

## Cinzia Marozza

### *Problematiche connesse ai ritardi nell'attuazione dei trattati internazionali*

1 - Introduzione; 2 - Dalla firma del trattato internazionale alla presentazione al Consiglio dei ministri del cosiddetto schema di disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato medesimo; 3 - a) *L'iter* parlamentare dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica. L'esame in commissione; b) *L'iter* parlamentare dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica. L'esame in Assemblea; 4 - I disegni di legge di autorizzazione alla ratifica e i periodi di scioglimento delle Camere; 5 - Rinvio alle Camere dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica da parte del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, della Costituzione; 6 - Crisi di governo e attività delle Camere in relazione all'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica; 7 - Ritardi nelle procedure e problemi di urgenza: i decreti-legge e la provvisoria esecuzione; 8 - Proposte di modifica dell'articolo 80 della Costituzione e tentativi di soluzione della problematica.

#### *1 - Introduzione*

È ormai nota a tutti la lentezza con la quale in Italia si procede nell'espletamento dei vari adempimenti previsti per la stipulazione e l'attuazione dei trattati internazionali, soprattutto di quelli che richiedono l'intervento del Parlamento, ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione. Le date delle firme delle convenzioni internazionali all'attenzione del Parlamento farebbero ritenere che il sistema costituzionale, che demanda alle Camere di autorizzare la ratifica dei trattati internazionali *ex* articolo 80, sia di fatto frustrato dalla «lentocrazia». Vero è, però, che il Parlamento spesso viene a conoscenza della conclusione di taluni accordi internazionali con molti anni di ritardo rispetto alla parafatura, così che l'autorizzazione parlamentare assume più l'aspetto di un adempimento burocratico che non un modo per attuare un incisivo confronto parlamentare <sup>(1)</sup>.

Diversi sono gli elementi di natura specifica che incidono negativamente sulla durata delle varie fasi in cui si articolano le procedure, già estremamente contorte, previste per la stipulazione e l'attuazione dei trattati internazionali e che rappresentano dei veri e propri ostacoli all'attività del Governo e del Parlamento in questo campo. L'obbligo di autorizzare con legge la ratifica di tutta una serie di trattati internazionali <sup>(2)</sup>, molti di scarsa rilevanza — la cui individuazione, peraltro, non appare facilitata dalla generica dizione di «trattati di natura politica» contenuta nell'articolo 80 della Costituzione — appesantisce inu-

tilmente i lavori delle Camere, ritarda i tempi delle ratifiche e, in definitiva, intralcia l'efficacia e la rapidità dell'azione internazionale del Governo <sup>(3)</sup>.

A ciò si aggiunge — come già detto — il problema dei ritardi con i quali i trattati vengono sottoposti all'esame del Parlamento. Più volte, nel corso di dibattiti svoltisi presso le Assemblee e le Commissioni affari esteri dei due rami del Parlamento, è stato evidenziato come questo aspetto sembri costituire una vera e propria costante del nostro paese, rivelando l'esistenza di una disfunzione nel nostro sistema o quantomeno nella sua applicazione <sup>(4)</sup>.

Quando si parla del processo di stipulazione e di attuazione dei trattati internazionali occorre distinguere innanzitutto tra due fasi: quella degli adempimenti cosiddetti amministrativi, cioè delle procedure burocratiche necessarie per passare dalla firma dell'accordo alla presentazione in Parlamento del relativo disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, e la fase degli adempimenti parlamentari, durante la quale — anche per il sovraccarico legislativo di cui soffrono le Camere — sembra accumularsi parte del ritardo più volte lamentato <sup>(5)</sup>.

A queste due fasi devono poi aggiungersi i cosiddetti «tempi morti» rappresentati dalle crisi di governo e dai periodi di scioglimento delle Camere; e ancora, ulteriore motivo di ritardo potrebbe essere rappresentato da un rinvio al Parlamento dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali da parte del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, della Costituzione, nonché dall'eventuale approvazione di questioni pregiudiziali o sospensive nel corso dell'esame in Assemblea dei provvedimenti in oggetto. Queste, come si sa, mirano ad impedire, ostacolare o comunque ritardare l'*iter* procedimentale dei disegni di legge, anche di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, che ne subiscono gli effetti: reiezione del provvedimento e conseguente sua cancellazione dall'ordine del giorno dell'Assemblea in caso di approvazione di questione pregiudiziale (così che il disegno di legge di ratifica deve essere ripresentato, con tutto ciò che tale evenienza comporta in termini di procedure da adempiere); rinvio dell'inizio o della prosecuzione dell'esame fino alla scadenza fissata o al verificarsi di determinati eventi, e quindi nella fattispecie sospensione della ratifica, in caso di approvazione di questione sospensiva.

Anche l'assegnazione dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica a commissioni riunite, anziché alla sola Commissione affari esteri, può rappresentare un motivo di ritardo nell'esame parlamentare di questi provvedimenti, perché, come è stato osservato <sup>(6)</sup>, essa ha come

conseguenza di sottoporre tutte le deliberazioni procedimentali all'esame di due o più presidenti, uffici di presidenza, gruppi di interesse, determinando, non per motivi regolamentari ma per fattori obiettivi riscontrati più volte nella prassi, un notevole rallentamento nei tempi di esame e di approvazione, che non di rado ha portato — soprattutto nel corso della IX legislatura — alla decadenza di alcuni disegni di legge di ratifica (7).

Infine, tra le circostanze alle quali imputare il ritardo con il quale si procede in Italia all'espletamento degli atti interni necessari all'attuazione dei trattati internazionali, è ancora una volta da annoverare il comportamento dell'esecutivo nel provvedere all'adempimento finale della già lunga procedura e cioè al deposito dello strumento di ratifica, dal momento che, una volta intervenuta la legge di autorizzazione ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, si dà per acquisito (8) che il governo possa stabilire discrezionalmente il tempo in cui procedere alla ratifica(9).

*2 - Dalla firma del trattato internazionale alla presentazione al Consiglio dei ministri del cosiddetto schema di disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato medesimo*

Innanzitutto, occorre ricordare che i negoziati per la conclusione di un accordo internazionale terminano generalmente con la firma (o para-fatura), da parte di un delegato dello Stato, del testo del trattato. Quale quest'ultimo ricada in una delle cinque categorie previste dall'articolo 80 della Costituzione, il consenso ad obbligarsi non potrà prescindere dall'esame in Parlamento dell'accordo stesso. Pertanto, il Governo dovrà predisporre un disegno di legge che verrà sottoposto all'esame del Consiglio dei ministri (articolo 71 della Costituzione) per la successiva presentazione al Parlamento.

La procedura attraverso la quale si forma il testo del disegno di legge si chiama comunemente «concerto ministeriale» (10). A darle avvio è di regola il Servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli affari esteri, al quale spetta di stabilire per quali accordi sia necessario iniziare la procedura che si concluderà con l'autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento ai sensi, appunto, dell'articolo 80 della Costituzione (11).

Il concerto ministeriale si sostanzia innanzitutto nella diramazione del testo dell'accordo e di una prima bozza di articolato ai dicasteri competenti per materia (e al Ministero del tesoro, se il trattato comporta oneri finanziari), affinché questi possano esprimere su di esso la loro ade-

sione. Una volta che tutte le amministrazioni abbiano dato il loro assenso, il Servizio del contenzioso trasmette il testo del disegno di legge, corredato dalle formali adesioni, alla Presidenza del Consiglio per l'iscrizione dello stesso all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri.

L'attività di coordinamento fra i diversi dicasteri può anche essere molto complessa (a seconda che si tratti o meno di accordi composti di molti articoli) e dunque buona parte del ritardo che si accumula nell'esame dei trattati internazionali dipende proprio dalla difficoltà di giungere in tempi ristretti all'acquisizione del necessario concerto. Per ovviare a questo inconveniente il Ministero degli affari esteri si è più volte attivato nei confronti delle altre amministrazioni, proponendo, in particolare alla Presidenza del Consiglio, di consentire — per il caso specifico dei disegni di legge di autorizzazione alle ratifiche — l'acquisizione del concerto, trascorso un certo lasso di tempo dalla richiesta del concerto stesso, mediante la procedura del «silenzio-assenso». Tuttavia, questa proposta non è mai stata presa in considerazione, perché la disparità di procedure che si sarebbe venuta a creare per l'esame dei disegni di legge di ratifica avrebbe potuto innescare ulteriori prassi, facendo venir meno, o comunque riducendo, la possibilità di controllo da parte della Presidenza del Consiglio sulla complessiva attività legislativa del Governo.

Una notevole innovazione è invece rappresentata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 novembre 1993 che formalizza alcuni passaggi della fase del concerto interministeriale finora regolato dalla prassi. Una volta chiesta l'iscrizione di un provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, di fronte all'allungarsi dei tempi del concerto, il Presidente del Consiglio può invitare il ministro competente a pronunciarsi, salvo — se la particolare natura della questione lo richieda — procedere ugualmente alla diramazione dello schema di provvedimento a tutti i ministri, almeno cinque giorni prima la convocazione del Consiglio dei ministri nel quale esso sarà discusso. Gli schemi dei provvedimenti, dopo la loro diramazione (nonché eventuali documenti relativi alle altre questioni di competenza del Consiglio dei ministri) sono esaminati in una riunione preparatoria del Consiglio dei ministri, almeno due giorni prima la riunione del Consiglio stesso, al fine di pervenire alla loro redazione definitiva. In questo modo, si scarica il Consiglio di ministri delle questioni meramente tecniche relative ai provvedimenti in discussione, lasciando a questa sede l'approfondimento delle sole tematiche politiche.

In questo quadro, anche per i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali si potrebbe prevedere <sup>(12)</sup> la loro iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei

ministri decorso un certo lasso di tempo dalla diramazione del testo dell'accordo e della bozza di articolato ai dicasteri competenti. Una tale previsione contribuirebbe a ridurre in maniera consistente i tempi che intercorrono fra la firma di un accordo e la presentazione al Parlamento del relativo disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, tempi che hanno oscillato mediamente tra i tre e i cinque anni, ma non di rado in passato hanno superato anche gli otto e i dieci <sup>(13)</sup>.

E tuttavia, la dottrina più autorevole <sup>(14)</sup> rileva che la ritardata trasmissione dei trattati internazionali al Parlamento avrebbe una sola ragione di carattere politico. Si manifesterebbe cioè sotto forma di ritardo — almeno per quanto riguarda l'attività dell'esecutivo durante le prime legislature repubblicane — la resistenza del Governo — in particolare del ministro degli affari esteri — a riconoscere ed accettare il nuovo equilibrio dei poteri che la Costituzione ha stabilito quando ha attribuito al Parlamento un'ampia potestà di intervento nella formazione della volontà internazionale del paese attraverso l'autorizzazione alla ratifica dei trattati, cui il potere esecutivo solo in via provvisoria abbia dato il suo assenso. Tale resistenza va di pari passo con il tentativo di riservare al Governo la più ampia sfera di discrezionalità nell'azione internazionale.

Peraltro, non sono mancate proteste al riguardo da parte dell'opposizione, soprattutto in seno alle Commissioni affari esteri. Anzi, di fronte all'inerzia del Governo, vi è stato il caso eclatante — l'unico! — di alcuni parlamentari che si sono addirittura «sostituiti» all'esecutivo nella presentazione di una proposta di legge di autorizzazione alla ratifica e all'esecuzione di un trattato internazionale <sup>(15)</sup>. Questa proposta perseguiva un duplice obiettivo: da una parte, sotto il profilo del merito, voleva garantire una rapida ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale stipulata ben 11 anni prima; dall'altra, sotto il profilo del metodo, intendeva porre la questione della surrettizia compressione del ruolo delle Camere nella politica estera da parte del Governo, attraverso atti in un certo senso limitanti le competenze parlamentari relativamente proprio alla «vita» dei trattati internazionali <sup>(16)</sup>.

In conclusione, per quanto riguarda questa prima fase che va dalla firma dell'accordo alla presentazione al Parlamento del relativo disegno di legge di autorizzazione alla ratifica, per ovviare ai ritardi evidenziati e che sono legati appunto a procedure un po' macchinose e a prassi ormai consolidate, si potrebbe prevedere una norma in grado di vincolare il Governo ad osservare scadenze precise, fissando appunto un certo arco di tempo entro il quale presentare alle Camere i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di quei trattati internazionali che la richiedano *ex* articolo 80 della Costituzione.

3 - a) *L'iter parlamentare dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica.  
L'esame in commissione*

Una volta approvato in Consiglio dei ministri il disegno di legge, il Capo dello Stato ne autorizza la presentazione alle Camere a norma degli articoli 71 e 80 della Costituzione<sup>(17)</sup>. A questo proposito, occorre fare una distinzione nel calcolo dei tempi tra la data della presentazione del provvedimento a uno dei due rami del Parlamento e quella della sua assegnazione alla commissione competente; infatti, fra i due momenti spesso intercorre un lasso di tempo non breve, che non è imputabile all'*iter* parlamentare bensì ai cosiddetti tempi tecnici che prevedono la revisione della bozza, la stampa dell'atto e così via. Pertanto, è il momento dell'assegnazione che assicura la materiale disponibilità da parte degli organi parlamentari del testo del disegno di legge, che dunque inizia il suo esame presso la Commissione affari esteri di Camera o Senato.

Trattandosi di materia di notevole rilevanza per la comunità nazionale, la Costituzione, all'articolo 72, ne ha voluto garantire un esame più approfondito da parte delle Assemblee parlamentari; di qui la previsione della cosiddetta riserva di legge d'Assemblea e l'esclusione esplicita dell'esame in commissione in sede legislativa o in sede redigente<sup>(18)</sup>. Tale procedura di esame e di approvazione diretta da parte dell'Assemblea è resa necessaria anche dal carattere specifico dei trattati internazionali, che possono avere i contenuti più diversi e una struttura così complessa da richiedere il concorso sia della commissione di merito sia dell'Assemblea.

Si evince da ciò come in genere non sia sempre facile assicurare un *iter* parlamentare veloce ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica. C'è comunque da dire che l'esame in commissione avviene con notevole rapidità (ovviamente ad eccezione dell'esame di alcuni accordi di particolare rilievo, come sono stati recentemente quelli di Maastricht e di Schengen): la presenza di un limitato numero di parlamentari ha creato un clima di fattiva collaborazione tra Governo e commissione tale da favorire un celere esame dei provvedimenti. Infatti, un foro ristretto, al riparo anche dalla pubblicità (le sedute delle commissioni in questa sede non sono pubbliche) è più propizio ad una discussione pacata e costruttiva su testi spesso e volentieri molto tecnici. Così può dirsi che nella prassi, l'attività delle Commissioni affari esteri si è trasformata di fatto nell'unica o almeno nella principale sede di esame e di deliberazione in materia di trattati internazionali.

Da una lettura dei resoconti parlamentari si può desumere che all'esame di ciascun trattato sono dedicati in media non più di dieci minuti, gran parte dei quali è assorbita dall'esposizione orale del relatore, che riassume i dati della relazione ministeriale, e dall'intervento del rappresentante del Governo, che di solito si associa alle considerazioni svolte dal relatore; dopodiché «la Commissione all'unanimità dà mandato al relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 79, comma 6, del Regolamento», senza che su ciò si apra alcun dibattito; in verità, a fronte di un rapido esame, manca proprio un adeguato approfondimento parlamentare delle problematiche sollevate dai trattati internazionali richiedenti l'autorizzazione alla ratifica, forse anche perché questi a volte sono redatti in termini strettamente tecnici che non consentono di individuare nella loro immediatezza taluni aspetti rilevanti di politica estera.

Per quanto riguarda l'aspetto strettamente legato ai tempi di esame, una veloce ricognizione dei dati a disposizione <sup>(19)</sup> evidenzia come tra la I e la V legislatura si registri innanzitutto il maggior ritardo accumulato tra la firma dell'accordo e la sua ratifica; l'intervallo — è stato calcolato — oscilla mediamente tra i tre e i cinque anni (ma non mancano casi più gravi). Tale ritardo va imputato certamente al Governo — che lamenta, come visto, la pesantezza burocratica della necessaria concertazione tra i ministeri per giungere alla presentazione dei disegni di legge di autorizzazione — e non al Parlamento, che invece di regola provvede in modo sollecito a discutere ed approvare i provvedimenti legislativi di autorizzazione alla ratifica, svolgendo però un'attività di *routine* che forse va un po' a discapito di una reale compartecipazione del Parlamento alla stipulazione dei trattati.

Questa superficialità dei dibattiti si attenua leggermente durante gli anni della VI legislatura; al contrario, non diminuiscono i ritardi con i quali il Governo sottopone alle Camere i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica *ex* articolo 80 della Costituzione, nei confronti dei quali sia i rappresentanti dell'opposizione sia anche quelli della maggioranza sollevano vivaci proteste ed esprimono critiche al punto che l'esecutivo promette la nomina di un gruppo di studio per provvedere all'individuazione di procedure più snelle in materia (impegno che, però, non verrà interamente rispettato).

Tra il 1976 e il 1987 il ritardo tra la firma degli accordi e la loro ratifica, nonché le proteste del Parlamento, restano costanti; occorre però sottolineare che per motivi di opportunità politica spesso sono anche le Camere che rinviando nel tempo l'approvazione dei disegni di legge di

autorizzazione alla ratifica (dal momento che, oltre tutto, non sono stabilite scadenze prefissate entro le quali deliberare tale autorizzazione). Vediamone il motivo. Una costante prassi parlamentare esclude che le Camere possano emendare il trattato (per non rimettere in discussione posizioni negoziali spesso raggiunte faticosamente) o introdurre emendamenti ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica che modifichino la portata del trattato, neppure sotto forma di divisione del testo, in quanto non sembra ipotizzabile una separazione dei vari atti che compongono il progetto di ratifica <sup>(20)</sup>. Di talché, se è vero che questo aspetto può sgombrare il campo da presunti ritardi che si potrebbero accumulare per la necessità di attuare una mediazione fra gruppi politici decisi ad introdurre emendamenti al testo del disegno di legge in questione, è anche vero che le Camere, poste di fronte alla condizione di accordare o rifiutare *in toto* l'autorizzazione alla ratifica senza possibilità di modificare il testo dell'accordo, qualora giudichino quel trattato non rispondente al programma di politica estera proposto dal Governo ed approvato dal Parlamento al momento della discussione sulla fiducia o agli interessi dello Stato, possono decidere di adottare tutt'altra soluzione: poiché la reiezione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica rappresenterebbe una «sanzione» spropositata nei casi in cui si vorrebbe solo la modifica di alcune clausole pattizie, accettando l'accordo nel suo complesso, le Camere possono «congelare» il provvedimento, rinviandone l'approvazione a data da destinarsi. Ecco perché talvolta nulla si sa più della sorte di taluni disegni di legge di ratifica che giacciono a lungo in Parlamento, non per colpevole inerzia, ma per una precisa opposizione politica da parte di alcuni gruppi che appunto giustificano la sospensione dell'esame del provvedimento — il cosiddetto «insabbiamento» — con la necessità di procedere ad una valutazione più attenta degli orientamenti del Governo.

La X legislatura vede ancora invariato l'enorme intervallo di tempo che intercorre tra la firma di un trattato internazionale e la presentazione alle Camere dei relativi disegni di legge. Se questi giungono ad una rapida approvazione ciò è solo grazie ad un tempestivo esame da parte del Parlamento <sup>(21)</sup>.

Per quanto riguarda, infine, le ultime due legislature, la situazione è andata migliorando: i ritardi nella presentazione alle Camere dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica si riducono in media a due-tre anni al massimo, a fronte di un esame rapidissimo degli stessi da parte del Parlamento (tre-cinque mesi) <sup>(22)</sup>.



3 - b) *L'iter parlamentare dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica. L'esame in Assemblea*

Se è vero, dunque, che l'esame in commissione dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali è estremamente celere, come mai, allora, la durata complessiva dell'*iter* parlamentare è a volte estremamente lunga e tale da far aumentare anche in modo considerevole il ritardo nell'effettivo deposito degli strumenti di ratifica?

Il momento più delicato dell'*iter* parlamentare è rappresentato dal passaggio in Assemblea dei disegni di legge di ratifica dopo la conclusione dell'esame in commissione: è in questa fase che si accumulano i maggiori ritardi addebitabili al Parlamento rispetto alla «tabella di marcia». La fissazione del calendario dei lavori è in questo momento assai fondamentale: alla sua determinazione collaborano il Presidente dell'Assemblea, i capigruppo e il rappresentante del Governo riuniti nella Conferenza dei presidenti di gruppo. In questa sede, nella quale si scontrano gli interessi contrapposti dei gruppi di maggioranza, di opposizione e del Governo, i Regolamenti parlamentari assegnano ai Presidenti delle Camere un ruolo centrale al fine di stabilire, soprattutto in caso di mancanza di accordo unanime, un calendario che possa raccogliere la maggioranza dei consensi.

In proposito, la prassi ha dimostrato che, a parte il caso di trattati di grande momento che rientravano nel programma di governo, per le ratifiche, importanti sì sul piano delle relazioni internazionali ma non di estremo interesse sul piano della politica interna, si è dovuto attendere che si formasse un «blocco» di un certo numero di disegni di legge di autorizzazione licenziati dalla Commissione perché tutti insieme fossero posti all'ordine del giorno dell'Assemblea; ciò rafforza la generale coscienza della superfluità dell'esame in Aula di questi disegni di legge e spiega come mai nella programmazione dei lavori tali provvedimenti siano spesso confinati a momenti «morti» dell'attività parlamentare, andando ciò ad incidere in modo sempre più negativo sui tempi di esame dei disegni di legge in questione. Il tutto, poi, moltiplicato per due, se si tiene conto che, grosso modo, la stessa procedura viene seguita nell'altro ramo del Parlamento (al Senato, in verità, i tempi «morti» risultano più ridotti).

E allora: una volta inseriti in calendario ed iscritti all'ordine del giorno dell'Assemblea, che cos'è che a volte impedisce ai disegni di legge di ratifica di essere discussi ed approvati in tempi brevi, dal momento che, come si verifica in Commissione, anche l'esame in Assemblea quasi sempre si esaurisce con l'intervento del relatore e del rappresentante del

Governo, e il testo dei disegni di legge è immodificabile (almeno per la parte relativa all'autorizzazione alla ratifica e all'esecuzione del trattato)?

La verità è che spesso si verificano in Aula tensioni politiche, che si manifestano con varie forme di ostruzionismo parlamentare, le quali «involontariamente» fanno sì che l'esame dei disegni di legge di ratifica venga rinviato a data da destinarsi: la ripetuta mancanza del numero legale nelle votazioni di provvedimenti iscritti all'ordine del giorno immediatamente prima dei disegni di legge in questione, per esempio, coinvolge automaticamente anche questi ultimi, costringendo ad aggiornare la seduta e dunque a rinviare ad altra data anche il loro esame <sup>(23)</sup>. Ecco un altro motivo per il quale il ritardo che si accumula nella conclusione dell'*iter* parlamentare di molti provvedimenti e quindi nel deposito degli strumenti di ratifica a volte è estremamente notevole.

#### 4 - I disegni di legge di autorizzazione alla ratifica e i periodi di scioglimento delle Camere

Nell'ultimo scorcio dell'XI legislatura, le Presidenze dei due rami del Parlamento, con il consenso della Conferenza dei capigruppo, a seguito anche di una costante pressione da parte del ministro degli affari esteri, hanno deciso di ritenere ammissibile l'inserimento nel calendario dei lavori dell'esame di quei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica che avessero già iniziato il loro *iter* parlamentare anche dopo lo scioglimento della Camere, per garantire una certa continuità almeno nelle relazioni internazionali. Questa decisione ha rappresentato una notevole innovazione rispetto al passato, anche alla luce di quanto disposto dall'articolo 61 della Costituzione. Per prassi parlamentare, in regime di scioglimento delle Camere, il Parlamento si è sempre limitato «nell'esercizio dei propri poteri, sulla base di un'interpretazione sistematica di norme e principi relativi agli organi che agiscono in regime di *prorogatio*, a compiere gli atti ritenuti costituzionalmente doverosi ovvero urgenti» <sup>(24)</sup>. In questa categoria rientrano senz'altro i disegni di legge di conversione dei decreti-legge (per il cui esame la Costituzione prevede all'articolo 77, comma 2, che le Camere, anche se sciolte, siano convocate appositamente e si riuniscano entro cinque giorni); nella stessa linea, a seguito della richiamata decisione presidenziale, si collocano i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, in quanto «strumenti legislativi che costituiscono adempimenti indifferibili di obblighi comunitari e di impegni internazionali».

Tuttavia, sul finire della XII legislatura, già in periodo di *prorogatio*, il presidente della Commissione affari esteri della Camera ha dovuto «penare» non poco per tentare di assicurare una certa continuità dell'attività legislativa in materia di disegni di legge di ratifica già approvati all'unanimità dalla sua Commissione di fronte al parere contrario espresso più volte dalla Conferenza dei presidenti di gruppo. Nessuno ha mai obiettato che lo scioglimento delle Camere rappresenti un impedimento all'esame di questi provvedimenti; sta di fatto, però, che le resistenze dimostrate, almeno in questo caso, ad inserire i disegni di legge in questione all'ordine del giorno dell'Assemblea, in un certo senso hanno vanificato la stretta collaborazione che si era registrata tra Presidente della Camera, Governo e Commissione affari esteri e che aveva permesso a quest'ultima di esaurire prontamente l'esame dei provvedimenti che le erano stati assegnati, recuperando il ritardo accumulato a vantaggio del nostro credito internazionale, soprattutto in concomitanza con il semestre di presidenza italiana dell'Unione dell'Europa Occidentale.

*5 - Rinvio alle Camere dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica da parte del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 74, comma 1, della Costituzione*

A norma dell'articolo 74, comma 1, della Costituzione, il Presidente della Repubblica può chiedere, con messaggio motivato, che il Parlamento proceda ad un nuovo esame della legge, anche di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, già approvata.

Innanzitutto, bisogna operare in proposito una distinzione: se il disegno di legge è composto di due sole disposizioni (l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione) il rinvio è esercitabile per motivi di legittimità sostanziale e formale. Se, per esempio, il disegno di legge di ratifica è stato approvato in Commissione in violazione dell'articolo 72 della Costituzione — che sancisce la cosiddetta riserva d'Assemblea — il rinvio presidenziale è giustificato; sotto l'aspetto della costituzionalità sostanziale della legge, qualora dall'esecuzione del trattato derivasse l'immissione nel nostro ordinamento di norme in contrasto con la Costituzione, il potere di rinvio del Presidente della Repubblica sarebbe altrettanto ammissibile, ma poiché le Camere non possono modificare né il trattato né l'ordine di esecuzione, la nuova deliberazione non potrebbe essere diversa dalla prima nei suoi contenuti. In questo caso, le Camere potrebbero «abbandonare» il disegno di legge di autorizzazione alla ra-

tifica senza alcuna votazione — ed ecco allora che del provvedimento non si avrebbero più notizie — oppure procedere ad un'esplicita deliberazione e elezione.

Se invece il disegno di legge di ratifica è composto di altre norme oltre all'autorizzazione e all'ordine di esecuzione (per esempio, quelle di copertura finanziaria o di adattamento ulteriore), i rilievi del Presidente della Repubblica possono estendersi anche ad esse. Per esempio, nel 1982 il Presidente della Repubblica Pertini rinviò alle Camere il disegno di legge di autorizzazione alla «Ratifica ed esecuzione dell'accordo di cooperazione fra la Repubblica italiana e al Repubblica greca sulla protezione dell'ambiente marino e del mar Ionio e delle sue zone costiere, firmato a Roma il 6 marzo 1979», in quanto al suo articolo 3 era contenuta una disposizione finanziaria che contrastava con l'articolo 81 della Costituzione, per il quale ogni nuova legge di spesa deve indicare una adeguata copertura finanziaria a fronte di nuove o maggiori spese implicate. La questione fu risolta con la presentazione di un emendamento da parte della Commissione — ritenuto ammissibile, questo sì, in quanto riferito appunto non agli articoli relativi all'autorizzazione alla ratifica o all'esecuzione del trattato, bensì alla copertura finanziaria — avente lo scopo di ovviare praticamente ad un errore materiale <sup>(25)</sup>.

È dunque evidente come anche la richiesta di una nuova deliberazione ai sensi dell'articolo 74, comma 1, della Costituzione (per la quale, oltre tutto, non è stabilito alcun limite temporale) faccia slittare di qualche tempo la ratifica di un trattato internazionale — il cui disegno di legge di autorizzazione torna all'esame dei due rami del Parlamento — o addirittura ne faccia perdere le tracce, qualora, come visto, non si proceda alla nuova approvazione richiesta <sup>(26)</sup>.

#### *6 - Crisi di governo e attività delle Camere in relazione all'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica*

In base ai principi che regolano il nostro sistema parlamentare e alla costante prassi delle Camere, in periodo di crisi di governo l'attività delle commissioni e dell'Assemblea si limita, di solito, all'esame dei provvedimenti di urgenza, mentre è sospesa ogni altra attività legislativa, in mancanza — com'è stato osservato — di un interlocutore che possa esprimere, con piena autorità, il proprio parere o assumere impegni sulle questioni all'ordine del giorno. Tuttavia, bisogna precisare che nessuna norma costituzionale o regolamentare vieta agli organi parlamentari di riunirsi in tutte le sedi nelle quali non si debba procedere a deliberazioni

che chiamino in causa la competenza e la responsabilità politica del Governo e, per quanto riguarda le commissioni in particolare, nelle sedi nelle quali abbia luogo «un'attività istruttoria, conoscitiva, preparatoria rispetto a decisioni legislative da adottare a crisi risolta» (27). Non è possibile, invece, procedere a «dibattiti concernenti l'indirizzo politico e amministrativo del governo» (28), che pure rimane in carica per il disbrigo degli «affari correnti», cioè gli affari in corso al momento delle dimissioni, non necessariamente di ordinaria amministrazione.

Questa affermazione, assai generica ed elastica, ha fatto sì che in passato taluni governi dimissionari adottassero rilevanti decisioni di politica interna ed internazionale in periodo di crisi di governo. Alla luce di questa considerazione, dunque, anche l'esame dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica potrebbe ritenersi ammissibile, anzi auspicabile, per evitare la paralisi, sia pure momentanea, dei rapporti internazionali e l'ulteriore rallentamento dei tempi necessari per giungere alla ratifica dei trattati; e così è stato, in crisi di governo, prima dello scioglimento della precedente legislatura (29), anche se tuttavia non sempre ci si è adeguati a questo criterio.

Occorre poi dire che, per quanto riguarda le iniziative legislative, il Consiglio dei ministri, in periodo di crisi di governo non esamina nuovi disegni di legge, ma provvede soltanto all'immediata presentazione di quelli già deliberati nel pieno delle proprie funzioni. Questo fatto, di per sé, va ad incidere sulla vita dei trattati internazionali stipulati che necessitano del consenso parlamentare, e dunque sul periodo di tempo che essi dovranno attendere prima di essere esaminati dal Parlamento.

Spetta comunque — è bene non dimenticarlo — alla responsabile valutazione dei gruppi parlamentari (ed anche alla correttezza e alla sensibilità politica del Governo) determinare, tramite la Conferenza dei presidenti di gruppo, il calendario dei lavori durante i periodi di crisi di governo e quindi decidere — in assenza, appunto, di specifiche disposizioni in materia — l'inserimento o meno all'ordine del giorno della Camera dell'esame dei disegni di legge di ratifica.

#### *7 - Ritardi nelle procedure e problemi di urgenza: i decreti-legge e la provvisoria esecuzione*

Di fronte a situazioni di urgenza proprie di alcuni trattati, il cui scopo sarebbe pregiudicato dalla lentezza delle procedure necessarie per consentir loro di produrre effetti, si potrebbe pensare di ricorrere alla

legge autorizzativa data per decreto-legge? Se si ammettesse la possibilità, per motivi di urgenza, di emanare la legge *ex* articolo 80 della Costituzione con lo strumento del decreto-legge, si verrebbe certamente ad intaccare notevolmente il significato e la portata di questo articolo. Il ricorso al decreto-legge avrebbe un senso solo se il Governo intendesse procedere alla ratifica immediatamente, cioè precedentemente alla conversione in legge del decreto stesso (se invece dovesse attendere la sua conversione, il ricorso a questo strumento non avrebbe significato, perché lo stesso effetto sarebbe raggiungibile anche con la presentazione di un disegno di legge ordinaria approvato in tempi rapidi). Ma è proprio una ratifica che interviene prima della pronuncia parlamentare che viola l'articolo 80 della Costituzione, il quale ha voluto garantire che su un atto elaborato dall'esecutivo (il progetto di trattato negoziato dal ministro degli affari esteri o dai suoi plenipotenziari) il Parlamento si pronunciasse *prima* che esso acquisti efficacia sul piano internazionale. Inoltre, l'obbligo della conversione in legge del decreto-legge consentirebbe, sì, al Parlamento di esprimere la propria valutazione sul trattato, ma il suo intervento sarebbe meno libero perché condizionato, almeno di fatto, dall'esistenza di un atto autorizzativo del Governo e della ratifica del trattato da parte del Presidente della Repubblica. Questi due atti, nonché le rilevanti conseguenze negative sul piano internazionale del loro eventuale venir meno, potrebbero costituire una forte remora per le Camere a disattenderli e quindi non consentirebbero un apprezzamento del tutto libero del trattato <sup>(30)</sup>.

In più, l'adozione del decreto-legge comporta il rischio che esso perda efficacia fin dall'inizio se non viene convertito in legge entro sessanta giorni dalla sua emanazione. E allora, potrebbe accadere che, una volta emessa l'autorizzazione per decreto e perfezionatosi il trattato sul piano internazionale a seguito dello scambio o del deposito delle ratifiche, se non si verifica successivamente la conversione in legge, la stessa autorizzazione verrebbe meno e quindi il trattato, perfetto e vincolante come atto internazionale, risulterebbe illegittimo come atto interno.

È stato osservato <sup>(31)</sup> che in caso di urgenza il Presidente della Repubblica potrebbe ratificare il trattato accompagnando l'atto con la riserva di subordinare la sua efficacia all'autorizzazione delle Camere. Peraltro — qualora si ritenesse condivisibile l'ipotesi — l'autorizzazione data con decreto consentirebbe di partecipare rapidamente al trattato internazionale, assumendo gli obblighi che da questo derivano, ma lo scopo principale del ricorso ad esso non sarebbe più tanto quello di ratificare il trattato, quanto quello di renderlo subito operante e immediata-

mente vincolante per l'Italia. È evidente però che tale fine non sarebbe raggiunto se il trattato fosse ratificato con la riserva di subordinare l'efficacia all'autorizzazione parlamentare, perché in questo caso il trattato non produrrebbe i suoi effetti per quanto riguarda il nostro Stato finché l'autorizzazione non venisse concessa.

In conclusione, l'unico modo per vincolarsi sollecitamente sul piano internazionale sta nell'accelerare il più possibile le procedure *ex* articolo 80 della Costituzione che, però, come si è visto, non sono in grado di garantire al Governo, se ne vuole rispettare la lettera, adeguata rapidità d'azione a fronte di esigenze politiche che a volte richiedono misure urgenti e tempestive, nonché veloci decisioni operative spesso politicamente necessarie.

Allorché l'attuazione degli accordi può essere avviata con atti amministrativi, il Governo fa ricorso alla cosiddetta provvisoria esecuzione, cioè inizia ad eseguire un trattato in pendenza del procedimento legislativo di autorizzazione <sup>(32)</sup>. L'esecutivo ha sempre sottolineato il carattere di urgenza proprio di questo ricorso (a cui si ricollega una procedura parlamentare del tutto anomala, che prevede una sorta di sanatoria), quasi a voler identificare una categoria di accordi per i quali si prescinde dal rispetto delle norme vigenti relative appunto ai diritti del Parlamento nelle procedure di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. L'istituto della provvisoria applicazione svuota infatti di ogni contenuto l'intervento parlamentare, poiché le Camere giungono a pronunciarsi quando il trattato è già operante o addirittura sta per esaurire i suoi effetti. Inoltre, anche se il Parlamento è formalmente libero di non dare la sua autorizzazione ad un accordo già ratificato ed entrato in vigore, è pur sempre vero che esso di fatto trova una remora a non approvare il trattato nella consapevolezza che tale suo atto eventuale produrrebbe notevoli conseguenze negative, dal momento che sul piano internazionale l'accordo già produce i suoi effetti vincolanti. Pertanto, all'applicazione provvisoria dovrebbe farsi ricorso solo in casi veramente eccezionali e per motivi sicuramente fondati che richiedano un rapido intervento <sup>(33)</sup>.

In materia di esecuzione provvisoria, occorre ricordare il tentativo operato dal Governo nel 1984 di istituire, con un disegno di legge presentato dall'allora ministro degli affari esteri Andreotti, un fondo destinato a far fronte agli oneri derivanti dalla partecipazione italiana a titolo provvisorio a determinati accordi internazionali prima dell'autorizzazione parlamentare degli stessi. Il motivo della presentazione di questo disegno di legge stava — come si disse — nella necessità di ovviare alla difficoltà di ottenere in tempo utile l'approvazione da parte delle

Camere delle leggi di autorizzazione, scaricando così ancora una volta sul Parlamento la responsabilità dei ritardi che si accumulano nell'esame di questi provvedimenti <sup>(34)</sup>.

La Commissione affari costituzionali della Camera, incaricata di esprimere il parere sulla legittimità costituzionale del provvedimento, si pronunciò in senso decisamente negativo <sup>(35)</sup> sulla base della considerazione che qualora il Governo venisse a trovarsi nella necessità di dover dare provvisoria esecuzione a singoli accordi, la via da seguire non potrebbe essere che quella di una contestuale presentazione alle Camere del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica e del disegno di legge di autorizzazione a disporre dei mezzi finanziari necessari per l'applicazione provvisoria dell'accordo. Un disegno di legge che chiede un'autorizzazione in via generale rende impotente il Parlamento, realizzando una lesione delle prerogative delle Camere, la cui funzione è quella di dare approvazione definitiva, sostanziale e non formale, agli atti internazionali, attraverso l'autorizzazione alla ratifica.

Si può pertanto concludere che il nostro sistema costituzionale non consente l'immediata partecipazione dello Stato italiano a trattati internazionali — nell'ipotesi che la loro stipulazione ed attuazione richieda l'autorizzazione parlamentare — per l'esistenza di tempi procedurali incomprimibili, che risultano spesso incompatibili con situazioni urgenti richiedenti prontezza operativa e tempestività di decisione.

#### *8 - Proposte di modifica dell'articolo 80 della Costituzione e tentativi di soluzione della problematica*

Si è reso evidente come, di fronte a situazioni particolari, se rispettare le procedure attualmente vigenti per la stipulazione e l'attuazione dei trattati internazionali comporta l'impossibilità di intervenire tempestivamente, l'alternativa alla violazione dell'articolo 80 della Costituzione (autorizzazione mediante decreto-legge, ricorso alla provvisoria esecuzione o alla stipulazione in forma semplificata di accordi rientranti nelle categorie per le quali è richiesta l'autorizzazione parlamentare) potrebbe trovarsi solo in un sostanziale ripensamento di tutto lo schema del rapporto tra Governo e Parlamento e dei rispettivi ruoli nel procedimento di formazione della volontà internazionale dello Stato, prospettando un nuovo meccanismo che permetta al Parlamento di conoscere e valutare con una certa celerità il testo degli accordi di cui ritenga necessario occuparsi, al fine di avallare o contestare l'azione del Governo quando an-



cora una presa di posizione, in un senso o nell'altro, possa avere un qualche significato.

E proposte di modifica dell'articolo 80 della Costituzione sono state presentate, soprattutto negli anni Ottanta. Ricordiamo, innanzi tutto, quella dell'onorevole Mario Giuliano (del 19 dicembre 1980), che intendeva superare i problemi posti da un comportamento del Governo che ledeva le prerogative parlamentari, «giocando» — come si è visto — sui ritardi nella sottoposizione all'esame del Parlamento degli accordi e sulla stipulazione degli stessi in forma semplificata <sup>(36)</sup>. Questa ipotesi di modifica prevedeva che venisse autorizzata con legge l'assunzione di qualsiasi obbligo internazionale da parte dell'Italia, anticipando così l'intervento del Parlamento ad un momento precedente la sottoscrizione dell'accordo, sì da evitare anche il ricorso alla provvisoria esecuzione.

Nella stessa direzione si muovono le proposte di modifica dell'articolo 80 della Costituzione presentate nel 1983 alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali dalla DC e dal Partito repubblicano <sup>(37)</sup>, tutte volte a risolvere l'annoso problema dell'applicazione provvisoria della gran parte dei trattati, ma non quello relativo al modo in cui affrontare gli accordi cosiddetti urgenti. Prevedere infatti che l'autorizzazione alla sottoscrizione dei trattati avvenga con legge significa introdurre un elemento di ulteriore ritardo che, per limitato che possa essere, ha comunque l'effetto di rendere impossibile l'assunzione di impegni da parte del nostro Stato in tempi brevi, inducendo nuovamente l'esecutivo a violare le disposizioni procedurali. Occorre poi tener presente che, qualora le linee negoziali fossero dibattute preventivamente in Parlamento, la controparte verrebbe a conoscenza delle intenzioni del Governo, trovandosi avvantaggiata nel corso delle trattative. In più, una presa di posizione formale dei gruppi politici priverebbe i negoziatori della flessibilità necessaria, rischiando di pregiudicare il raggiungimento di un'intesa <sup>(38)</sup>.

In definitiva, dal punto di vista dell'informazione, le decisioni di politica estera devono sempre e comunque essere conosciute dal Parlamento *a posteriori*, quando cioè la loro divulgazione non sia più in grado di compromettere l'esito del negoziato. Per quanto riguarda l'informazione *a priori*, sarebbe auspicabile che l'esecutivo mettesse al corrente gli organi parlamentari dei principali negoziati in corso, utilizzando opportuni meccanismi di *self restraint* per garantirsi un adeguato consenso preventivo ed evitare così di giungere a sconsigliabili situazioni di rottura. Una soluzione idonea potrebbe essere quella, già vigente in altri paesi, di informare dell'andamento delle più importanti trattative una dele-

gazione della Commissione affari esteri, il suo presidente o un organo *ad hoc*, come per esempio il Comitato permanente per l'esame dei trattati internazionali, di cui si è già detto.

Una seconda ipotesi di modifica dell'articolo 80 della Costituzione, proposta in seno alla Commissione Bozzi, intendeva introdurre nel sistema del controllo parlamentare sui trattati internazionali la procedura del «silenzio-assenso», già presente nell'ordinamento di altri stati europei e che consente al Parlamento di non doversi occupare degli accordi di minor rilievo e di concentrarsi su quelli più importanti. La proposta, presentata dal PCI <sup>(39)</sup>, prevedeva che il Governo impegnasse la volontà dello Stato sul piano internazionale solo dopo aver presentato alle Camere il testo dell'accordo da sottoscrivere ed aver ottenuto su di esso, in tempi brevissimi, l'assenso del Parlamento — implicito od esplicito — ma comunque senza il ricorso ad una legge.

Questa proposta, che si richiama alla prassi inglese della *Ponsonby rule* — il cosiddetto «Parlamento diligente» che seleziona i controlli sui trattati e li rende operanti per sua scelta, senza inutili lungaggini procedurali —, sembrerebbe risolvere sia i problemi relativi alla provvisoria esecuzione sia quelli relativi ai trattati che presentano i caratteri dell'urgenza: essa infatti prevede, in tempi eccezionalmente brevi, una partecipazione incisiva del Parlamento al procedimento decisionale in materia di politica estera, potendo esprimere — se lo ritiene — un proprio atto di indirizzo prima che si manifesti a livello internazionale la volontà dello Stato; ciò al tempo stesso fa sì che la pronuncia delle Camere non rappresenti motivo di ritardo o di ulteriore rinvio procedurale.

Pertanto, si può dire che in seno alla Commissione Bozzi si era manifestato un certo consenso sulla necessità di prevedere procedure parlamentari più rapide per l'esame dei trattati. Purtroppo, però queste proposte sono rimaste lettera morta e non hanno avuto alcun seguito.

Per far fronte a situazioni di urgenza, un'altra soluzione <sup>(40)</sup> starebbe nella previsione di una norma che consenta — come stabilito già nell'articolo 62 della Costituzione olandese — l'immediata entrata in vigore dell'accordo internazionale, salvo successiva sanatoria, precisando che ciò può verificarsi solo «in casi di particolare urgenza» e stabilendone i limiti (se l'approvazione viene negata, l'accordo viene denunciato il più rapidamente possibile). Tuttavia, sulla base dell'esperienza relativa all'uso distorto dei decreti-legge, sarebbe opportuno optare per altre soluzioni!

C'è comunque da dire che, proprio nel tentativo di giungere ad un esame più razionale dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica, di

recente il Parlamento ha operato una sorta di distinzione all'interno dei trattati stessi, separando gli accordi politicamente rilevanti per la politica estera italiana — riguardo ai quali vi è un controllo di merito immediato, a ridosso della sottoscrizione, al fine di garantire un concreto ed incisivo intervento delle Camere, indipendentemente dalla concessione dell'autorizzazione alla ratifica — dalla grande mole di accordi tecnici o di minore rilievo politico, nei confronti dei quali si applica una procedura molto simile a quella prevista dalla Costituzione francese dell'*autorisation sans débat*. Il che, ovviamente, consente, almeno per questi trattati minori, un risparmio di tempo e di energie non indifferente.

Tra le possibili altre soluzioni, potrebbe prevedersi per l'esame dei disegni di legge di ratifica una sorta di «corsia preferenziale» che ne consenta la calendarizzazione a scadenze prefissate e li isoli da tensioni politico-parlamentari inevitabilmente presenti in Assemblea <sup>(41)</sup>. Si potrebbe pensare di introdurre nei Regolamenti parlamentari una vera e propria «sessione di politica estera» nella quale concentrare in un determinato periodo — proprio come avviene per la sessione di bilancio — la discussione e l'approvazione non solo dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, ma anche di tutti i provvedimenti collegati all'attuazione di obblighi internazionali, cioè quei provvedimenti la cui approvazione è strumentale all'entrata in vigore di un accordo internazionale <sup>(42)</sup>. Naturalmente ciò non pregiudicherebbe la possibilità di tenere, ogni qual volta la situazione lo richieda, ampi dibattiti parlamentari di politica estera, al di fuori della «sessione» stessa.

Sarebbe importante riflettere su questa tematica, relegata un po' in secondo piano, in un momento in cui sempre più urgente si fa la necessità di porre mano a tante riforme, alcune delle quali di grande rilievo per le relazioni internazionali del nostro paese.

## Note

(<sup>1</sup>) Cfr. A. BARBERA, «Gli accordi internazionali: tra governo, Parlamento e corpo elettorale», in *Quaderni costituzionali*, a. IV, n. 3, dicembre 1984.

(<sup>2</sup>) Nelle discussioni che si svolsero in seno all'Assemblea costituente non una parola fu detta per spiegare il motivo della previsione della forma della legge per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, né da parte di alcuno il principio venne posto in discussione; l'inserimento della prescrizione nel corpo dell'articolo 80 della Costituzione si ebbe senza che ciò attirasse la benché minima attenzione. Alla Costituente, il tema dell'attuazione dei trattati venne discusso in seno alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, partendo dall'esame dell'articolo relativo alle funzioni del Presidente della Repubblica, che recitava: «Il Presidente della Repubblica ratifica i trattati internazionali, previa autorizzazione delle Camere. I trattati segreti sono nulli». Non era dunque prevista alcuna specificazione circa la forma di tale autorizzazione. La discussione si concentrò sul carattere preventivo e sulla estensibilità del controllo delle Camere e soprattutto sul problema dei trattati segreti, fino a giungere alla soppressione del relativo comma.

Successivamente, il Comitato di coordinamento degli articoli sul potere legislativo propose il seguente articolo 80: «Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali» a cui venne aggiunto «politici, di arbitrato o di regolamento giudiziario, di commercio, che importano variazioni di territorio od oneri alle finanze o che esigono modificazioni di legge». La discussione si incentrò sull'esatto significato dell'espressione «trattati internazionali» e sull'opportunità di prevedere l'autorizzazione per tutti i trattati oppure di limitarla a quelli aventi ad oggetto alcune materie rilevanti.

La forma da dare alla legge non suscitò il minimo interesse e nessuno mise in discussione che dovesse trattarsi di una legge, così come previsto dal testo. La questione non fu toccata neppure in Assemblea plenaria; il testo dell'articolo 80 fu approvato praticamente senza discussione e solo con alcuni ritocchi formali. Il fatto che il consenso delle Camere dovesse essere espresso con la forma della legge era un dato acquisito e può spiegarsi solo in riferimento all'esperienza statutaria, ben conosciuta dai costituenti. Infatti, l'articolo 5 dello Statuto albertino stabiliva che «Al re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo supremo dello Stato; comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; fa i trattati di pace, di alleanza, di commercio ed altri dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato li permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero oneri, o variazioni di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere».

Questo significava che il Re era competente a stipulare i trattati; l'assenso delle Camere consisteva in un'approvazione in senso tecnico avente natura non legislativa, ma di atto di controllo, successivo alla formazione dell'atto internazionale. Tale approvazione era richiesta per le categorie dei trattati elencate nell'articolo 5.

Se fino al 1870 fu predominante il sistema di far precedere le ratifiche all'approvazione parlamentare, successivamente si affermò definitivamente la consuetudine di sottoporre alle Camere i trattati prima della loro stipulazione. Si parlò quindi di «approvazione preventiva di provvedimenti legislativi necessari all'esecuzione del trattato».

Pertanto, i costituenti, aderendo alla prassi statutaria, ben conosciuta, decisero di mantener fermo il principio secondo il quale i provvedimenti legislativi di esecuzione precedono la stipulazione di un accordo internazionale.

In sostanza, dai lavori preparatori della Costituzione emerge la volontà, da un lato, di rendere obbligatorio l'intervento delle Camere prima della ratifica di un trattato internazionale (e ciò fu fatto appunto con la previsione della legge di autorizzazione e non di approvazione, proprio per escludere la possibilità di ratificare un trattato e di sottoporlo successivamente all'approvazione delle Camere); dall'altro, quella di ampliare questo intervento arricchendo, rispetto allo Statuto, la varietà delle categorie di trattati da sottoporre al giudizio delle Camere. Non fu messa in discussione l'emanazione da parte del Parlamento delle norme di esecuzione antecedentemente alla ratifica, e poiché queste non possono che rivestire la forma delle legge, il richiamo esplicito nell'articolo 80 della Costituzione alla legge come atto attraverso il quale le Camere concedono l'autorizzazione alla ratifica ha il significato di una conferma della prassi statutaria, tenuto peraltro conto che l'autorizzazione come atto di controllo non richiede per sua natura di essere espresso con legge.

(3) La maggiore snellezza delle procedure degli altri stati dipende anche da una minore efficienza dei controlli parlamentari per quanto riguarda l'assunzione di obblighi internazionali da parte dell'esecutivo. In Francia, ad esempio, per la grande maggioranza dei trattati vige la prassi dell'«*autorisation sans débat*» per la quale, dopo l'esame in commissione, il testo viene approvato in Aula senza discussione, salvo richiesta esplicita di un gruppo parlamentare.

(4) Del resto, la Costituzione italiana, come quella di altri paesi europei, non impone termini specifici all'esecutivo per la presentazione dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica; anzi, il Governo è libero di presentare il testo del provvedimento quando lo ritiene più opportuno.

(5) Secondo lo studio di A. MALINTOPPI, «Ritardi nelle procedure di stipulazione e di attuazione dei trattati: adempimenti amministrativi e adempimenti politici», in *Rivista di diritto internazionale*, 1962, per arrivare dalla firma di un accordo internazionale al perfezionamento dei nostri impegni occorre passare, nella procedura interna, attraverso 39 fasi successive, nessuna delle quali richiede meno di dieci giorni e anzi molte addirittura necessitano di più mesi.

(6) CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, DIPARTIMENTO AFFARI INTERNAZIONALI, *Doc. n. 490, Documentazione per le Commissioni parlamentari: «Accordi internazionali soggetti a legge di ratifica. Tempi di presentazione e approvazione nella X legislatura»* (luglio 1990).

(7) Per fare un esempio, ci si può richiamare — tra i tanti casi verificatisi — ai disegni di legge riguardanti il commercio internazionale di materiale bellico che per alcune legislature furono assegnati alle Commissioni congiunte affari esteri e difesa (in un caso era stata investita anche la Commissione industria), con il risultato di non pervenire mai all'approvazione in tempo utile. Nella X legislatura, la competenza fu invece affidata alla sola Commissione affari esteri che nel giro di alcuni mesi riuscì a portare a termine l'esame del provvedimento.

(8) Cfr. CONFORTI, *Lezioni di diritto internazionale*, II ed., Napoli, 1982.

(9) Una vicenda giudiziaria, verificatasi nel 1979, dà un esempio significativo dei problemi che un simile ritardo può causare. Con ordinanza del 3 dicembre 1979, la Corte d'appello di Milano ritenne rilevante ai fini del giudizio e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata da un avvocato difensore secondo la quale sarebbe da ritenersi contraria agli articoli 80 e 87 della Costituzione una legge di autorizzazione alla ratifica che non provveda a fissare «un termine per l'esecuzione della ratifica della Convenzione». La stessa mancata previsione di un termine si risolverebbe concretamente nell'attribuire al Presidente della Repubblica e più in generale al potere esecutivo una potestà discrezionale che può condizionare l'operatività di un atto legislativo deliberato dal Parlamento. Tale potestà discrezionale non sembra ammessa dalla Costituzione, i cui articoli 80 e 87 configurano la funzione di ratifica dei trattati internazionali come atto dovuto e non discrezionale.

È però da osservare che non sembra affatto che dalla norma costituzionale si possa ricavare la conseguenza che la legge di autorizzazione debba dettare un termine per il deposito dello strumento di ratifica da parte dell'esecutivo. Tuttavia, non si può negare che l'ordinanza della Corte di Milano abbia messo in luce efficacemente il modo non certo confortante con il quale gli organi competenti assicurano alcuni aspetti della partecipazione dello Stato alla vita di relazione internazionale. Il trascorrere di periodi di tempo così lunghi per il deposito dello strumento di ratifica di trattati multilaterali non trova giustificazione in una particolare complessità degli adempimenti all'uopo richiesti.

Ovviamente non si può escludere che il sopravvenire di ragioni contingenti di opportunità politica possa spingere l'esecutivo a rinviare nel tempo la ratifica di un determinato trattato. Ma quando risulta che l'intervallo medio tra l'approvazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica ed il deposito di quest'ultima è eccessivamente ampio, è lecito nutrire il dubbio che il ritardo sia dovuto, almeno nella maggior parte dei casi, più a semplice incuria che a precisi motivi di opportunità. Ciò è tanto più grave quando un ritardo ingiustificato finisce per determinare uno svantaggio grave nei confronti di interessi individuali (cfr. R. ADAM, «Ritardi ingiustificati nel deposito delle ratifiche», in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1980).

(<sup>10</sup>) Per questa descrizione, prezioso è l'articolo di F. DI NITTO: «Una riflessione sul tema dell'autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali in Italia», in *La Comunità internazionale*, volume XLIX, 1994.

(<sup>11</sup>) A questo proposito bisogna dire che evidentemente la quantità e la qualità dei problemi politici generali ai quali il Governo deve prestare la sua attenzione fanno talvolta passare in secondo piano l'esame dei provvedimenti diretti alla stipulazione e all'attuazione degli accordi internazionali che, per una ragione o per l'altra, vengono considerati di secondaria importanza. Così, sembra che a volte si proceda nelle valutazioni di merito e nella scelta dei tempi senza seguire quei criteri obiettivi ai quali dovrebbe riferirsi una efficiente linea politica internazionale.

(<sup>12</sup>) Cfr. F. DI NITTO, *cit.*

(<sup>13</sup>) Per fare un esempio estremo, la Convenzione europea sulla sicurezza sociale, con allegati, e l'Accordo complementare per l'applicazione di detta Convenzione, con allegati, sono stati adottati a Parigi il 14 dicembre 1972 e presentati al Senato il 1° luglio 1985, cioè dopo un intervallo di tempo di ben 12 anni e 7 mesi!

(<sup>14</sup>) Cfr. A. CASSESE, «Articolo 80», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1979.

(<sup>15</sup>) Si tratta della proposta di legge «Ratifica ed esecuzione della Convenzione, con i protocolli allegati, sul divieto e la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di creare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato, adottata a Ginevra il 10 ottobre 1980», di iniziativa dei deputati Battistuzzi, Serrentino, Bastianini, Biondi e Raffaele Costa, n. 5611, presentata alla Camera il 17 aprile 1991.

(<sup>16</sup>) Circa l'iniziativa legislativa per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali vi è una costante prassi pluridecennale che la vuole riservata al Governo. Tale prassi però è stata appunto interrotta dalla proposta di legge Battistuzzi ed altri, n. 5611. In proposito occorre dire che, se è vero che è esclusiva competenza del Governo la fase delle trattative (la Costituzione non ne parla, ma è evidente che si tratta di competenza di naturale spettanza all'esecutivo), è anche vero che il Governo stesso normalmente esercita l'iniziativa legislativa per richiedere l'autorizzazione alla ratifica; nulla però esclude che, stante l'assenza di divieti o limitazioni (come invece è specificato per i decreti-legge) da parte della Costituzione, singoli parlamentari assumano l'iniziativa di autorizzare alla ratifica trattati negoziati dal governo. Anzi, in base al combinato disposto degli articoli 71 e 80 della Costituzione, il singolo parlamentare ben potrebbe avvalersi del diritto di iniziativa legislativa per dare inizio alla procedura di ratifica dei trattati sottoscritti dall'Italia, soprattutto di fronte all'inerzia dell'esecutivo. Infatti, in un sistema di governo parlamentare risulta assai problematico ritenere possibili dei limiti formali all'iniziativa legislativa dei membri delle Camere, incidenti sulla presentazione o sulla procedibilità di proposte di legge, i quali non

siano espressamente previsti dalla Costituzione. Inoltre, la legge n. 839 del 1984, nel prescrivere l'obbligo per il Governo di inviare alle Presidenze delle Camere tutti gli atti internazionali sottoscritti, ha fatto venir meno la giustificazione tradizionale per la riserva al Governo dell'iniziativa legislativa in materia, giustificazione che si era basata proprio sul fatto che solo l'esecutivo poteva avere la conoscenza legale del testo dell'accordo. E tuttavia, parte dominante della dottrina (cfr. per esempio S. LABRIOLA, «Principi costituzionali, ordinamento e prassi nella disciplina dell'autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati internazionali» in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1982, n.2) giudica l'ipotesi di «supplenza» parlamentare come manifestazione surrettizia di sfiducia o di censura politica nei confronti del Governo. Del resto, l'autorizzazione deve essere richiesta dallo stesso soggetto titolare del diritto e della potestà di compiere l'atto autorizzato; di conseguenza, leggi di autorizzazione alla ratifica presentate da altri titolari dell'iniziativa legislativa dovrebbero essere dichiarate irricevibili dalla Presidenze delle Camere (cfr. V. LIPPOLIS, *La Costituzione e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini 1989). Il Governo, comunque, sarebbe costretto a prendere posizione, facendo propria l'iniziativa, e cioè presentando un proprio disegno di legge di autorizzazione alla ratifica (e così è stato per quanto riguarda il caso della proposta di legge Battistuzzi ed altri: questo provvedimento non è mai stato discusso e il Governo ha presentato un proprio disegno di legge su identica materia, approvato definitivamente il 6 dicembre 1992, con legge n. 715), oppure dichiarandosi ad esso contrario, facendo bloccare l'iter del provvedimento o facendolo bocciare dalla sua maggioranza. Comunque, ove il provvedimento venisse approvato, il Governo potrebbe sempre non procedere alla ratifica.

Recentemente (ottobre 1996) sono pervenuti all'esame della Camera una serie di disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali presentati dal Governo e altrettanti progetti di legge, con identico contenuto, presentati da alcuni senatori, tutti approvati in un testo unificato dall'Assemblea del Senato. Si trattava di provvedimenti presentati dal Governo nella precedente legislatura e decaduti per lo scioglimento anticipato del Parlamento, senza che la Commissione affari esteri riuscisse ad esaminarli nel poco tempo restante. Pertanto, nel caso specifico, il presidente della III Commissione del Senato, senatore Migone, ha ritenuto utile riproporne la presentazione tempestiva nell'attuale legislatura in modo da evitare i tempi del passaggio del concerto ministeriale e della successiva deliberazione del Consiglio dei ministri. «La novità della procedura» — si legge in una delle relazioni che accompagnano i disegni di legge di ratifica in questione, «riveste l'intento di rivalutare il ruolo del Parlamento, accusato, spesso a torto, di essere la causa del rallentamento dell'attività legislativa e vuole allo stesso tempo costituire uno stimolo a porre mano alla riforma delle procedure di perfezionamento dell'iter di presentazione dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica da parte del governo, che ritardano di anni l'effettiva entrata in vigore di accordi sottoscritti in sede internazionale». Tuttavia, come visto, non potendosi comunque prescindere dall'esame di un disegno di legge di ratifica di iniziativa governativa, l'attuale ministro degli affari esteri ha successivamente (un mese dopo) presentato disegni di legge di autorizzazione al-



la ratifica di quegli accordi per i quali appunto si era verificata l'iniziativa parlamentare, riproducendo lo stesso testo dell'articolato e consentendo al Senato di pronunciarsi così su un'unica ratifica (tra gli accordi ai quali si è fatto riferimento, vedi per esempio il disegno di legge di autorizzazione alla «Ratifica ed esecuzione dell'accordo per la protezione e promozione degli investimenti fra la Repubblica italiana e la Repubblica federativa del Brasile, con protocollo, fatto a Brasilia il 3 aprile 1995», di iniziativa del senatore Migone — 6 giugno 1996 —, presentato al Senato dal ministro Dini il 18 luglio 1996 e approvato definitivamente dalla Camera il 22 ottobre 1996).

(<sup>17</sup>) Diversità di tempi si riscontrano poi a seconda che si tratti di accordi bilaterali o multilaterali; per questi ultimi, ovviamente, si registrano intervalli più lunghi tra la firma e al trasmissione al Parlamento.

(<sup>18</sup>) Il 22 novembre 1951 veniva esaminato e approvato dalla Commissione affari esteri della Camera in sede legislativa un disegno di legge che autorizzava ad aderire alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, violando così la previsione dell'articolo 72 della Costituzione. Tuttavia, T. Perassi ritiene si sia trattato di una svista che di per sé non costituisce precedente (cfr. appunto «Una svista, non un precedente» in *Rivista di diritto internazionale*, 1962), perché in questo caso nulla fa supporre che la Camera abbia voluto consapevolmente sottrarre quel disegno di legge alla disposizione costituzionale che richiede la procedura normale di esame ed approvazione diretta per le autorizzazioni alla ratifica, in quanto si trattava di autorizzazione all'adesione e non alla ratifica. «Quali le conseguenze della svista? L'inosservanza della citata norma costituzionale costituisce un vizio di legittimità del procedimento formativo della legge. Se il disegno di legge venisse promulgato nelle condizioni nelle quali è stato dichiarato approvato nella Camera dei deputati, si avrebbe una legge nulla». Il disegno di legge venne invece ripreso in esame dalla II Commissione affari esteri della Camera in sede referente il 16 gennaio 1952; quindi fu discusso e approvato in Assemblea il 4 marzo 1952.

(<sup>19</sup>) Cfr. A. CASSESE «I trattati internazionali e il ruolo delle Commissioni affari esteri» in *Parlamento e politica estera*, CEDAM 1982.

(<sup>20</sup>) Sono, viceversa, ritenuti ammissibili gli emendamenti riferiti agli articoli del disegno di legge che, lungi dal tendere ad alterare il contenuto del trattato o degli altri atti ad esso collegati, mirino a modificare specifiche norme di pura applicazione o modalità e criteri delle deleghe e sempreché non contrastino espressamente con le norme del trattato (cfr., per esempio, la pronuncia del Presidente della Camera nella seduta del 17 dicembre 1976 sul *Resoconto stenografico della Camera dei deputati*).

(<sup>21</sup>) Nel corso della X legislatura (e precisamente il 20 dicembre 1989) è stato istituito presso la Commissione affari esteri della Camera il Comitato permanente per l'esame dei trattati internazionali, ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, la cui prima finalità era quella di verificare la risponden-

za dei criteri con cui i trattati vengono sottoposti alla ratifica parlamentare con le norme costituzionali e di legge in materia (limitatamente alla X legislatura); il Comitato si proponeva altresì di controllare i tempi intercorrenti fra la firma o l'adesione agli accordi internazionali — bilaterali o multilaterali — e la loro presentazione alle Camere (nonché di vagliare il contenuto degli accordi conclusi in forma semplificata). Per i risultati della ricerca effettuata dal Comitato permanente, cfr. il *dossier* del Servizio studi della Camera dei deputati, già citato, n. 490 (luglio 1990).

(<sup>22</sup>) Cfr. intervento del presidente della Commissione affari esteri della Camera, Mirko Tremaglia, nella seduta della Commissione del 6 febbraio 1996: «... Dall'inizio della legislatura la Camera, con l'obiettivo di smaltire il numero considerevole di ratifiche, ha approvato numerosissimi accordi e trattati internazionali che sino ad allora attendevano di essere presentati al Parlamento. Purtroppo però devo constatare che ancora oggi giungono all'esame della Commissione accordi firmati quattro o cinque anni or sono, circostanza che evidenzia il persistere di un grave ritardo nei confronti del paese contraente. Interverrò pertanto presso il governo affinché siano evidenziati i motivi che ancora oggi si frappongono alla presentazione in Parlamento di provvedimenti di grande importanza, sottolineando come la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica abbiano sempre sollecitamente esaminato ed approvato tutti i disegni di legge di autorizzazione portati al loro esame».

(<sup>23</sup>) Il Regolamento del Senato, in verità, permette una maggiore flessibilità rispetto a quello della Camera proprio per quanto riguarda la presunzione della sussistenza del numero legale in Aula per deliberare.

(<sup>24</sup>) Cfr. pronuncia del Presidente della Camera in regime di *prorogatio* nella seduta del 25 gennaio 1994 sul *Resoconto stenografico della Camera dei deputati*.

(<sup>25</sup>) Cfr. *Resoconto stenografico della Camera dei deputati*, seduta del 20 aprile 1982.

(<sup>26</sup>) Un delicato problema si pone poi allorché il trattato internazionale preveda esso stesso dei termini per lo scambio delle ratifiche, pena la decadenza del trattato medesimo: in questo caso il rinvio sembrerebbe comunque inammissibile, qualora l'approvazione parlamentare sia intervenuta l'ultimo giorno utile o quando sia lo stesso rinvio *ex* articolo 74 della Costituzione ad essere esercitato in tale data (cfr. S. CICONETTI, «Promulgazione e pubblicazione delle leggi», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, 1988). Del resto, l'intervento del Presidente della Repubblica deve essere tale da consentire la nuova deliberazione delle Camere e non deve invece tramutarsi da impedimento temporaneo a veto assoluto, comportando questo la decadenza della legge. Vero è anche che il Presidente della Repubblica potrebbe trovarsi ad agire in tempi stretti ad esempio a causa della lentezza delle procedure seguite dalle Camere nell'esaminare il disegno di legge di ratifica o, come visto, del Governo nel presentarlo al Parlamento; lentezza voluta magari proprio per portare alla decadenza il provvedimento stesso. Il Presidente della Repubblica, pertanto, procederà ad esercitare il suo

potere di rinvio in ipotesi particolarmente gravi e significative, basandosi più su una prudente valutazione di opportunità che non su un limite giuridico certo (cfr. V. LIPPOLIS, *op. cit.*).

(<sup>27</sup>) Cfr. «Circolare del Presidente della Camera Pertini dell'11 ottobre 1974», in *Circolari e disposizioni interpretative del regolamento emanate dal Presidente della Camera (1948-1978)*, III edizione.

(<sup>28</sup>) Cfr. Circolare del Presidente della Camera Pertini del 7 ottobre 1974 in *Circolari, cit.*

(<sup>29</sup>) Nella seduta del 21 febbraio 1996, per esempio, in piena crisi di governo, sono stati esaminati ed approvati ben dieci disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di altrettanti trattati internazionali.

(<sup>30</sup>) Cfr. A. CASSESE, «Articolo 80», *cit.*

(<sup>31</sup>) Cfr. A. CASSESE, «Articolo 80», *cit.*

(<sup>32</sup>) Un caso eclatante è stato l'invio di contingenti militari nel Sinai nella primavera del 1982, a Suez nell'agosto del 1984, e a Beirut tra il 19 agosto e il 13 settembre 1982 e tra il 20 settembre 1982 e la primavera del 1984. Su questi episodi vedi l'esauriente scritto di A. MASSAI, «L'applicazione provvisoria degli accordi internazionali e i poteri del Parlamento», in *Quaderni Costituzionali*, 1990.

(<sup>33</sup>) Secondo L. Ferrari Bravo (cfr. *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli 1994), nel silenzio della Costituzione, la circostanza che l'articolo 25 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati preveda il ricorso alla provvisoria applicazione, da un lato, e la comprovata urgenza, dall'altro, giustificano questo istituto specie se sostenuto da una rapida informazione del Parlamento e magari dall'espressione di un voto politico di assenso dello stesso. Naturalmente i parametri restano limitati e tali da non giustificare esecuzioni provvisorie decise a seguito di semplici ritardi dell'esecutivo nell'informare il Parlamento.

(<sup>34</sup>) Si tratta del disegno di legge (atto Camera n. 1110) «Finanziamento della partecipazione italiana all'applicazione provvisoria di accordi internazionali» con il quale si chiedeva in via preventiva un'autorizzazione legislativa a disporre dei fondi necessari per procedere all'applicazione provvisoria degli accordi internazionali, nel caso in cui l'organismo amministrativo previsto dal trattato entri immediatamente in funzione.

(<sup>35</sup>) Così si legge nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati* della seduta della I Commissione affari costituzionali dell'8 marzo 1984: «Il disegno di legge comporta in tal senso una doppia lesione delle prerogative delle Camere: in primo luogo, in quanto propone che si possa procedere all'applicazione degli accordi indipendentemente dall'autorizzazione parlamentare alla ratifica dei medesimi, e in secondo luogo, in quanto si chiede in via generale un'autorizzazione a disporre dei mezzi finanziari necessari per l'applicazione degli accordi, venendosi così a realizzare un definitivo spostamen-

to di competenze dal Parlamento al governo per quanto attiene alla materia in questione».

<sup>(36)</sup> La proposta di modifica dell'articolo 80 della Costituzione era del seguente tenore: «Le Camere autorizzano con legge la manifestazione del consenso dello Stato ad obbligarsi ai trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di legge».

<sup>(37)</sup> La proposta di modifica presentata dal gruppo della DC era del seguente tenore «... Spetta alle Camere approvare, prima della stipulazione da parte del governo, i trattati internazionali di cui al primo comma. Spetta altresì alle Camere approvare le proposte del governo in ordine all'assunzione di obblighi militari, anche in esecuzione di trattati in vigore».

La proposta di modifica del Partito repubblicano, in un primo tempo, era del seguente tenore: «Le Camere autorizzano con legge la sottoscrizione di trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi. Ogni altro accordo di natura internazionale è portato dal governo a conoscenza delle Camere. Adempite le procedure di cui ai commi precedenti, l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza ai trattati internazionali debitamente conclusi». Successivamente, l'Ufficio studi del gruppo del PRI elaborò un secondo testo — che in un certo senso cerca di intervenire sui tempi procedurali — presentato informalmente alla presidenza della Commissione Bozzi e così formulato: «Il governo non può sottoscrivere accordi internazionali senza il consenso del Parlamento. A tal fine il governo presenta l'accordo al Parlamento entro 30 giorni dalla siglatura. Se entro i successivi 15 giorni un quinto dei membri di una Camera o tre gruppi parlamentari non chiedono di discuterlo, il governo può procedere all'ulteriore corso dell'accordo nello stesso testo presentato alle Camere. Qualora venga chiesta la discussione, essa deve concludersi con un voto entro 30 giorni. È sempre autorizzata con legge la ratifica degli accordi internazionali che importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi e di quelli comunque relativi all'assunzione di obblighi militari. Adempite le procedure di cui ai commi precedenti, l'ordinamento giuridico italiano assicura piena ottemperanza ai trattati internazionali debitamente conclusi. La procedura di cui al primo comma del presente articolo si applica anche in caso di denuncia o recesso degli accordi vigenti».

<sup>(38)</sup> Cfr. G. GARAVOGLIA, «Parlamento e politica estera: un esame comparato», in *Quaderni Costituzionali*, a. IV, n. 3, dicembre 1984.

<sup>(39)</sup> La prima parte del testo modificato dell'articolo 80 proposta dal Partito comunista era del seguente tenore: «Il governo non può impegnare la volontà dello Stato mediante accordi internazionali, né recedere da essi, senza il consenso del Parlamento sul testo dell'accordo. Il governo presenta al Parlamento, entro dieci giorni dalla siglatura, il testo di ogni accordo internazionale, ivi compresi gli atti di esecuzione di precedenti accordi, che sia stato negoziato da rap-

presentanti dello Stato italiano con qualsiasi soggetto di diritto internazionale. Se entro dieci giorni dalla data in cui l'accordo è annunciato in aula, un decimo dei componenti del Parlamento non ne chiede la discussione, il governo può procedere alla definitiva stipulazione dell'accordo e all'eventuale ratifica, nel testo presentato al Parlamento ...».

(<sup>40</sup>) Cfr. A. BARBERA, *op.cit.*

(<sup>41</sup>) L'inserimento un po' caotico dei disegni di legge di ratifica all'ordine del giorno dell'Assemblea non fornisce quel quadro di riferimento necessario perché il Parlamento prenda coscienza dello stato di attuazione e della priorità delle trattative, nonché degli obiettivi da perseguire in politica estera, in nome di una credibilità che occorre recuperare a livello internazionale.

(<sup>42</sup>) Si fa qui riferimento — seguendo le indicazioni di F. DI NITTO (cfr. *op.cit.*) — non solo alla legge comunitaria, ma a tutti quei provvedimenti che, per esempio, dispongono che prima del deposito dello strumento di ratifica ogni Stato partecipante all'accordo adotti nel proprio ordinamento una determinata normativa. Di talché, la mancata approvazione del disegno di legge contenente tale disposizione rende impossibile il deposito dello strumento di ratifica, nonostante il Parlamento abbia autorizzato la ratifica stessa. Ecco perché si deve parlare — come fa F. Di Nitto nella sua opera già citata — di «sessione di politica estera» e non di «sessione dedicata all'approvazione dei disegni di legge di autorizzazione alla ratifica»: in essa, oltre tutto, potrebbero trovare spazio anche le risposte del governo a documenti di sindacato ispettivo, in modo da rendere più diretto e costante il rapporto fra esecutivo e singoli parlamentari.