CAMERA DEI DEPUTATI N. 932

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa della deputata QUARTAPELLE PROCOPIO

Disposizioni concernenti il procedimento per la ratifica dei trattati internazionali

Presentata il 13 luglio 2018

Onorevoli Colleghi ! — La partecipazione dell'Italia alla formazione degli obblighi internazionali ha un 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, ma 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 per le finanze, variazioni di territorio o modificazioni di leggi, in attuazione dell'articolo 80 della Costituzione. Nella prassi è diffusa, purtroppo, la constatazione del ritardo temporale che la procedura di ratifica descritta comporta rispetto alla data di sottoscrizione degli accordi, nonostante la semplificazione risultante dall'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). Il ritardo intercorrente tra la firma di un accordo e il completamento dell'*iter* parlamentare risulta poi particolarmente grave proprio per i tanti strumenti multilaterali la cui entrata in vigore è subordinata al deposito degli strumenti di ratifica, di tutti i firmatari o di un certo numero di essi ovvero di un numero di firmatari con determinate caratteristiche. Le finalità della norma costituzionale in vigore sono chiare, univoche e condivise: prevedere una garanzia democratica nella stipulazione di atti di politica estera che comportano l'assunzione di rilevanti obblighi giuridici per il nostro Paese; l'autorizzazione parlamentare (restando esclusi la possibilità di provvedere con decreto, l'e-

same delle Commissioni in sede deliberante e il *referendum*) e la ratifica presidenziale servono alla coerenza di indirizzo politico, alla trasparenza e alla solennità, prima che tali obblighi acquistino efficacia internazionale. Nel mutato contesto internazionale e istituzionale, una normativa quadro di attuazione della Costituzione appare comunque opportuna al fine di attenuare i ritardi e gli eccessi legislativi, rafforzando il ruolo politico e costituzionale del Parlamento. In tale ottica, si propone di tenere due volte l'anno una sessione parlamentare dedicata all'esame di un unico disegno di legge di autorizzazione alla ratifica di più accordi internazionali, sul modello felicemente individuato e sperimentato per il recepimento delle direttive europee. La sessione parlamentare consentirebbe l'iscrizione nel calendario dei lavori per l'esame in Assemblea a scadenza prefissata, isolerebbe l'*iter* delle ratifiche dalle tensioni politico-parlamentari interne, consentirebbe di pensare all'istituzione di un fondo per i piccoli accordi tecnici con modesti oneri, faciliterebbe l'inserimento di questioni connesse ai singoli rapporti bilaterali o patti multilaterali senza bloccarne l'*iter*. Ma soprattutto emergerebbero in tal modo coerenze e priorità della politica estera del Paese, mentre il Parlamento razionalizzerebbe l'attività legislativa al riguardo e darebbe autorevolezza alle relazioni internazionali. Una simile scadenzata cornice procedurale aiuterebbe inoltre il Governo – ogni Governo – a raccordare le fasi negoziali, 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 e positiva iniziativa internazionale del nostro Paese, sulla base di orientamenti geografici e settoriali. Una normativa quadro può essere utile anche a rendere più funzionale e virtuoso il raccordo Parlamento-Governo. Il controllo parlamentare può essere meglio regolato chiedendo al Governo di riferire ogni anno (entro il 31 marzo) sugli obblighi vigenti e sui negoziati avviati. L'apposita sessione legislativa consentirebbe di separare procedure e obblighi giuridici, sicché il Parlamento potrebbe esprimere giudizi e indirizzi già nella fase negoziale, verificandoli e aggiornandoli nel corso della legislatura. La presente proposta di legge potrebbe risultare utile anche alla politica estera dell'Italia, alla nostra credibilità e al nostro prestigio. Una maggiore connessione fra indirizzo politico e negoziazione diplomatica correggerebbe la critica, frequentemente mossa all'Italia, di improvvisazione e di episodicità. In conclusione, la presente proposta di legge tende a introdurre un meccanismo che 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 lato, di esaminare, tramite un unico disegno di legge, due volte l'anno, tutte le autorizzazioni alla ratifica di atti internazionali. La presentazione di un unico disegno di legge da parte del Governo ogni sei mesi dovrebbe, infatti, permettere l'esame contestuale di più autorizzazioni alla ratifica in un unico momento. 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, la presente proposta di legge si limita a prevedere l'obbligo per il Governo di presentare una relazione annuale che è sottoposta all'esame delle Camere, senza però disciplinare aspetti procedurali riguardanti le modalità di discussione, l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti, l'approvazione di un'eventuale risoluzione, i tempi per la sua discussione e così via. Tali aspetti dovrebbero portare a una conseguente modifica regolamentare: solo l'utilizzazione con-

giunta della presente proposta di legge e dei Regolamenti parlamentari 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, così come è avvenuto per l'ambito europeo.

L'articolo 1 indica le finalità della presente proposta di legge e, anche allo scopo di rendere più efficace la partecipazione dello Stato italiano alla formazione e all'attuazione delle norme di diritto internazionale pattizio, disciplina il procedimento di formazione della volontà dello Stato italiano nella procedura di ratifica e, contestualmente, i procedimenti e le misure che si rendono necessari per l'attuazione degli obblighi internazionali già vigenti per l'Italia.

L'articolo 2 disciplina i contenuti della relazione che il Governo deve presentare entro il 31 marzo di ogni anno al fine di permettere alle Camere 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 3 individua nel 30 aprile e nel 30 ottobre di ogni anno le due scadenze per la presentazione dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica quali « leggi semestrali ».

L'articolo 4 determina il contenuto delle predette leggi semestrali, prevedendo che esse siano suddivise in due capi: il capo I recante l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e il capo II recante le disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali, anche mediante l'ordine di esecuzione.

L'articolo 5 prevede, quale salvaguardia per motivi d'urgenza, la possibilità che uno o più accordi possano essere oggetto di un separato disegno di legge di autorizzazione alla ratifica.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Legge di autorizzazione alla ratifica)

1. La presente legge disciplina il procedimento di approvazione di una legge semestrale per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali di cui all'articolo 80 della Costituzione e per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi che ne conseguono.

Art. 2.

(Relazione annuale sullo stato dei trattati internazionali)

1. Al fine di consentire l'esame complessivo degli obblighi internazionali vigenti per l'Italia e il controllo delle procedure volte alla formazione di tali obblighi da parte del Parlamento, entro il 31 marzo di ogni anno il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale presenta alle Camere una relazione contenente, con riferimento all'anno precedente:

a) l'elenco dei trattati internazionali sottoscritti e per i quali le Camere non hanno ancora autorizzato la ratifica;

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

c) l'elenco dei trattati internazionali sottoscritti e non ancora ratificati, per i quali le Camere hanno già autorizzato la ratifica, con l'indicazione dei motivi del mancato deposito o scambio dello strumento di ratifica.

2. Nella relazione annuale di cui al comma 1 il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale riferisce altresì:

a) sullo stato delle negoziazioni in corso, volte alla stipulazione di nuovi trat-

tati 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, elencando i trattati internazionali già sottoscritti e ratificati e dando conto in particolare degli effetti da essi prodotti.

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

4. La relazione annuale è trasmessa altresì alla Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine dell'espressione del parere, nei casi in cui i relativi obblighi internazionali ricadano nelle materie di competenza concorrente previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

5. In deroga alle disposizioni dei commi 1 e 2, in sede di prima attuazione della presente legge, entro il 31 marzo del primo anno successivo alla data della sua entrata in vigore, il Governo presenta una relazione complessiva sullo stato di conformità dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali vigenti alla medesima data, dando conto in particolare dei trattati internazionali in fase di negoziazione, di quelli già firmati per i quali intende richiedere l'autorizzazione alla ratifica, di quelli per i quali le Camere hanno già autorizzato la ratifica ma che non sono stati ancora ratificati, nonché di quelli ratificati.

Art. 3.

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

1. Entro il 30 aprile e il 30 ottobre di ogni anno, il Governo, tenendo conto delle osservazioni e dei pareri espressi dalle Camere e dalla Conferenza unificata ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 2, presenta alle Camere un disegno di legge recante

« Autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali ». Tale titolo è integrato dall'indicazione: « Legge semestrale sui trattati internazionali » seguita dall'anno e dal semestre di riferimento.

Art. 4.

(Contenuto della legge semestrale sui trattati internazionali)

1. La legge semestrale sui trattati internazionali di cui all'articolo 3 è suddivisa in due capi, il capo I recante « Autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali » e il capo II 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 alle Camere l'autorizzazione alla ratifica, suddivisi per materie omogenee.

3. Il capo II contiene le disposizioni, distinte per ciascun trattato, necessarie ai fini dell'adeguamento dell'ordinamento interno, mediante ordine di esecuzione o, anche congiuntamente, mediante disposizioni modificative o abrogative di norme vigenti, in ottemperanza agli obblighi sanciti dai trattati di cui è autorizzata la ratifica, incluse l'istituzione di nuovi organi o strutture amministrative nonché la previsione di nuove spese o di minori entrate.

4. L'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali di cui al comma 3 può essere disposto anche mediante conferimento al Governo di apposita delega legislativa, da esercitare previa espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.

Art. 5.

(Procedura d'urgenza)

1. Ferma restando la procedura di cui all'articolo 3, nei casi d'urgenza, uno o più trattati internazionali possono essere oggetto di un autonomo disegno di legge di autorizzazione alla ratifica.

PAGINA BIANCA

18PDL0038370