



**Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale**

Segreteria Generale

A/XII/4

Circolare n. 2

30 luglio 2021

OGGETTO

**Procedure relative ai trattati internazionali
ed alle intese tecniche**

La presente Circolare fornisce indicazioni sulle procedure da seguire nelle diverse fasi che vanno dall'inizio della negoziazione agli adempimenti successivi alla firma di trattati internazionali e di intese tecniche.

A. TRATTATI INTERNAZIONALI

I. PRINCIPI GENERALI

1. I trattati internazionali sono atti bilaterali o multilaterali posti in essere da soggetti muniti di capacità giuridica di diritto internazionale diretti a creare situazioni giuridiche vincolanti di diritto internazionale, in particolare diritti e doveri.
2. Quale che sia la loro denominazione formale (trattati, accordi, convenzioni, memorandum, etc.), i trattati internazionali possono essere conclusi tramite documenti a firma congiunta, scambi di note, scambi di lettere o altre modalità, essendo riconosciuto dal diritto internazionale il principio della libertà delle forme.
3. Una volta conclusi i negoziati, la firma di un trattato non comporta l'insorgere di obblighi sul piano internazionale, i quali derivano invece dal completamento del procedimento di ratifica e degli eventuali ulteriori adempimenti previsti per la sua entrata in vigore.
4. La fase di adattamento dell'ordinamento interno agli impegni assunti sul piano internazionale è regolata da norme di rango costituzionale e ordinario e può essere più o meno articolata; laddove la ratifica sia subordinata all'autorizzazione legislativa – come nei casi

Agli Uffici delle Direzioni Generali e dei Servizi del Ministero
Alle Rappresentanze Diplomatiche, agli Uffici Consolari

Nota bene: la predetta Circolare annulla e sostituisce la Circolare n. 4 del 3 marzo 2008 che va stralciata dal raccoglitore verde.

previsti dall'art. 80 della Costituzione – è imprescindibile tenere conto delle tempistiche derivanti dal procedimento legislativo e dai condizionamenti di ordine politico interno.

5. Inoltre, l'assunzione di obblighi internazionali da parte dell'Italia è oggi condizionata dalla sua appartenenza all'Unione Europea ed è sempre necessario verificare attentamente i vincoli derivanti dal diritto unionale: in molti casi, infatti, l'avvio del negoziato o dell'*iter* di ratifica è subordinato ad una vera e propria autorizzazione da parte delle competenti autorità europee.

II. PROGRAMMAZIONE

1. Il procedimento di negoziazione, conclusione e ratifica dei trattati internazionali, oltre a coinvolgere inevitabilmente profili di politica estera, può anche comportare l'introduzione di modifiche nell'ordinamento interno e oneri rilevanti per la finanza pubblica.

È quindi opportuno che detta attività sia adeguatamente programmata, al fine di poter provvedere per tempo alla richiesta degli opportuni stanziamenti nell'ambito del disegno di legge di bilancio annuale.

2. Entro il 15 settembre di ogni anno, gli uffici del Ministero, anche sulla base delle informazioni acquisite dalle altre amministrazioni coinvolte nelle negoziazioni, faranno pervenire all'Ufficio I del Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso e dei trattati (di seguito SGCT I) e all'Ufficio legislativo una tabella con i trattati di cui prevedono la sottoscrizione nel corso dell'anno successivo. Qualora poi, in corso d'anno, dovesse sorgere l'esigenza di negoziare un trattato non segnalato nella programmazione annuale, ne dovrà essere dato avviso ai predetti uffici.

3. Ad ogni trattato internazionale negoziato dall'Italia è associato un Ufficio negoziatore, generalmente quello competente per i rapporti bilaterali con la controparte (per gli accordi bilaterali) oppure per le relazioni con l'organizzazione internazionale interessata o per la materia trattata (per quelli multilaterali). L'Unità di coordinamento della Segreteria Generale potrà dirimere eventuali casi di dubbio.

III. ADEMPIMENTI PRELIMINARI ALLA FIRMA

1. L'Ufficio negoziatore è responsabile del corretto svolgimento del procedimento e, in particolare:

- a) sin dall'avvio di ogni iniziativa mirante alla conclusione di un trattato internazionale, tiene informato l'SGCT I; elabora un progetto di trattato o lo acquisisce dall'amministrazione eventualmente competente per materia; ove la proposta provenga dalla controparte, vi apporta modifiche sulla base degli elementi forniti da tutti gli uffici ed amministrazioni interessati;
- b) richiede contemporaneamente a tutti gli uffici ministeriali di volta in volta interessati un parere preliminare sulle questioni di rispettiva competenza; tra questi sono sempre inclusi DGUE e RPD. Gli uffici si esprimono nel termine di quindici giorni, salvo casi di

particolare urgenza o di particolare complessità da segnalare preventivamente a cura dell'ufficio che vi abbia interesse;

- c) ricevuti ed integrati nel testo consolidato i pareri preliminari di cui al punto b), trasmette il progetto di trattato al SGCT I e all'Ufficio legislativo per le valutazioni di competenza;
- d) ricevuti ed integrati nel testo consolidato i pareri necessari di cui al punto c), acquisisce il parere preliminare delle altre amministrazioni interessate per mezzo dei rispettivi consiglieri diplomatici (ove presenti). In ogni caso è richiesto il parere della Ragioneria Generale dello Stato;
- e) ricevuti ed integrati nel testo consolidato anche i pareri preliminari di cui al punto d), trasmette nuovamente il progetto di trattato al SGCT I e all'Ufficio legislativo, con anticipo congruo rispetto alla complessità dell'articolato e alla data prevista per la firma;
- f) ricevuti ed integrati nel testo consolidato anche i pareri di cui al punto e) trasmette la proposta o controproposta italiana alla controparte e, nel caso in cui quest'ultima vi apporti modifiche, ripete i passaggi di cui alle lettere a), b), c) e d) ed e); è comunque opportuno che l'Ufficio negoziatore tenga costantemente aggiornati sugli sviluppi del negoziato gli altri uffici e amministrazioni interessati;
- g) concluso il negoziato e raggiunto con la controparte l'accordo su un testo definitivo, sul quale è stato acquisito l'assenso anche di tutti gli altri uffici e amministrazioni interessati, procede al controllo degli alternati di parte ed alla verifica della corrispondenza dei testi nelle eventuali diverse lingue, provvedendo alle opportune traduzioni nonché, assieme alla controparte, alla loro collazione. L'Ufficio legislativo, sentito l'SGCT I, potrà valutare, caso per caso, l'opportunità di acquisire l'assenso delle altre amministrazioni mediante una vera e propria concertazione interministeriale formale prima della firma;
- h) chiede al SGCT I, con congruo anticipo – comunque mai inferiore a 3 giorni lavorativi dalla data prevista per la firma – l'avvio della procedura volta al conferimento dei pieni poteri alla firma, inviando contestualmente, per ogni trattato, i testi in tutte le lingue previste nell'articolato e le prescritte relazioni illustrativa, tecnico-finanziaria e tecnico-normativa.

2. Il SGCT I, controllati i testi in lingua italiana e nell'eventuale diversa lingua facente fede in caso di divergenze, nonché le prescritte relazioni, richiede al Gabinetto del Ministro il conferimento dei pieni poteri e, contestualmente propone all'Ufficio legislativo l'*iter* di ratifica appropriato.

3. L'Ufficio legislativo, sulla base della proposta del SGCT I e delle relazioni tecniche di cui al paragrafo 1 lettera h), stabilisce l'*iter* di ratifica appropriato alla natura e al contenuto del trattato.

4. Una volta concessi i pieni poteri, il SGCT I ne dà tempestiva comunicazione al firmatario.

5. Se il trattato è adottato in seno a una conferenza internazionale, i pieni poteri, richiesti al SGCT I, devono risultare nelle lettere credenziali per la partecipazione alla conferenza predisposte dall'Ufficio negoziatore. In tale ipotesi spetta allo stesso SGCT I la sottoposizione delle lettere credenziali alla firma del Ministro. Nel caso di conferenza internazionale in cui

non si prevede di adottare trattati, le richieste di lettere credenziali – prive di riferimenti al conferimento dei pieni poteri – sono trasmesse al Gabinetto per la firma del Ministro direttamente dall'Ufficio negoziatore, che informa per conoscenza il SGCT I. In entrambi i casi, spetta all'Ufficio negoziatore l'inoltro delle lettere credenziali firmate dal Ministro ai partecipanti alla Conferenza.

6. Esclusivamente per i trattati firmati dal Presidente del Consiglio o dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, ultimati i passaggi di cui al paragrafo 1 lettere da a) a g), l'Ufficio negoziatore, invece di procedere con la richiesta di pieni poteri, richiede con congruo anticipo un parere finale sui testi al SGCT I, allegando le relazioni indicate dalla lettera h). Ricevuto detto parere, nel quale il SGCT I propone anche l'*iter* di ratifica, l'Ufficio negoziatore, d'intesa con il SGCT I, invia con congruo anticipo – comunque mai inferiore a 3 giorni lavorativi dalla data prevista per la firma – i testi del trattato e le relazioni tecniche direttamente all'Ufficio legislativo, che si esprimerà sull'*iter* di ratifica da adottare, e al Gabinetto del Ministro per la firma.

7. Gli alternati di parte italiana dei trattati a firma congiunta sono stampati a cura dell'Ufficio negoziatore su carta speciale da trattati fornita dal SGCT I e rilegati con nastrino tricolore nell'apposita cartellina blu recante l'emblema della Repubblica, come da istruzioni di cui all'Allegato 3. La carta speciale da trattati può essere utilizzata esclusivamente per atti che hanno natura di trattato internazionale.

8. Dopo la firma, i testi originali dell'alternato di parte italiana rilegati nella cartellina blu sono trasmessi al SGCT I, affinché siano custoditi nell'Archivio trattati.

9. Se un trattato è firmato all'estero, le Ambasciate o le Rappresentanze Permanenti curano gli adempimenti previsti dai paragrafi 7 e 8; inoltre, per agevolare lo svolgimento delle fasi successive del procedimento, inviano al SGCT I tramite messaggistica ministeriale una copia scannerizzata del trattato firmato.

IV. ADEMPIMENTI SUCCESSIVI ALLA FIRMA

1. È compito del SGCT I predisporre e trasmettere lo strumento di ratifica per la firma del Presidente della Repubblica e la controfirma del Ministro.

2. In alcuni limitati casi, la ratifica da parte del Presidente della Repubblica non è necessaria. Si tratta, in particolare, di trattati esecutivi, contemplati o comunque previsti in altri trattati quadro, o di trattati interpretativi di un trattato vigente. Alcuni trattati che rientrano in tali categorie possono entrare in vigore direttamente a seguito della firma. La valutazione è effettuata caso per caso del SGCT I, sentito, se necessario, l'Ufficio legislativo.

3. Il SGCT I, inoltre, cura:

- a) gli ulteriori adempimenti giuridici internazionali, ed in particolare lo scambio o il deposito degli strumenti di ratifica, nonché le notifiche sull'avvenuto espletamento degli adempimenti interni alle controparti;

- b) l'archiviazione dei testi originali dei trattati bilaterali e di quelli multilaterali depositati in Italia e l'aggiornamento della banca dati che raccoglie i trattati che obbligano l'Italia (ATRIO);
- c) con riferimento ai trattati multilaterali, la comunicazione alla sede competente – prima del deposito dello strumento di ratifica – di eventuali riserve o dichiarazioni da effettuare all'atto del deposito, dopo aver sentito gli altri uffici e amministrazioni coinvolti durante il negoziato, salvo che la riserva o la dichiarazione siano espressamente previste nella legge di autorizzazione alla ratifica o siano state preventivamente concordate; se il depositario del trattato è la Repubblica italiana, il SGCT I provvede direttamente all'effettuazione di dette riserve o dichiarazioni, sulla base di quanto comunicato dagli altri uffici e amministrazioni interessati;
- d) la trasmissione alla Gazzetta Ufficiale, per la loro pubblicazione, dei trattati ratificati senza legge di autorizzazione alla ratifica e che non siano stati recepiti tramite provvedimenti normativi di secondo livello;
- e) la comunicazione all'Ufficio negoziatore dell'entrata in vigore dei trattati, una volta verificato il corretto adempimento delle procedure previste a tal fine, nonché la comunicazione alla Gazzetta Ufficiale dell'entrata in vigore dei trattati ratificati previa legge di autorizzazione alla ratifica;
- f) l'espletamento degli eventuali interventi ex-post sui trattati in vigore, a seguito di esplicita richiesta dell'Ufficio negoziatore (correzione di eventuali errori materiali, adesioni, integrazioni, riserve, obiezioni alle riserve, denunce ecc.).

B. INTESE TECNICHE

I. PRINCIPI GENERALI

La caratteristica propria delle intese tecniche è di far sorgere impegni di collaborazione tecnico-amministrativa e/o di natura politica esclusivamente tra le singole amministrazioni stipulanti. A differenza dei trattati internazionali, infatti, le intese tecniche non creano situazioni giuridiche vincolanti di diritto internazionale. Pertanto il Governo o la Repubblica italiana non devono mai figurare quali soggetti parte dell'intesa tecnica; inoltre, i relativi testi non devono riportare formulazioni tipiche dei trattati internazionali propriamente detti (quali ad esempio scambio di note verbali per l'entrata in vigore, notifiche per via diplomatica, denuncia, risoluzione di controversie, ecc.).

II. ADEMPIMENTI PRELIMINARI ALLA FIRMA

1. L'Ufficio negoziatore osserva i passaggi di cui alle lettere da a) a g) del paragrafo A(II)(1), con le seguenti precisazioni:

- a) all'inizio del procedimento, valuta:
 - la riconducibilità dell'intesa tecnica alle competenze esclusive dell'amministrazione stipulante;

- l'integrale copertura degli oneri nell'ambito delle risorse finanziarie già nella disponibilità - a legislazione vigente - dell'amministrazione stipulante;
- b) non coinvolge l'Ufficio legislativo nei passaggi di cui alle lettere c) ed e);
- c) una volta ultimato il passaggio di cui alla lettera g), chiede, con congruo anticipo – comunque mai inferiore a 3 giorni lavorativi dalla data prevista per la firma – il nulla osta alla firma dell'intesa tecnica direttamente al Gabinetto del Ministro e all'Ufficio legislativo, informando per conoscenza il SGCT I.

2. L'intesa tecnica, non costituendo un trattato internazionale, non è sottoscritta sulla carta speciale da trattati.

III. ADEMPIMENTI SUCCESSIVI ALLA FIRMA

1. In genere, l'intesa tecnica produce i suoi effetti al momento della firma oppure alla diversa data indicata nell'articolo stesso. In ogni caso non è mai prevista la ratifica.

2. Una volta sottoscritto, l'originale dell'intesa tecnica non deve essere trasmesso al SGCT I.

Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
DI MAIO

ALLEGATO 1: Schema sinottico del procedimento relativo al trattato internazionale

ALLEGATO 2: Schema sinottico del procedimento relativo all'intesa tecnica

ALLEGATO 3: Istruzioni per la rilegatura del trattato internazionale