

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore FENOALTEA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MAGGIO 1963

Relazioni al Parlamento in materia di rapporti internazionali

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge qui di seguito formulato venne presentato nel corso della 3ª Legislatura ma non giunse a discussione: sembra tuttavia al proponente che il problema, alla soluzione del quale il disegno di legge si ispira, meriti tuttora di essere considerato. Si riproduce quindi qui di seguito il testo della relazione introduttiva e del disegno di legge.

Nel corso degli ultimi 10 anni la prassi di rapporti internazionali è stata oggetto di profonde innovazioni determinate dall'eccezionale incremento dei rapporti convenzionali tra Stati che si è attuato non soltanto nelle forme ben note dei Trattati bilaterali, ma anche e più mediante la moltiplicazione dei Trattati plurilaterali, a proposito dei quali va sottolineato il ricorso abbastanza frequente ad un tipo di accordo che in certa misura si stacca dai Trattati e Convenzioni più abitualmente ricorrenti.

Mentre il Trattato bilaterale sancisce la concorde volontà dei due contraenti, il Trattato multilaterale sancisce (essendo normalmente preparato da una Conferenza internazionale) una volontà di maggioranza, alla quale l'istituto della riserva appresta un necessario correttivo; ed essendo poi, normal-

mente, aperto alle adesioni di altri Stati, pone in essere un tipo di contratto per adesione successiva. E fra i Trattati multilaterali va notata l'importanza assunta, nella prassi, dai Trattati a tipo integrativo: nei quali il testo, sul quale concordano le volontà dei contraenti, costituisce soltanto la premessa dalla quale (o, se si vuole, il quadro entro il quale) si svolgeranno in seguito istituti o attività destinati ad atteggiarsi in modo, entro certi limiti, autonomo.

Si aggiunga infine che non mancano Trattati di tipo classico divenuti di tipo integrativo nel corso della esecuzione: di questa specie, che riveste particolare interesse ai fini perseguiti dal disegno di legge che si propone, è esempio il Trattato del nord-Atlantico reso esecutivo con legge 1º agosto 1949, n. 465.

Invero, il testo del Trattato del nord-Atlantico non differisce dai classici Trattati di alleanza in ogni tempo stipulati: le alte parti contraenti, infatti, si impegnano a risolvere con mezzi pacifici le controversie che dovessero sorgere tra loro, dichiarano di volere eliminare ogni contrasto nella loro politica economica internazionale, si impegnano a prestarsi reciproca assistenza in

caso di attacco armato, si obbligano a consultarsi ove sorga minaccia, convengono che un attacco armato contro una di esse sarà considerato come diretto contro tutte.

Dal testo di queste disposizioni, e anche quando si tenga presente la creazione di un Consiglio e di un Comitato di difesa prevista dal Trattato, sarebbe impossibile dedurre lo svolgimento, che invece si è tradotto in realtà, della esecuzione del Trattato nei modi a tutti noto, dalla quale sono scaturite situazioni giuridiche nuove e soprattutto situazioni politiche del tutto prive di confronto con quelle che un tempo erano determinate dai Trattati di alleanza di tipo classico: si paragonino infatti, a titolo di esempio, la storia della esecuzione della Triplice Alleanza e quella dell'esecuzione del Patto Atlantico, e si troverà che si è di fronte a fenomeni scarsamente comparabili fra loro: basti osservare che mentre nel primo caso la rinnovazione dell'Alleanza nel 1902 e nel 1912 si concretava nella conferma del medesimo testo stipulato nel 1882 e salvo l'aggiunta di protocolli particolari, nel secondo caso è possibile interpretare la alleanza in modo del tutto particolare e nuovo senza che occorra richiedere alcuna modifica del testo originario; talchè è stato possibile parlare del Piano Norstad o dello speciale concetto che a Parigi si nutre circa la alleanza atlantica senza che si presentasse necessità alcuna di rivedere le primitive disposizioni del Trattato: ciò che (essendo evidenti le innovazioni che in quei casi si introdurrebbero nella prassi dell'Alleanza) dimostra come la vita di taluni Trattati internazionali possa svolgersi in modo per così dire autonomo dalla loro origine quale è consacrata dalla lettera delle stipulazioni.

Le nuove prospettive aperte da siffatti orientamenti pongono nuovi problemi giuridici e politici, tanto più degni di attenzione quanto più la spaventosa potenza delle nuove armi, le diminuite dimensioni relative del globo, la accresciuta interdipendenza dei popoli rendono ciascun individuo immediatamente soggetto, ben diversamente da ciò che accadeva un tempo, alle alee della politica internazionale, sia negative per la imminenza dei pericoli in agguato, sia positive

per la benefica ripercussione di ogni evento che consolidi la pace e la collaborazione delle Nazioni.

La classificazione e l'analisi dei nuovi problemi giuridici che sorgono tuttavia vanno lasciate alla scienza del diritto; il legislatore ha l'obbligo, invece, di esercitare la sua attenzione sui problemi politici che vanno assumendo nuove caratteristiche, tali da richiedere il suo intervento. Tale intervento, d'altra parte, non può non essere considerato contingente in una materia che è in pieno svolgimento e non può non tener conto del dettato costituzionale il quale è singolarmente avaro di norme nella materia in discorso, in conseguenza, indubbiamente, del fatto che la nostra Costituzione è precedente alla introduzione, nella prassi internazionale, dei Trattati di nuovo tipo.

Come è noto, la nostra Carta costituzionale contempla i Trattati internazionali nel solo articolo 80, assoggettando ad autorizzazione parlamentare la ratifica dei Trattati che sono di natura politica, o prevedono arbitrati e regolamenti giuridici, o importano variazioni del territorio o oneri alle finanze o modificazione di leggi.

Se si confronta la norma posta dall'articolo 80 con la prassi internazionale quale si è venuta determinando in questi ultimi anni, non si può non rilevare la notevole divergenza che si è creata sui poteri dell'Amministrazione da una parte e del Parlamento dall'altra in materia di politica interna e di politica estera.

Dal principio che affida al Parlamento, e ad esso solo, la produzione di norme giuridiche, discende che mentre nessuna nuova norma, sia pure di minima importanza, può essere creata se non dalla volontà delle Camere, nuove situazioni interstatuali, anche di importanza vitale per i cittadini, possono essere create senza alcun intervento del Parlamento sol che da esse non discenda necessariamente la creazione di nuove norme giuridiche interne.

Il Parlamento, invero, conosce il contenuto dei Trattati soltanto quando essi abbiano i connotati descritti nell'articolo 80 della Costituzione: di più, li conosce in sede di autorizzazione a ratifica; cioè quando sono ormai

stipulati, e ne conosce con la implicita e ovviamente necessaria clausola *ne varietur*, ciò che suscita talora gravi questioni di opportunità quando sorga la prospettiva di dover negare ingresso totale a un testo, che si presenti pur degno nel complesso di approvazione, sol per la presenza di una clausola particolare che tale approvazione non sembri meritare: e infine il Parlamento non conosce affatto i successivi svolgimenti della applicazione dei Trattati integrativi, così come non ha conosciuto gli sviluppi dell'Organizzazione del Patto Atlantico (N.A.T.O.), la recente trasformazione della O.E.C.E. in O.C.E.D. e via dicendo, così come non conosce il tenore delle statuizioni esecutive poste in essere dalle Istituzioni internazionali create con i Trattati del tipo suddetto, o comunque da Organizzazioni internazionali alle quali il nostro Paese aderisca.

Altre Costituzioni disciplinano in qualche modo la materia: la Costituzione della Repubblica federale tedesca (art. 59 n. 2) affida alla sola Amministrazione federale la stipulazione delle Convenzioni internazionali di carattere amministrativo: la Costituzione della Repubblica irlandese (art. 29 numero 5) statuisce che gli Accordi e le Convenzioni di carattere tecnico o amministrativo non sono soggetti a ratifica parlamentare: negli Stati Uniti d'America gli *executive agreements* sono riservati alla Amministrazione, ma deve osservarsi che l'importanza crescente di tali accordi esecutivi ha determinato la presentazione al Senato di un emendamento tendente a sottoporli ad approvazione parlamentare.

L'intenso carattere evolutivo dei Trattati a tipo integrativo pone in particolare rilievo il problema dei poteri rispettivi, nella materia, del Parlamento e dell'Amministrazione, problema che va senza dubbio risolto in modo da salvaguardare i poteri dell'uno e le facoltà dell'altra.

Allo stato odierno l'Amministrazione nel settore interno può porre norme obbligatorie per i cittadini, ma esse sono sempre soggette, ad opera del Giudice e ad istanza di chiunque ne abbia interesse, a verifica di legittimità: nel settore esterno, può porre norme obbligatorie per lo Stato, sfuggendo,

quando esse non debbano ripercuotersi sull'ordinamento giuridico interno, a qualsiasi controllo di conformità alle norme generali del Trattato in corso di esecuzione.

Se ne può facilmente dedurre che le esigenze della democrazia non trovano piena soddisfazione nella prassi attuale, la quale lascia insoddisfatte le seguenti fondamentali istanze, nella materia particolare di cui tratta:

1) la esigenza che il Parlamento sia costantemente informato dell'attività dell'Amministrazione in materia di politica estera, con il rispetto delle necessità di riservatezza cui tale attività è sovente soggetta;

2) l'opportunità che il Parlamento sia posto in grado di intervenire (ove ciò appaia opportuno e non contrastante con le necessità del negoziato) nella fase preparatoria dei Trattati internazionali di maggiore importanza, onde sia consentito all'Amministrazione di conoscere il pensiero delle varie parti politiche e di tenerne conto nei limiti consentiti dalla politica del Governo; e la esigenza che il Parlamento venga a conoscere tempestivamente gli accordi e in genere tutti gli atti internazionali adottati in esecuzione di obblighi generici assunti dal Paese attraverso Trattati a tipo integrativo;

3) la esigenza che siano pienamente salvaguardati i poteri dell'Amministrazione nell'agire e i poteri del Parlamento nel controllare, senza contaminazioni fra l'una e la altra attività.

Il disegno di legge che si propone tende a soddisfare le suddette esigenze, le quali si son fatte tanto più acute con il sorgere dei nuovi tipi di Accordi internazionali ai quali si è accennato in principio, e con la crescente importanza degli Accordi medesimi, modificando una situazione, quale è quella odierna, che vede il Parlamento quasi istituzionalmente escluso dalla conoscenza non soltanto dei principi cui si ispira il negoziato dei grandi Trattati internazionali, ma persino da quella dei documenti nei quali si materializza la esecuzione dei Trattati medesimi, in modo talora innovativo rispetto alla lettera del Trattato; documenti che

vengono bensì pubblicati dagli Organismi che li formano, ma che i singoli Parlamentari sono costretti, talvolta con scarso successo, a procurarsi per via privata.

Il disegno di legge che si propone non incide in modo alcuno nel dettato costituzionale: e nulla innova nella regolamentazione giuridica della materia, così come è determinata dalle norme fondamentali a tenore delle quali alla stipulazione dei Trattati internazionali provvede, mediante plenipotenziari, il Presidente della Repubblica in virtù del suo preminente ed assoluto potere di rappresentanza (art. 87 della Costituzione), così come provvede poi alla ratifica, salva la necessità di autorizzazione in casi determinati (art. 80 della Costituzione).

Il testo legislativo che si propone, infatti, si limita a disporre che nei casi di maggiore importanza il Governo informi i Presiden-

ti delle due Camere della deliberazione presa di negoziare, ciò che nulla innova sul terreno giuridico, mentre pone il Parlamento in grado di valutare se e con quali modalità ed entro quali limiti sia il caso di intervenire sul terreno politico; e a disporre che il Governo tenga il Parlamento periodicamente informato circa l'esecuzione dei Trattati già stipulati ponendo il Parlamento stesso in grado di conoscere quanto avviene e di esercitare, con i normali mezzi della procedura parlamentare, il controllo istituzionale che è sua prerogativa.

La formulazione di un apprezzamento preventivo nei casi di maggior momento, e lo esercizio del controllo successivo nella normalità dei casi sembrano poter soddisfare quelle esigenze di ordinata applicazione dei principi democratici alle quali si è dianzi accennato.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1

Il Governo, allorquando delibera su proposte di Trattati internazionali che prevedano il consenso, nelle condizioni ed ai fini previsti dall'articolo 11 della Costituzione, a limitazioni di sovranità, o all'accessione a Istituzioni internazionali a carattere sovranazionale, ne informa i Presidenti delle due Camere.

Art. 2.

Il Ministro degli affari esteri presenta alle Camere, al termine di ogni trimestre, una succinta relazione sulle condizioni di esecuzione dei Trattati, Accordi e Convenzioni internazionali nei quali lo Stato italiano sia parte.

Alla relazione è allegata copia dei documenti che comunque comportino obbligazioni per lo Stato, redatti, nel corso del trimestre, dalle Organizzazioni o Istituzioni internazionali alle quali l'Italia aderisce.