

N. 3886-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

presentata alla Presidenza il 10 febbraio 2006

(Relatore: **DEODATO**)

SULLA

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 proposta di legge n. 3886, recante disposizioni concernenti il procedimento per la ratifica dei trattati internazionali, nelle intenzioni dei suoi proponenti è volta a rendere più trasparente ed efficiente l'esame parlamentare dei progetti di legge di ratifica dei trattati internazionali.

Questa proposta di legge, assai articolata e dettagliata, denota un apprezzabile disamina delle problematiche sottese a determinati istituti del diritto internazionale. Tuttavia l'analisi approfondita, svolta durante l'esame in sede referente presso la III Commissione Affari esteri e comunitari, ha messo in evidenza come alcune delle disposizioni dell'articolo in oggetto pongano, sul piano dell'ordinamento interno, la questione della loro effettiva compatibilità con il dettato della Carta costituzionale.

Attività istruttoria svolta dalle Commissioni

La III Commissione Affari esteri e comunitari ha esaminato la proposta di legge n. 3886 nelle sedute del 14 e 16 ottobre 2003, del 4 e 11 novembre 2003, del 3 dicembre 2003, del 21 e 28 gennaio 2004, del 10 e del 17 marzo 2004 in Comitato ristretto, del 17 marzo 2005 e del 4 e 25 maggio 2005. Nella seduta del 16 ottobre 2003, la Commissione ha deliberato di chiedere una relazione tecnica al Governo, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento della Camera dei deputati. Detta relazione tecnica è stata depositata nella seduta del 3 dicembre 2003 ed è stata pubblicata in allegato al resoconto della stessa seduta.

In data 18 marzo 2004, la III Commissione ha altresì chiesto alla I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni un parere sui profili di costituzionalità della proposta di legge in esame. Detto parere, il cui testo è allegato alla presente relazione, è stato espresso il 9 marzo 2005.

Contenuto dell'articolo e profili problematici

La proposta di legge n. 3886 è composta di 11 articoli, raccolti in due capi.

Il capo I reca «Principi e istituti generali in attuazione dell'articolo 80 della Costituzione».

Il capo II è invece rubricato «Legge per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati e per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali».

Capo I - Principi e istituti generali in attuazione dell'articolo 80 della Costituzione.

1. Gli articoli 1 e 2 sono sostanzialmente privi di portata innovativa.

2. L'articolo 3 concerne la delicata materia dell'apposizione di riserve ai trattati internazionali.

2.1 — È utile anzitutto ricordare che, secondo il diritto internazionale, quando lo Stato appone una riserva ad un trattato non ne accetta determinate clausole ovvero le accetta solo con talune modifiche, oppure le accetta solo in base ad una certa interpretazione. Quindi l'accordo sul trattato si perfeziona immediatamente solo per la parte non investita dalla riserva. Infatti, la riserva unilaterale si intende accettata dallo Stato al quale sia stata opposta se questo non formula obiezioni entro 12 mesi, ai sensi dell'articolo 20, quinto comma, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, ratificata dall'Italia ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112.

Inoltre, poiché sia il Parlamento che il Governo concorrono a determinare la volontà dello Stato ai fini della stipulazione del trattato e della formulazione delle riserve, sempre secondo il diritto internazionale le riserve possono essere poste autonomamente sia dal Governo che dal

Parlamento, purché sussista un accordo tra di essi.

2.2 — Il comma 1 dell'articolo 3 attribuisce alle Camere la facoltà di autorizzare l'apposizione di riserve, previste nel testo dell'accordo oppure anche non previste purché ritenute compatibili con l'oggetto e lo scopo dell'accordo. Le Camere possono anche concedere l'autorizzazione alla ratifica, condizionandola alla revoca di una riserva già formulata dal Governo al momento della firma, ovvero alla non apposizione di una riserva eventualmente proposta dal Governo nel disegno di legge di autorizzazione alla ratifica.

Il comma 2 dell'articolo 3 prevede invece che qualora il Governo apponga nuove riserve al momento del deposito o dello scambio degli strumenti di ratifica, o ritiri riserve precedentemente apposte, è tenuto a darne immediata e motivata comunicazione alle Camere per l'espressione di un parere.

2.3 — La legittimità costituzionale dell'articolo 3 deve essere verificata anzitutto sotto il profilo del sistema delle fonti del nostro ordinamento.

Anzitutto è necessario precisare che, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, la potestà legislativa dello Stato è limitata non solo dalla Costituzione e dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ma anche dai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Le norme poste dai trattati internazionali costituiscono quindi un parametro di riferimento per la legge ordinaria, nel senso che la violazione di tali norme ad opera di questa legge integra il vizio di legittimità costituzionale per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

Sotto tale profilo, non sembra pertanto in linea di principio compatibile con il sistema delle fonti del diritto interno una legge ordinaria con cui il Parlamento apponga delle riserve ad un trattato che non preveda tale facoltà. Al di là del fatto che tali riserve possano risultare valide ai sensi del diritto internazionale, secondo l'ordinamento interno le disposizioni di legge che le contenessero risulterebbero nella

forma atti legislativi ma nella sostanza avrebbero un contenuto pattizio.

Sarebbe allora contraddittorio che le norme poste da una legge ordinaria influenzino in qualsiasi modo le norme poste da un trattato internazionale, che — come già rilevato — costituiscono un limite per la competenza del legislatore; infatti, in questo caso la norma di legge concorrerebbe a definire il proprio limite di costituzionalità. Di conseguenza, per tale legge risulterebbe impossibile il sindacato di costituzionalità, poiché essa stessa si porrebbe in violazione anche dell'articolo 134 della Costituzione.

D'altra parte è opportuno precisare che, sempre sul piano del diritto interno, anche la disciplina delle riserve ai trattati dettata dalla Convenzione di Vienna risulta comunque prevalente su qualsiasi altra norma di legge in materia, e quindi anche sulle disposizioni che la presente proposta è volta ad introdurre. La riserva al trattato, infatti, costituisce un istituto di diritto internazionale e riguardo ad esso le eventuali discipline interne dei singoli Stati non possono avere funzione innovativa, bensì meramente organizzativa.

2.4 — Sotto altro profilo, l'articolo 80 della Costituzione attribuisce alle Camere solo il potere di autorizzare con legge la ratifica di alcune tipologie di trattati, ma non prevede che la legge di autorizzazione alla ratifica possa anche intervenire sul contenuto stesso dell'accordo o incidere sull'efficacia del trattato da ratificare.

Come ribadito dalla Corte costituzionale (con la sentenza 19 dicembre 1984, n. 295), ai sensi anche dell'articolo 87 della Costituzione, il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica costituisce una forma di autorizzazione preventiva, cioè un atto necessariamente preliminare al compimento degli atti internazionali, ma non innovativo rispetto al contenuto degli atti stessi. Ne deriva quindi che la legge di autorizzazione alla ratifica non concorre ad integrare il contenuto dell'accordo cui si riferisce.

La competenza legislativa del Parlamento in materia deve intendersi pertanto limitata alla sola autorizzazione alla

ratifica. Come più volte ribadito dalla stessa Presidenza della Camera (nelle sedute dell'Assemblea del 29 ottobre 1992, del 23 giugno 1998 e, da ultimo, del 25 gennaio 2005), è « compito del Parlamento — in base all'articolo 80 della Costituzione — esclusivamente quello di accogliere o respingere il trattato nel suo complesso, autorizzandone o meno la ratifica ... e la piena esecuzione ».

Le Camere non sono cioè competenti a prevedere con legge riserve ad accordi che non prevedano tale facoltà in capo alle Parti contraenti, ancorché tali riserve siano « compatibili con l'oggetto e lo scopo dell'accordo ».

In questo senso, l'articolo 80 della Costituzione ha assegnato alle Camere una funzione di mero controllo preventivo dei contenuti dell'accordo da ratificare. Anche il parere reso dalla I Commissione sembra infatti individuare per le Camere un ruolo essenzialmente di controllo rispetto al consenso manifestato dal Governo, a fronte della centralità del ruolo di quest'ultimo nella determinazione della politica estera in generale e nella negoziazione del trattato in particolare.

D'altra parte questa forma di controllo parlamentare rileva sia sul piano giuridico che su quello politico. Sotto il primo aspetto, infatti, la legge così approvata costituisce il presupposto formale per l'effettiva ratifica da parte del Presidente della Repubblica. Sotto il secondo aspetto, tramite l'autorizzazione alla ratifica, il Parlamento condivide l'indirizzo politico del Governo che ha adottato l'atto internazionale prima della relativa ratifica.

2.5 — Allo stesso modo il comma 1 dell'articolo 3 comporta una sensibile limitazione del potere sugli affari esteri del Governo, in particolare laddove prevede che il Parlamento possa concedere una autorizzazione alla ratifica sottoponendola a condizione.

È noto infatti che il potere di rappresentare il consenso dello Stato ad essere obbligato ad un trattato è assegnato in via prioritaria al Governo sia dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (cui l'ordinamento italiano si con-

forma, ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione), sia in particolare dall'articolo 7 della citata Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (che — come detto — costituisce un limite alla legislazione ordinaria ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione). Che tale potere spetti al Governo è pure confermato dall'articolo 6, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (cosiddetta « legge La Loggia »).

L'autorizzazione parlamentare alla ratifica condizionata alla revoca di una riserva già posta dal Governo si pone inoltre in contrasto con il rispetto del principio della tutela dell'affidamento cui lo Stato è comunque tenuto nell'espletamento della sua attività negoziale internazionale.

2.6 — D'altra parte, la dottrina aveva già sottolineato come l'apposizione di riserve unilaterali tardive ad un trattato internazionale da parte di uno Stato ponesse il problema proprio della tutela dell'affidamento della controparte nella conclusione del trattato stesso.

Pertanto l'attribuzione alle Camere della facoltà generale di apporre riserve valide per il diritto internazionale all'atto dell'autorizzazione legislativa alla ratifica, cioè dopo la stipulazione del trattato stesso, comporta il rischio che la volontà internazionale dello Stato affermata in sede di stipula dell'accordo possa poi subire modifiche, manifestandosi così in modo contraddittorio e consentendo alle controparti di contestare le riserve così formulate.

Contro il rischio di generalizzazione di tale evenienza vige la regola generale *pacta sunt servanda*, che costituisce un principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto, al quale anche l'ordinamento giuridico italiano si conforma ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione.

Occorre peraltro considerare che, proprio in considerazione dell'eventuale apposizione di simili riserve all'accordo da parte del Parlamento, il Governo potrebbe

anche decidere di non procedere affatto alla ratifica nonostante la sopravvenuta autorizzazione legislativa. Ed allo stesso modo, la Parte contraente che si vedesse notificare dall'Italia una ratifica condizionata da una riserva introdotta unilateralmente, potrebbe a sua volta legittimamente non ratificare il trattato, presentando corrispondenti obiezioni alla riserva unilaterale secondo quanto previsto dall'articolo 19 della Convenzione di Vienna.

Pertanto l'eventuale apposizione di riserve tardive unilaterali ad accordi internazionali, mentre presenterebbe profili di illegittimità costituzionale sul piano del diritto interno, spiegherebbe la sua piena efficacia sul piano del diritto internazionale con le conseguenze da tale ordinamento previste, non disponibili da parte del legislatore nazionale.

In proposito, occorre dar conto che in passato si è posta la questione circa l'ammissibilità di emendamenti volti ad apporre riserve unilaterali all'accordo oggetto del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica. Tale questione è stata espressamente affrontata nella seduta dell'Assemblea del 30 maggio 1985 dalla Presidenza della Camera dei deputati, che ha ritenuto ammissibili tali emendamenti esclusivamente in quanto incidano su materie per le quali sia prevista negli accordi la possibilità di una riserva da parte degli Stati contraenti, della quale il Governo italiano si sia già avvalso. Di conseguenza, nella fattispecie verrebbe imputata allo Stato italiano sul piano del diritto internazionale una riserva la cui formulazione sarebbe stata definita dalle Camere con l'assenso del Governo: più precisamente — come affermava la Presidenza della Camera — la riserva veniva «in tal modo "legificata" e sottratta all'esclusiva disponibilità dell'esecutivo». Nello stesso senso, nella seduta del 25 gennaio 2005, la Presidenza della Camera ribadiva che «ogni limitazione o specificazione che ponga in questione l'attuazione o anche l'interpretazione di una parte del trattato nel momento dell'autorizzazione alla ratifica, salvo ovviamente che ciò sia espressamente consentito dallo stesso accordo in-

ternazionale oggetto di ratifica, non potrebbe infatti che riverberarsi sullo stesso contenuto dell'accordo... Emendamenti di tale contenuto risultano di conseguenza inammissibili».

2.7 — Infine, il comma 1 dell'articolo 3 della proposta di legge risulterebbe limitato ai soli accordi internazionali che rientrano nelle tipologie dell'articolo 80 della Costituzione (quelli cioè sottoposti alla ratifica), mentre il potere sugli affari esteri del Governo non verrebbe compreso, ad esempio, per gli accordi in forma semplificata (non sottoposti a ratifica). Ciò comporta evidentemente una ingiustificata disparità di disciplina tra i due tipi di atto, posto che sul piano delle fonti del diritto internazionale non è dato riscontrare una prevalenza dei trattati richiedenti lo scambio delle ratifiche sui trattati in forma semplificata. Deve piuttosto osservarsi come l'articolo 3 paradossalmente rischi di scoraggiare il Governo a ricorrere alla stipula di accordi che richiedano lo scambio delle ratifiche.

2.8. — Il comma 2 dell'articolo 3 non sembra creare questioni particolari in quanto prevede solo un onere di comunicazione alle Camere da parte del Governo.

3. — L'articolo 4 verte in materia di esecuzione provvisoria dei trattati. In proposito è il caso di osservare che la prassi internazionale ammette la possibilità di definire accordi con la clausola di provvisoria esecuzione, in attesa del perfezionamento delle ratifiche.

La disposizione in esame circoscrive tale facoltà del Governo solo a quelle parti di trattati internazionali che non confliggono con l'articolo 80 della Costituzione, in casi eccezionali ed urgenti e qualora tale facoltà sia espressamente stabilita. Qualora si avvalga di tale facoltà, il Governo deve peraltro darne immediata comunicazione ed adeguata motivazione al Parlamento.

Anche per l'articolo 4 rilevano le stesse obiezioni, già illustrate a proposito del comma 1 dell'articolo 3 della proposta di legge, in ordine alla incompetenza del legislatore a limitare il potere sugli affari esteri del Governo.

Occorre inoltre sottolineare che l'istituto della provvisoria esecuzione del trattato è disciplinato dall'articolo 25 della Convenzione di Vienna. Tale disposizione, come già osservato, costituisce certamente un limite per il legislatore interno ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, e quindi anche per questa fattispecie valgono le stesse considerazioni già dianzi formulate in proposito.

La relazione tecnica del Governo ha peraltro sottolineato come la clausola di provvisoria esecuzione non sia mai stata apposta negli atti internazionali da sottoporre ad autorizzazione delle Camere, proprio in osservanza dell'articolo 80 della Costituzione. Il Governo ha altresì precisato che si è proceduto all'applicazione immediata di tali trattati non oggetto delle materie di cui all'articolo 80, quando ciò discendeva da ulteriori obblighi internazionali o comunitari.

4. — L'articolo 5 prevede un obbligo di comunicazione al Parlamento degli atti internazionali per i quali il Governo intenda avvalersi di clausole di proroga tacita.

In realtà, come evidenziato anche dalla relazione tecnica del Governo, la rinnovazione tacita di un trattato non costituisce una nuova manifestazione di consenso, bensì una mera evenienza contemplata dall'accordo stesso per indicare l'indeterminatezza del vincolo negoziale. Deve conseguentemente escludersi la necessità di una nuova autorizzazione legislativa in occasione di ogni rinnovazione tacita.

D'altra parte la notizia della rinnovazione tacita di accordi di cui sia parte l'Italia è già regolata dall'articolo 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, che prevede la periodica pubblicazione in un supplemento trimestrale alla *Gazzetta Ufficiale* degli accordi in vigore per l'Italia.

5. L'articolo 6, comma 1, della proposta di legge prevede che il Governo chieda alle Camere una nuova autorizzazione legislativa ove intenda far cessare l'efficacia di un trattato ratificato sulla base di una legge di autorizzazione. Il comma 2 prevede inoltre che in casi di particolare urgenza il Governo può denunciare o

recedere da un trattato dandone immediata comunicazione alle Camere.

Anche per questa fattispecie valgono le considerazioni svolte precedentemente a proposito della limitazione del potere estero del Governo e del portato dell'articolo 80 della Costituzione che, lungi dal contemplare un simile istituto, limita la competenza delle Camere alla mera autorizzazione alla ratifica.

In particolare, il parere reso dalla I Commissione ha recato una sola osservazione, con la quale si invita la III Commissione a valutare l'opportunità di sopprimere il comma 1 dell'articolo 6, rilevando che tale disposizione «appare in contrasto con la formulazione letterale dell'articolo 80 della Costituzione, che circoscrive l'intervento parlamentare solo alla fase di perfezionamento della procedura di ratifica, e appare suscettibile di determinare una compressione delle prerogative riconosciute al Governo stesso in materia di politica estera».

6. In conclusione le previsioni di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 sembrano ampliare oltremodo il ruolo del Parlamento nella formazione degli atti internazionali cui partecipi l'Italia, senza una base di legittimazione nelle norme della Costituzione. Queste ultime, invece, riconoscono alle Camere un mero potere di autorizzazione preventiva alla ratifica dei soli atti di cui all'articolo 80 della Costituzione.

Capo II — Legge per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati e per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali

7. Nel capo II sono raccolte le disposizioni che riguardano due istituti: la relazione annuale sullo stato dei trattati di cui all'articolo 8 e la legge semestrale per l'autorizzazione alla ratifica di una pluralità di trattati, di cui agli articoli 9 e 10 (cui fa rinvio anche l'articolo 7 compreso nel capo I).

L'articolo 11 concerne invece l'attuazione di obblighi internazionali in via regolamentare.

8. La relazione annuale sullo stato dei trattati, di cui all'articolo 8, non pone questioni problematiche data la sua natura meramente informativa. Tuttavia, come risulta anche dalla relazione tecnica del Governo, non sembra che la disciplina in esame migliori l'efficacia dell'informazione del Parlamento, già assicurata sulla base di varie disposizioni di legge in vigore.

Già infatti l'articolo 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, impone al Servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri la trasmissione dei testi di tutti gli accordi che vincolano l'Italia sul piano internazionale. Tale trasmissione è prevista in scadenza mensile al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica ed ha ad oggetto tutti i trattati conclusi dall'Italia, che necessitino o meno dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica di cui all'articolo 80 della Costituzione. Inoltre è prevista la pubblicazione su supplemento trimestrale alla *Gazzetta Ufficiale* dei testi di tutti gli accordi entrati in vigore nello stesso periodo.

Ogni anno poi, in concomitanza con la pubblicazione degli indici annuali della *Gazzetta Ufficiale*, è predisposto da parte del Ministero degli affari esteri un repertorio con tutti gli accordi internazionali vincolanti per l'Italia. Questa forma di pubblicità soddisfa quindi l'esigenza sottesa alla disposizione di cui all'articolo 5, comma 2, della proposta di legge in oggetto, relativamente all'ipotesi in cui il Governo decida di avvalersi della possibilità di prorogare tacitamente un trattato.

Peraltro alcune particolari tipologie di accordi, concernenti il consolidamento e la ristrutturazione del debito estero, trovano riscontro in diverse leggi, tra cui quelle che disciplinano l'utilizzo dei fondi pubblici e nella legge 25 luglio 2000, n. 209, sulle misure per la riduzione del debito dei Paesi più poveri ed indebitati. Detti accordi sono pubblicati nel supplemento trimestrale alla *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi sempre dell'articolo 4 della legge n. 839 del 1984. In base poi all'articolo 6 della legge 209 del 2000, il Ministero dell'eco-

nomia e delle finanze presenta al Parlamento, entro il 30 settembre di ogni anno, una apposita relazione sull'attuazione di tali accordi.

Anche l'informazione sulle dichiarazioni, sulle riserve formulate e sulle denunce degli accordi risulta garantita attraverso la pubblicazione delle stesse sulla *Gazzetta Ufficiale* in un autonomo comunicato (come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092). Le stesse informazioni in sintesi, sono poi riportate nella pubblicazione sul supplemento trimestrale alla *Gazzetta Ufficiale*, di cui alla citata legge n. 839 del 1984.

9. Per quanto poi concerne la legge semestrale per l'autorizzazione alla ratifica di una pluralità di trattati, di cui agli articoli 9 e 10 della proposta in esame, è appena il caso di osservare che detta soluzione risulta già attualmente praticabile senza necessità di una specifica previsione legislativa. La stessa proposta di legge, del resto, non configura la suddetta legge semestrale quale strumento « esclusivo » a disposizione del Governo, dal momento che all'articolo 7 (compreso nel Capo I) è altresì prevista la possibilità per il Governo di presentare, sia pure per ragioni di urgenza, un disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di un singolo atto internazionale.

D'altra parte, la relazione tecnica del Governo sottolinea come « la prassi di unificare più accordi internazionali in una unica legge non è ignota al Governo », citando per tutte la legge 29 settembre 1999, n. 300, che ha autorizzato la ratifica della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, di alcuni Protocolli ad essa relativi, della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'UE fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997.

Potrebbe allora essere sufficiente sperimentare in concreto la soluzione prospettata dalla proposta in esame, presentando disegni di legge con i quali sottoporre alle Camere una pluralità di atti internazionali, radunati ad esempio per materia o per aree geografiche. Ciò potrebbe avvenire sulla base di un'intesa tra Ministero degli affari esteri e Ministro per i rapporti con il Parlamento, sentiti i Presidenti delle due Camere ed il Presidente della Repubblica.

10. L'articolo 11 prevede che l'attuazione degli atti internazionali per le materie di cui al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione (di competenza esclusiva dello Stato) possa avvenire in via regolamentare, purché si verta in materia non coperta da riserva assoluta di legge. In particolare, detti regolamenti attuativi potrebbero anche avere la forma di decreti ministeriali o interministeriali. Per essi sarebbe comunque necessaria, in virtù del principio di legalità, una base legislativa individuabile nella legge semestrale di cui agli articoli 9 e 10 della proposta di legge. L'ultimo comma prevede inoltre l'esercizio in via regolamentare del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione.

Tale articolo risulta sostanzialmente identico all'articolo 11 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante « Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari ». Esso tuttavia sembra non tenere nella dovuta considerazione anche la competenza regolamentare delle regioni e delle province autonome in materia di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali, ai sensi del quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

D'altra parte il Governo potrebbe comunque provvedere anche in via regolamentare all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi in vigore, sulla base del solo ordine di esecuzione contenuto nella legge di autorizzazione alla ratifica. Anche in tal modo sarebbe ugualmente assicurata al regolamento la necessaria base di legalità.

Alla luce di quanto esposto, la disposizione in esame appare dunque sostanzialmente non necessaria.

Osservazioni conclusive.

Le numerose questioni sin qui sinteticamente illustrate, attinenti la legittimità costituzionale, l'opportunità e l'effettiva necessità delle disposizioni recate dalla proposta di legge in esame, sono state oggetto di attenta ed approfondita analisi nel corso del prolungato esame svolto dalla III Commissione Affari esteri e comunitari.

In tal senso è opportuno precisare che le osservazioni inizialmente formulate dal relatore nella sua esposizione introduttiva svolta nella seduta del 14 ottobre 2003, hanno puntualmente trovato riscontro e conferma nella relazione tecnica che il Governo ha presentato alla Commissione nella seduta del 3 dicembre 2003. Quanto invece al parere sui profili di costituzionalità che la I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni ha successivamente reso in data 9 marzo 2005, occorre sottolineare che esso non ha espressamente chiarito i dubbi avanzati in relazione alla legittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli articoli 3, 4 e 5 della proposta di legge. D'altra parte anche la stessa I Commissione ha rilevato come il comma 1 dell'articolo 6 si ponga in contrasto sia con la lettera dell'articolo 80 della Costituzione sia con le prerogative riconosciute al Governo in materia di politica estera. Per questa via, la I Commissione sembra dunque concordare con l'analisi del relatore e del Governo, individuando per le Camere un ruolo non di consenso necessario, bensì di mero controllo rispetto alla volontà manifestata dal Governo sul piano negoziale internazionale, attesa la centralità del ruolo svolto dall'Esecutivo nella determinazione della politica estera dello Stato.

L'ampio ed articolato dibattito che, coinvolgendo i rappresentanti di tutti i Gruppi parlamentari, si è aperto intorno alle problematiche sottese all'articolato in

oggetto, ha portato la maggioranza dei componenti della III Commissione a condividere sia le considerazioni critiche formulate dal relatore e dal Governo, sia il loro orientamento contrario all'approvazione della proposta n. 3886.

Di conseguenza, nella seduta del 25 maggio 2005 sono stati approvati due emendamenti, sottoscritti e presentati da tutti i Presidenti dei Gruppi della maggioranza nella III Commissione Affari esteri e comunitari, volti a sopprimere gli articoli rispettivamente raccolti nel Capo I e nel Capo II: soppressivi cioè dell'intero articolato. Quindi, la stessa Commissione ha dato mandato al relatore di riferire all'Assemblea in senso contrario all'approvazione della proposta medesima.

In conclusione, è bene precisare che il voto contrario della III Commissione sulla proposta di legge n. 3886 non preclude certo la possibilità di trattare in Assemblea un tema complesso e delicato come quello del rapporto tra Parlamento e Governo nell'esercizio del potere estero. Tuttavia, lo svolgimento e l'esito dell'esame in

sede referente ha palesato la necessità che questo tema, con tutte le sue problematiche implicazioni, debba essere affrontato nel rispetto del sistema delle fonti dell'ordinamento nonché delle norme e dei principi fissati dalla Costituzione e dal diritto internazionale. Salva quindi la possibilità di pervenire in futuro ad una riforma organica della materia, che comprenda anche e preliminarmente la revisione di determinate norme costituzionali, alla luce dell'ordinamento vigente restano unicamente praticabili quelle eventuali iniziative che privilegino gli obiettivi perseguiti dalla proposta in esame, nel rispetto delle differenti funzioni riconosciute al Parlamento ed all'Esecutivo in materia di politica estera.

Alla luce di quanto sin qui esposto, la III Commissione Affari esteri e comunitari si esprime dunque in senso contrario all'approvazione da parte dell'Assemblea della proposta di legge n. 3886.

Giovanni DEODATO, *Relatore*

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

La Commissione Affari costituzionali,

esaminato il testo della proposta di legge n. 3886 Calzolaio, recante disposizioni sul procedimento di ratifica dei trattati internazionali e volta a dare attuazione all'articolo 80 della Costituzione;

rilevato che le predette disposizioni interessano anche la materia « politica estera e rapporti internazionali dello Stato », che l'articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;

tenuto conto dei rilievi critici formulati dal Governo nella relazione tecnica predisposta ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del Regolamento e trasmessa alla III Commissione, in ordine alla conformità alla Costituzione di talune disposizioni recate dalla proposta di legge in esame;

considerato peraltro che il tenore letterale dell'articolo 80 della Costituzione, nella sua sintetica formulazione, non appare chiarire in modo sufficientemente esaustivo il complesso stato dei rapporti che intercorrono tra Governo e Parlamento nell'ambito del *treaty making process*, né, del pari, la sua stessa prassi applicativa ha sino ad oggi consentito di trarre indicazioni decisive a tale proposito, con il conseguente consolidarsi, ad opera della dottrina internazionalistica e costituzionalistica, di due indirizzi contrapposti e volti, per un verso, a sostenere la necessità dell'assenso parlamentare per la stessa validità dei trattati internazionali e, per altro verso, a sottolineare la centralità del ruolo svolto dal Governo nella determinazione della politica estera, rubricando in tal modo l'intervento del Parlamento ad un atto di mero controllo sulla stipulazione di trattati internazionali;

rilevata inoltre la sussistenza, nell'ambito della dottrina costituzionalistica, di una evidente diversità di opinioni proprio con riguardo ad alcuni degli specifici aspetti della materia che hanno formato oggetto della predetta relazione tecnica del Governo e che risultano disciplinati dagli articoli 3 (apposizione o revoca di riserve ai trattati internazionali), 4 (provvisoria applicazione degli accordi internazionali), 5 (autorizzazione parlamentare all'integrazione o alla rinegoziazione di un accordo vigente), al punto che la Commissione non ritiene che si appalesino, in modo chiaro e inequivocabile, profili problematici dal punto di vista della legittimità costituzionale delle norme menzionate;

considerato invece che l'articolo 6, comma 1, nel prevedere che il Governo, qualora intenda far cessare l'efficacia di un trattato per il quale era stata autorizzata con legge la ratifica, è tenuto a richiedere una nuova autorizzazione delle Camere, appare suscettibile di determinare una compressione delle prerogative riconosciute in capo al Governo stesso in materia di politica estera, in quanto l'articolo 80

della Costituzione prescrive l'intervento del Parlamento solo ai fini del perfezionamento della procedura di ratifica,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione l'opportunità di sopprimere il comma 1 dell'articolo 6 che, nel prevedere che il Governo debba richiedere una nuova autorizzazione delle Camere ai fini della cessazione dell'efficacia di un trattato per il quale era stata autorizzata con legge la ratifica, appare in contrasto con la formulazione letterale dell'articolo 80 della Costituzione, che circoscrive l'intervento parlamentare solo alla fase di perfezionamento della procedura di ratifica e appare suscettibile di determinare una compressione delle prerogative riconosciute al Governo stesso in materia di politica estera.

TESTO
DELLA PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I.

PRINCÌPI E ISTITUTI GENERALI IN AT-
TUAZIONE DELL'ARTICOLO 80 DELLA
COSTITUZIONE

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge disciplina il proce-
dimento di formazione della volontà dello
Stato italiano ai fini della definizione dei
trattati internazionali e le forme per l'at-
tuazione degli obblighi internazionali as-
sunti dall'Italia.

ART. 2.

(Legge di autorizzazione alla ratifica).

1. La ratifica dei trattati di cui all'ar-
ticolo 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'apposi-
zione di riserve previste nel testo dell'ac-
cordo, ovvero anche non previste, purché
ritenute compatibili con l'oggetto e lo

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—

La Commissione propone la reiezione
della proposta di legge.

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 Governo 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 rientra 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'ADE-
GUAMENTO DELL'ORDINAMENTO IN-
TERNO AGLI OBBLIGHI INTERNAZIO-
NALI

ART. 8.

(Relazione annuale sullo stato dei trattati).

1. Ai fini di consentire l'esame complessivo degli obblighi internazionali vigenti 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 dell'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 mediante 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.

€ 0,60



14PDL0081310