'anno e dal semestre di riferimento.

ART. 10.

(Contenuti della legge semestrale sui trattati).

1. La legge semestrale sui trattati è suddivisa in due capi, il primo recante « Autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e relativi ordini di esecuzione », il secondo recante « Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali ».

2. Il capo I contiene l'indicazione dei trattati per i quali si richiede l'autorizzazione alla ratifica, suddivisi per materie omogenee, e corredati dalle eventuali riserve già apposte dal Governo prima dell'apposizione della firma, nonché per ciascun trattato il relativo ordine di esecuzione.

3. Il capo II consente l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali mediante disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti in contrasto con obblighi sanciti dai trattati di cui si autorizza la ratifica.

4. Il capo II dispone altresì, laddove necessario ai fini dell'attuazione di obblighi internazionali:

a) l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative anche mediante conferimento al Governo di delega legislativa;

b) la previsione di nuove spese o minori entrate.

ART. 11.

(Ulteriori modalità di attuazione degli obblighi internazionali).

1. Nelle materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, gli obblighi internazionali possono essere attuati me-

dianche regolamento se così dispone la legge semestrale sui trattati.

2. I regolamenti di cui al comma 1 sono adottati secondo la procedura di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro degli affari esteri. Sugli schemi di regolamento è acquisito il parere del Consiglio di Stato, che deve esprimersi entro quarantacinque giorni dalla richiesta. Sugli schemi di regolamento è altresì acquisito il parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, alle quali gli schemi di regolamento sono trasmessi con apposite relazioni cui è allegato il parere del Consiglio di Stato e che si esprimono entro quaranta giorni dall'assegnazione. Decorso i suddetti termini, i regolamenti sono emanati anche in mancanza dei relativi pareri.

3. Nella materie di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione non disciplinate da legge o da regolamento ai sensi dell'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, e non coperte da riserva di legge, gli obblighi internazionali possono essere attuati con regolamento ministeriale o interministeriale, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della medesima legge n. 400 del 1988.

4. In ogni caso, la legge semestrale sui trattati detta principi e criteri direttivi ai fini della attuazione degli obblighi internazionali che comportano scelte tra diversi indirizzi. Con legge sono dettate, inoltre, le disposizioni necessarie per introdurre sanzioni penali o amministrative o per individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative relative alla applicazione della nuova disciplina.

5. Qualora un obbligo internazionale preveda un termine perentorio per la sua attuazione, in relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, i provvedimenti di cui al presente articolo possono essere adottati nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome nel caso in cui occorra porre rimedio all'eventuale

inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione a tali obblighi internazionali. In tali casi, i provvedimenti statali si applicano, per le regioni e le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la propria normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione del rispettivo obbligo internazionale e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione o provincia autonoma. I provvedimenti sono sottoposti al preventivo esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute.

€ 0,26



14PDL0047030