

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 176-A)

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE JANNUZZI Onofrio)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli Affari Esteri
di concerto col Ministro dell'Interno
col Ministro di Grazia e Giustizia
col Ministro del Tesoro e « ad interim » del Bilancio
e della Programmazione Economica
col Ministro delle Finanze
col Ministro della Pubblica Istruzione
col Ministro dei Lavori Pubblici
col Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste
col Ministro dei Trasporti e dell'Aviazione Civile
col Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato
col Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale
col Ministro del Commercio con l'Estero
col Ministro della Marina Mercantile
col Ministro delle Partecipazioni Statali
col Ministro della Sanità
e col Ministro del Turismo e dello Spettacolo

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 SETTEMBRE 1968

Comunicata alla Presidenza il 7 ottobre 1968

Delega al Governo ad emanare provvedimenti nelle materie previste dai Trattati della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA) per la durata della III tappa

ONOREVOLI SENATORI. — La materia che il Senato ha in esame con questo disegno di legge non è nuova. Essa fu oggetto di analogo, anzi identico disegno di legge presentato dal Governo nella quarta legislatura, approvato dal Senato e decaduto per la fine di quella legislatura, mentre pendeva dinanzi alla Camera dei deputati.

Col disegno di legge in esame essa viene riproposta al Parlamento. A seguito dell'ampia e approfondita discussione svoltasi due giorni fa nella Commissione Affari esteri, il relatore che ne ha ricevuto mandato, rassegna la sua relazione all'Assemblea dividendola in quattro parti:

a) *Misure di carattere generale e particolare* atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica e dagli atti delle istituzioni delle due Comunità;

b) *Delegazione legislativa* per dette misure;

c) *Copertura finanziaria* per l'attuazione degli atti di delegazione legislativa;

d) *Considerazioni di fondo* sugli sviluppi delle due Comunità.

A. — MISURE GENERALI E PARTICOLARI PER LA ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DEI TRATTATI DI ROMA E DEGLI ATTI DELLE COMUNITA' CON ESSI ISTITUITE

Si tratta dell'attuazione dell'articolo 5 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e dell'articolo 192 del Trattato della Comunità economica dell'energia atomica, che pongono a carico degli Stati membri le *misure di carattere generale o particolare* atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati medesimi, ovvero determinati dagli atti delle istituzioni delle due Comunità.

Le norme richiamate hanno, dunque, due oggetti distinti: esecuzione delle norme *primarie* dei Trattati in se stesse considerate; esecuzione delle norme emananti dagli organi delle due Comunità (Consiglio dei rappre-

sentanti degli Stati membri e Commissione) cui l'articolo 189 del Trattato della Comunità economica europea e l'articolo 161 del Trattato della Comunità europea dell'energia atomica attribuiscono poteri e funzioni normative che possono giuridicamente considerarsi di carattere *secondario*.

Per precisione, le due Comunità, per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dai Trattati, possono stabilire *regolamenti e direttive*, prendere *decisioni* e formulare *raccomandazioni e pareri*, la natura dei quali atti viene così definita:

— *i regolamenti* hanno portata di carattere generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri;

— *le direttive* vincolano lo Stato membro cui sono rivolte per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi per conseguirlo;

— *le decisioni* sono obbligatorie in tutti i loro elementi per i destinatari in esse designati;

— *le raccomandazioni e i pareri* non sono vincolanti.

Fatta questa premessa, vanno esaminati i rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, al fine di dare giustificazione giuridica al presente disegno di legge.

Come è noto i Trattati, come tutti gli accordi internazionali, all'atto della stipulazione creano diritti e obblighi solo rispetto alle parti contraenti, ai soggetti che vi hanno partecipato, il che vuol dire solo rispetto agli Stati o agli organi che li hanno stipulati.

Ciò deriva dalla separazione tra ordinamento internazionale e ordinamento statale.

Ma i trattati sono anche, e vorremmo dire soprattutto, destinati ad avere *effetti interni* nell'ambito di ciascuno Stato.

Vi sono trattati che non comportano l'obbligo a carico dei contraenti di emanare una legislazione speciale interna, perchè non richiedono norme che impongano ai cittadini speciali comportamenti.

Vi sono, invece, altri trattati che importano l'obbligo dei contraenti di adeguare l'or-

dinamento interno alle norme in essi contenute.

Occorre riferirsi al diritto interno di ciascuno Stato per stabilire poi quale sia la disciplina normativa necessaria perchè il detto adeguamento si compia.

Vari sono i sistemi adottati dai singoli Stati:

— si può seguire il procedimento delle norme ordinarie (leggi, decreti-legge, decreti) emanate volta per volta quando sia necessario creare, modificare o abrogare norme giuridiche ai fini dell'attuazione dell'adeguamento delle norme internazionali alle norme del diritto interno;

— si può seguire — *e si segue normalmente* — un sistema particolare con la emanazione di un atto di diritto interno (detto anche di *ratifica*), col quale le norme del Trattato vengono assunte in blocco dall'ordinamento interno dello Stato mediante ordine di esecuzione di tutte le sue norme, espresso abitualmente con la formula « *piena ed intera esecuzione è data al trattato (o convenzione o accordo) firmato a ...* ».

— infine, si può seguire (ma è il caso meno frequente) un procedimento *automatico* quando l'adattamento si realizzi in virtù di una norma dello stesso trattato che lo contempli, senza bisogno di un apposito atto che lo renda esecutivo nell'ordinamento interno.

Per i Trattati di Roma è stato seguito l'ordinario sistema della ratifica e, quindi dell'assunzione in blocco, nell'ordinamento interno italiano, di tutte le norme che li compongono, alle quali la legge di ratifica ha dato forza esecutiva.

La legge di ratifica dei due Trattati relativi alla Comunità economica europea e alla Comunità Europea dell'Energia Atomica è del 14 ottobre 1957, n. 1203.

In virtù di essa i due trattati sono entrati a far parte dell'ordinamento interno italiano, non solo, ma sono entrati a far parte dello stesso ordinamento anche i Regolamenti che sono man mano emanati dalle Istituzioni delle due Comunità con forza obbligatoria per tutti gli Stati; le decisioni, in quanto però l'Italia ne sia destinataria e le

direttive in quanto siano all'Italia rivolte e per quanto riguarda il risultato da raggiungere.

Per i regolamenti e le decisioni non vi è bisogno, perciò, di un'altra legge interna, oltre quella di ratifica, per dar loro forza obbligatoria. Non vi è nemmeno bisogno di altra legge interna, oltre quella di ratifica, per dar forza obbligatoria ai Regolamenti diretti a tutti gli Stati e alle decisioni rivolte all'Italia.

Questo è un punto che deve tenersi fermo nella trattazione di questa materia per vedere poi in che cosa consiste la disciplina legislativa contemplata dal disegno di legge in esame.

Quanto, invece, alle direttive una normativa interna è sempre necessaria poichè, come si è detto, le Istituzioni comunitarie indicano, con forza vincolante, il *risultato da raggiungere* « *salva restando la competenza degli organi nazionali* in merito alla forza e ai mezzi », salva cioè la emanazione di norme giuridiche interne idonee al conseguimento di quel risultato.

Quanto ai pareri e alle raccomandazioni, pur non avendo essi efficacia vincolante, come si è detto, possono richiedere — e le raccomandazioni di solito provocano — norme di carattere interno ove lo Stato interessato intenda uniformarsi totalmente o parzialmente agli uni o alle altre.

Comunque — e qui è il punto centrale relativo al disegno di legge in esame — sia che si tratti di regolamenti, di decisioni, di direttive o anche di pareri e raccomandazioni, *misure generali o particolari* possono essere necessarie per assicurare l'adattamento degli obblighi derivanti dai trattati o dai menzionati atti delle istituzioni comunitarie all'ordinamento nazionale. Ed è appunto a ciò che provvedono i richiamati articolo 5 del Trattato della CEE e articolo 192 del Trattato della CEEA.

Il fatto che i Trattati e gli altri atti esistano e siano esecutivi nell'interno di ciascuno Stato membro non esclude, dunque, anzi riafferma l'esigenza che misure generali e particolari siano necessarie per adattare le norme di quei trattati e di quegli atti al diritto interno.

In che cosa consiste, difatti, la disciplina normativa interna di uno Stato? Nell'emanazione di norme che *modifichino lo stato giuridico preesistente*, siano esse di carattere legislativo o regolamentare, sicchè, quando per effetto di un trattato o di un atto internazionale, obbligatorio, vincolante o anche non vincolante per uno Stato membro, occorra modificare lo stato giuridico preesistente al Trattato o all'atto, è evidente come sorga la necessità della emanazione di norme giuridiche, che, indipendentemente e, vorremmo dire, in aggiunta o più esattamente in esecuzione della legge di ratifica, *adatti* la normativa internazionale a quella interna dei singoli Stati.

In questo senso, pertanto, vanno chiaramente intese « *le misure* di carattere generale o particolare » rispettivamente previste dai menzionati articoli 5 del Trattato della CEE e 192 del Trattato della CEEA.

Come si è detto, occorre poi far riferimento all'ordinamento interno italiano per stabilire se dette *misure* debbano concretarsi in una *legge*, in un *atto amministrativo* o in un altro tipo di ordine o di disciplina, secondo la natura della misura da adottare.

Il disegno di legge in esame fa l'ipotesi di *misure* consistenti nella emanazione di *disposizioni a carattere legislativo* ed è di esse solo che occorre occuparsi.

Preliminarmente chiarita, così, la portata delle norme dei trattati ai quali il disegno di legge si riferisce e, quindi, stabilita quale sia la ragione d'essere del disegno di legge stesso, ne deriva che, nella specie, per virtù dei trattati di Roma, sono messi in moto con questa legge poteri legislativi dello Stato italiano.

Tali poteri appartengono al Parlamento, la funzione legislativa istituzionale nello Stato italiano essendo collettivamente esercitata dalle due Camere (art. 70 della Costituzione).

Ma il Parlamento può delegare *l'esercizio* delle sue funzioni al Governo in virtù dell'articolo 76 e dell'articolo 77, 1° comma, della Costituzione e con i limiti previsti dalla prima di tali norme.

Questo disegno di legge contiene, appunto, una delegazione legislativa sulla natura, sul tempo, sull'oggetto, sui principi e direttive

della quale occorre fermarsi approfonditamente.

Ma, prima di passare oltre, è necessario subito dire che in questa materia, che, come si è già detto, non è nuova per il Senato, la novità intervenuta in questa legislatura è il parere della Giunta per gli affari delle Comunità europee, recentemente istituita per effetto di una modifica, concordemente accolta, del Regolamento del Senato, ed egregiamente composta e presieduta.

La Giunta ha espresso il suo autorevole e pregevole parere su questo disegno di legge. La terza Commissione lo ha attentamente valutato e il relatore farà ad esso riferimento nel corso della presente relazione, man mano che i singoli argomenti lo richiederanno.

Per questa prima parte generale della relazione, il relatore ritiene che vadano sottolineate due dichiarazioni di principio contenute, a mo' di proemio, nel parere della Giunta, per il loro valore giuridico e politico di fondamentale portata. Ha considerato la Giunta:

1) « che, sotto il profilo giuridico, i Trattati di Roma nonchè gli "atti comunitari emessi in forza di essi *conservano la loro efficacia vincolante*, non essendo intervenuta alcuna modificazione alla situazione instaurata nell'ordinamento italiano con la ratifica dei trattati stessi ».

2) « che, sotto il profilo politico, le esigenze e le finalità al cui perseguimento i Trattati mirano, si dimostrano oggi più evidenti e giustificati in seguito all'avvenuta, anticipata unificazione doganale ed in vista della conclusione del previsto periodo transitorio del Mercato comune ».

Con queste due, saremmo per dire, solenni dichiarazioni di principio — con le quali la Giunta per gli affari delle Comunità europee ha dato felice inizio alla sua attività — sembra al Relatore che essa abbia voluto preliminarmente sgombrare il terreno da alcune opinioni (fatte proprie nella seduta della Commissione dal gruppo comunista), secondo cui i Trattati di Roma sarebbero in crisi per effetto di certi atteggiamenti gollisti (che, per fortuna, non si identificano con

quelli di tutto il popolo francese e che, in ogni caso, vanno combattuti e non invocati) in virtù dei quali quei Trattati avrebbero perduto molto della loro originaria validità ed efficacia. Tesi questa che la Commissione, nella sua maggioranza, non ha accolta, riferendosi invece, negli altri interventi, al Mercato comune europeo come strumento di sviluppo valido per l'economia degli Stati membri e per gli interscambi tra essi e con gli Stati terzi di tutto il mondo, così come il relatore si propone di dimostrare a conclusione di fondo di questa relazione. E passiamo alla seconda parte della relazione.

B. — LA DELEGAZIONE LEGISLATIVA

Come è noto, lo Statuto Albertino non prevedeva questo istituto, pur essendo esso praticamente ammesso dalla prassi.

Solo la legge 31 gennaio 1926, n. 100 « sulle facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche » — legge di non fausta memoria — stabilì che, con decreto reale e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, potessero emanarsi norme aventi forza di legge quando il Governo fosse a ciò delegato da una legge ed entro i limiti che esso aveva facoltà di porre alla delegazione. Eletta la Camera dei deputati con lista unica nel 1929 e nominata la Camera dei fasci e delle corporazioni nel 1936 con decreto reale, il potere legislativo si identificò interamente col regime vigente e, perciò, l'istituto della delegazione legislativa divenne abituale mezzo di trasferimento del potere di legiferare dalle Camere all'esecutivo e, quindi, pericoloso strumento di dispotismo politico.

La vigente Costituzione repubblicana, invece, all'articolo 76 sancisce espressamente l'istituto e, nel primo comma dell'articolo 77, ne pone la premessa, con limiti e garanzie ben definite.

Il primo comma dell'articolo 77 stabilisce che: « Il Governo non può *senza delegazione delle Camere*, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria ».

In applicazione di questo principio, in virtù del quale è chiarissimo che al Parlamento è riservata interamente la competenza pri-

maria dell'attività legislativa (articolo 70 della Costituzione) il secondo e terzo comma dell'articolo 77 e l'articolo 76 contengono due eccezioni:

— il Governo può, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge ma deve presentarli per la conversione il giorno stesso alle Camere (articolo 77, secondo e terzo comma);

— il Parlamento non può delegare al Governo l'esercizio della funzione legislativa se non con determinazione di *principi e criteri direttivi* e soltanto per *tempo limitato* e *oggetti definiti*.

Poche Costituzioni moderne ammettono l'istituto della delegazione legislativa. Alcune la vietano. Nell'ordinamento inglese gli atti emanati per delega debbono essere sottoposti al Parlamento o, come si dice, « messi sul banco » e il Parlamento può annullarli, non modificarli.

A differenza della legge 31 gennaio 1926, n. 100, secondo cui il Parlamento aveva facoltà e non obbligo di porre limiti alla delegazione, la Costituzione italiana impone al Parlamento l'obbligo di porre limiti di tempo, di oggetto, di principi e criteri direttivi cui gli organi delegati hanno il dovere di uniformarsi.

Nella dinamica di uno Stato moderno, quello delle delegazione legislativa è uno degli aspetti del problema giuridico e politico della distribuzione dell'esercizio delle funzioni fra i vari organi dello Stato.

Nel nostro ordinamento, come in quello di moltissimi altri Stati moderni, vige il principio della distinzione dei poteri, la quale garantisce al tempo stesso l'equilibrio tra di essi e la libertà dei cittadini. I poteri legislativo, amministrativo, giurisdizionale esercitano le loro funzioni con reciproca indipendenza, pur avendo il legislativo una posizione preponderante rispetto agli altri, dato il carattere rappresentativo della sovranità popolare posseduto dalle due Assemblee parlamentari.

Il Parlamento determina la politica nazionale, mentre il Governo è organo di indiriz-

zo politico in conformità alla volontà del Parlamento.

Tra Parlamento e Governo, però, in un sistema a carattere parlamentare come il nostro, in cui il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, deve necessariamente sussistere una *coordinazione* nell'esercizio dei rispettivi poteri.

In questo rapporto di coordinazione tra attività del Parlamento e attività di Governo si pone l'istituto della delegazione legislativa, il quale, sul presupposto che il meccanismo legislativo ordinario non presenti sempre quel grado di tempestività, di rapidità, di tecnicismo che è necessario perchè la legislazione aderisca continuamente alla realtà, nel celere divenire dei fenomeni economico-sociali (e, in verità, il meccanismo parlamentare andrebbe maggiormente snellito, come si sta tentando di fare con la riforma dei regolamenti) o sul presupposto che si tratti di materie molto ampie o di disposizioni molto minuziose che impegnerebbero il Parlamento, destinato a tutta la legislazione del Paese, fuori dell'ordinario in un solo settore, consente che *l'esercizio* della funzione legislativa (e non la *competenza* del Parlamento) sia temporaneamente e in quantità e qualità predeterminate, deferita all'Esecutivo.

Si è parlato di esercizio della funzione legislativa e non di competenza, perchè il Parlamento non si spoglia della sua competenza, ma solo deferisce transitoriamente le sue funzioni all'Esecutivo. Ciò è dimostrato principalmente dal principio, da nessuno discusso, della *revocabilità* della delega in qualsiasi momento. Se si trattasse di una sottrazione di competenza, una volta avvenuta, potrebbe ritenersi irretrattabile.

Si è anche accennato ai limiti e alle forme di garanzia e di controllo.

Limiti intrinseci dell'atto legislativo delegato sono quelli ricordati dall'articolo 76 della Costituzione: il Parlamento preventivamente partecipa all'attività legislativa delegata mediante la legge di delegazione nella quale, come si è detto, deve obbligatoriamente indicare (sotto sanzione di incostituzionalità) termini di tempo, contenuto og-

gettivo e direttive di principio e di criteri di detta attività.

Ma vi sono anche controlli e garanzie di altra natura all'attività legislativa del Governo:

— già nella prassi delle delegazioni accordate dal Parlamento nei venti anni di applicazione della Costituzione (in verità, poche e molto prudenti) è invalso il sistema — al quale non si sottrae l'odierno disegno di legge — di affidare ad una Commissione parlamentare, composta di membri delle due Camere, il compito di invigilare sull'osservanza delle norme poste dalla legge di delega, di dar consigli al Governo, di orientarlo nella sua attività legislativa. Al limite, la Commissione parlamentare — alla quale nulla può sfuggire — può anche proporre la revoca della delegazione;

— una seconda garanzia è data dal fatto che del decreto legislativo — deliberato dal Consiglio dei ministri — il Governo politicamente risponde dinanzi al Parlamento. La natura di atto legislativo nel decreto di delega non deve far sorgere dubbi in proposito.

Nel disegno di legge in esame è prevista, a maggiore garanzia, una relazione annuale del Governo al Parlamento sulla Comunità economica europea e sulla Comunità europea dell'energia atomica in relazione alla delega in esso prevista;

— una terza garanzia — questa volta anch'essa di natura intrinseca all'atto legislativo delegato — sta nella norma che alla emanazione del relativo decreto provveda il Capo dello Stato, il quale da un lato — sebbene destinatario diretto della delegazione legislativa sia il Governo — può sindacare la legittimità costituzionale del decreto — specialmente sotto il profilo della rispondenza tra legge-delega e decreto-legislativo (articolo 90 della Costituzione) — e dall'altro, allo stesso modo col quale, prima di promulgare una legge, può inviare un messaggio alle Camere chiedendo una nuova deliberazione (articolo 74 della Costituzione), prima di emanare un decreto legislativo può inviare un messaggio al Governo (per il fatto che esso esercita le funzioni delle Camere) chiedendo altra deliberazione. Se così

non fosse, si toglierebbe al decreto legislativo una garanzia che la Costituzione prevede per le leggi approvate dal Parlamento;

— l'osservanza dei limiti della delegazione è soggetta, inoltre, al controllo di costituzionalità da parte della Corte costituzionale e al controllo di legittimità da parte degli organi giurisdizionali ordinari e amministrativi. Alcuni Autori ritengono che il decreto legislativo debba anche essere soggetto al controllo della Corte dei conti: da parte nostra ci permettiamo di esprimere avviso contrario, dato che si tratta di atto avente forza di legge.

Dette queste cose in via generale e di principio, esaminiamo se il disegno di legge in esame, risponda ai requisiti costituzionali previsti dall'articolo 76 innanzi citato:

a) *il tempo della delega.*

L'autorizzazione al Governo viene data « per tutta la terza tappa del periodo transitorio definito dall'articolo 8 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, che ha avuto inizio il 1° gennaio 1966 ».

La terza tappa del periodo transitorio, in virtù dell'articolo 8 del Trattato della CEE, è complessivamente della durata di 12 anni, a decorrere dal 1° gennaio 1958, e quindi va a scadere al 31 dicembre 1969.

Nella previsione che la terza tappa possa essere prolungata da una decisione del Consiglio (n. 5 del citato art. 8), la Giunta per gli affari delle Comunità europee ha auspicato che il limite di tempo della potestà legislativa delegata non sia anch'esso automaticamente prolungato, ma rimanga fermo alla data del 31 dicembre 1969.

La Commissione, accogliendo anche emendamenti proposti su questo punto, ritiene che l'auspicio della Giunta debba essere accolto e che nell'articolo 1 e nell'articolo 2 all'autorizzazione al Governo prevista per tutta la durata della terza tappa del periodo transitorio vada aggiunto: *e comunque non oltre il 31 dicembre 1969.*

E così il tempo viene precisato non solo rispetto ad un evento, ma ad una precisa data di calendario e non sorgono dubbi sulla sua prorogabilità automatica.

b) *l'oggetto della delega.*

Il disegno di legge contiene nell'articolo 1 e nell'articolo 2 una chiara definizione di tutti gli oggetti della delega ed è pacifico che non si tratti di oggetti non delegabili, secondo l'articolo 77 della Costituzione (che consente la delegazione solo per leggi *ordinarie* e non per quelle di carattere costituzionale) o secondo l'articolo 72 della Costituzione (che, riservando alla procedura normale e all'approvazione diretta da parte delle Camere determinate materie, implicitamente esclude che esse possano essere oggetto di delegazione) o di leggi che contengano autorizzazione per atti del Governo (che la dottrina esclude, ragionevolmente, che possano essere delegabili allo stesso Governo). Essendo poi pacifico che l'espressione *oggetti* nell'articolo 76 della Costituzione sta per *materie*, non solo è evidente che le materie della delegazione sono nel disegno di legge tutte indicate, ma che esse sono anche *definite*, cioè determinate e delimitate nel loro contenuto giuridico e sostanziale.

La lettera a) dell'articolo 1 consta di due parti:

La prima è volta alla esecuzione di 67 articoli del Trattato della comunità economica europea, indicati nel testo legislativo e del Protocollo relativo al commercio interno tedesco.

La seconda è volta alla esecuzione dei Capi III, VI e IX del Titolo II del Trattato della comunità europea dell'energia atomica.

Gli articoli sono riportati per numeri. Eccezione formalistica sarebbe quella che pretendesse che essi o gli interi capi fossero riportati per esteso. A parte, difatti, l'appesantimento che ne deriverebbe al testo della futura legge, nulla verrebbe aggiunto alla conoscenza del loro oggetto che si ottiene col riferimento specifico agli articoli e ai Capi dei due Trattati.

Comunque completezza vuole che si dia qui un breve riassunto delle menzionate disposizioni, così come il relatore fece nella relazione presentata nella precedente legislatura.

Il primo punto della lettera a) dell'articolo 1 comprende: l'articolo 11 del Trattato

della CEE che prevede l'impegno degli Stati membri di adottare tutte le disposizioni idonee a consentire l'esecuzione — nei termini stabiliti — degli incombenti in materia di dazi doganali; l'articolo 14, che disciplina le riduzioni dei dazi fra gli Stati membri durante il periodo transitorio, fino alla loro completa abrogazione e al perfezionamento dell'Unione doganale anticipata al 1° luglio 1968; gli articoli da 25 a 28, che prevedono la progressiva instaurazione della tariffa doganale comune, le modificazioni e le misure da adottarsi; l'articolo 33, che disciplina il ritmo della trasformazione dei contingenti bilaterali, aperti da ciascuno Stato membro agli altri Stati membri in contingenti globali, accessibili senza discriminazione a tutti gli altri Stati CEE; l'articolo 37, che riguarda il riordinamento dei monopoli che presentano un carattere commerciale, in modo da escludere, alla fine del periodo transitorio, qualsiasi discriminazione fra i cittadini degli Stati membri della Comunità « per quanto riguarda le condizioni relative all'approvvigionamento e agli sbocchi »; gli articoli da 38 a 45, che si riferiscono all'attuazione del mercato comune agricolo e alla politica agricola comune; gli articoli da 48 a 51, che trattano della libera circolazione dei lavoratori che verrà instaurata a decorrere dal 1° luglio 1968; gli articoli da 52 a 58, che prevedono l'abolizione di ogni forma di restrizione alla « libertà di stabilimento » dei cittadini per lavori indipendenti e l'esercizio di professioni; gli articoli da 59 a 66, che stabiliscono la graduale soppressione, nel periodo transitorio, delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità; gli articoli da 67 a 73, che sanciscono la graduale liberazione del movimento dei capitali per il buon funzionamento del mercato comune; gli articoli 75 a 84, che postulano l'instaurazione di una politica comune dei trasporti, di cui si prevede una notevole attuazione nei prossimi mesi con l'emanazione di vari regolamenti; gli articoli da 85 a 98, che contemplano una serie di norme relative alle regole di concorrenza applicabili alle imprese, alle pratiche di *dumping*, agli aiuti statali e regionali alle imprese nonché alle disposizioni fiscali; gli articoli da 100 a 102, che si rife-

riscono al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che possono incidere sull'instaurazione e sul funzionamento del Mercato comune e alla eliminazione delle distorsioni delle condizioni di concorrenza; l'articolo 115, che prevede l'esecuzione da parte degli Stati membri delle misure di politica commerciale; gli articoli da 117 a 120, che si riferiscono alla realizzazione della politica sociale attraverso la promozione di una stretta collaborazione fra gli Stati membri, in particolare nelle materie riguardanti l'occupazione, il diritto al lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le *malattie professionali*, *l'igiene del lavoro*, il diritto sindacale e le trattative collettive tra datori di lavoro e lavoratori.

La materia di delega relativa alla Comunità europea dell'energia atomica è quella dei Capi III, VI e IX del Titolo II del Trattato.

Il Capo III contiene le disposizioni relative alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti.

La Commissione della CEEA stabilisce le norme fondamentali per detta protezione (articoli 30, 31 e 32) e ciascuno Stato membro deve stabilire le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che ne garantiscono l'osservanza, adottare le misure necessarie per l'insegnamento, l'educazione e la formazione professionale, adottare le disposizioni supplementari di protezione sanitaria nei luoghi dove debbono effettuarsi gli esperimenti; provvedere agli impianti necessari per il controllo permanente della radioattività dell'atmosfera, delle acque, del suolo e, in genere, della osservanza delle norme fondamentali. La inosservanza da parte di uno Stato membro di tali norme importa il deferimento immediato alla Corte di Giustizia (articoli 33, 34, 35 e 38).

Il Capo VI ha per oggetto l'approvvigionamento in minerali, materie grezze e materie fissili secondo il principio dell'uguale accesso alle risorse, mediante una politica comune e con la costituzione di un'Agenzia che dispone di un diritto di opzione su tali pro-

dotti e del diritto esclusivo di concludere contratti per la loro fornitura all'interno o all'esterno della Comunità.

Gli Stati membri debbono garantire l'esercizio delle funzioni dell'Agenzia sul loro territorio; possono costituire l'organismo o gli organismi competenti a rappresentare, nei confronti della Agenzia, i produttori e gli utilizzatori dei territori non europei che sono sotto la loro giurisdizione; debbono comunicare alla Agenzia le informazioni necessarie al suo funzionamento; uniformarsi alla politica comune di approvvigionamento, pena la presunzione di rinuncia stabilita dall'articolo 70; dare corso, ove lo credano, alle raccomandazioni della Commissione sulle disposizioni tributarie o minerarie e sullo sviluppo della ricerca e della coltivazione mineraria (articoli 52, 55, 56, 70 e 71).

Il Capo IX contiene le disposizioni sul Mercato comune nucleare. Per esse, gli Stati membri aboliscono, un anno dopo l'entrata in vigore del Trattato, tra loro, ogni dazio all'importazione e all'esportazione o tassa equivalente e ogni restrizione quantitativa (articolo 93); stabiliscono una tariffa doganale comune alle condizioni previste dall'articolo 94; aboliscono qualsiasi restrizione, fondata sulla cittadinanza, all'accesso degli impieghi qualificati nel settore nucleare nei confronti di cittadini degli altri Stati (articolo 96); eliminano qualsiasi restrizione per le persone fisiche o giuridiche sottoposte alla loro giurisdizione che nella Comunità vogliano partecipare alla costruzione di impianti nucleari a carattere scientifico o industriale (articolo 97); adottano le misure necessarie per facilitare le assicurazioni sul rischio atomico (articolo 98); danno esecuzione, ove lo credano, alle raccomandazioni della Commissione per facilitare il movimento dei capitali (articolo 99); danno le disposizioni necessarie per la moneta con cui vanno effettuati i pagamenti nel settore e ai trasferimenti di capitali e salari (articolo 100).

Quanto al Protocollo relativo al commercio interno tedesco, a cui si riferisce l'articolo 1, lettera *a*), n. 1, trattasi del documento secondo il quale, sul presupposto che gli scambi fra i territori tedeschi retti dalla legge fondamentale della Repubblica federale

di Germania e i territori tedeschi ove la legge fondamentale non sia applicabile fanno parte del commercio interno tedesco, ciascuno Stato membro della CEE può adottare misure idonee a prevenire le difficoltà eventualmente derivanti nei suoi confronti dal commercio fra uno Stato membro e i territori tedeschi, ove la legge fondamentale della Repubblica federale di Germania non sia applicabile.

Quanto ai regolamenti già operanti nell'ordinamento dello Stato a norma dell'articolo 189 del Trattato della CEE e quanto alle direttive e alle decisioni emesse dagli Organi della CEE e dalla CEEA (articolo 1 lettera *b*), si tratta di atti il cui contenuto è anch'esso cognito e chiaramente risultante da tali atti.

Le stesse cose vanno dette (articolo 2 del disegno di legge) per la Decisione 21 dicembre 1965 della Commissione CEE circa la nuova aliquota del diritto di traffico verso i Paesi membri, delle merci in cui siano stati impiegati prodotti di Paesi terzi che hanno goduto di esenzioni o di benefici doganali. È un atto, anche questo, dal contenuto preciso e definito che può essere legittimamente assunto come oggetto di delega legislativa.

Infine, la facoltà concessa al Governo di legiferare in materia di sanzioni amministrative e penali, di solo carattere contravvenzionale, per la infrazione alle norme dei Regolamenti, delle direttive e delle decisioni comunitarie, di cui alla lettera *b*) dell'articolo 1, mentre costituisce un oggetto ben definito della potestà legislativa delegata, risponde ad una esigenza quanto mai ineludibile: chiarire, cioè che le sanzioni previste dall'articolo 650 del Codice penale relativamente alle infrazioni ai provvedimenti legalmente dati dall'Autorità, devono estendersi alle violazioni dei provvedimenti dipendenti dalle esecuzioni dei Trattati comunitari.

La Giunta per gli affari delle Comunità europee, quanto all'oggetto della delega ha fatto presente, senza peraltro sollevare formali eccezioni in proposito, che difficoltà di utilizzazione di essa possono sorgere « in conformità piena dell'articolo 76 della Costituzione, non essendo al momento della delega, sempre, interamente noto l'oggetto della delega stessa ».

La Commissione ha discusso lungamente su questa questione, ma non è pervenuta ad alcuna proposta di modifica del testo governativo.

Il relatore si riporta a quanto ha detto ampiamente innanzi sull'oggetto della delega e si augura che questo valga a dissipare le preoccupazioni della Giunta, dovendosi considerare in partenza l'oggetto delle funzioni delegate interamente noto e sufficientemente definito nel testo del disegno di legge.

c) *Determinazione di principi e criteri direttivi.*

La dottrina si è posta il quesito se le espressioni *principi e criteri* usate nell'articolo 76 della Costituzione non contengano una endiade, un solo concetto, cioè, espresso con due parole diverse.

Al di fuori di ogni sottigliezza giuridica, al relatore sembra che la dizione « con determinazione di *principi e criteri direttivi* » vada presa nel suo insieme e stia ad indicare che il Parlamento deve partecipare preventivamente e sostanzialmente alla formulazione delle norme delegate, limitando, anche sotto questo aspetto, la libertà dell'organo delegato, e ciò con regole generali e di massima che servano di guida al Governo, dalle quali debbano discendere e nelle quali debbano essere contenute le norme delegate.

Trattandosi di limite imposto alla funzione legislativa del Governo, i principi e i criteri hanno indubbiamente *carattere normativo*, tale cioè che il Governo non può discostarsene: « principio » — è stato esattamente scritto — è ogni norma giuridica considerata come determinante di una o più norme subordinate che la presuppongono, sviluppandone e specificandone ulteriormente il precetto in direzioni più particolari (1).

Ora è appunto in virtù di questi concetti che il relatore ritiene che i principi e criteri direttivi siano sufficientemente determinati nel disegno di legge in esame.

(1) CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*.

Si tratta dell'attuazione dei Trattati di Roma per la quale i principi, col loro valore normativo determinante, *sono posti dagli stessi Trattati e dai programmi generali approvati in base ai Trattati medesimi*. È da quei principi che debbono scaturire le norme subordinate e particolari di adattamento della normativa internazionale all'ordinamento giuridico interno. Altrimenti, la legislazione interna non avrebbe più quel carattere di subordinazione alla normativa internazionale che è stata accettata con la legge di ratifica e con la conseguente esecutività a quella conferita.

Non che il Parlamento non possa *aggiungere* ai principi e ai criteri direttivi stabiliti negli stessi Trattati e nei programmi generali *altri principi e criteri ad uso della legislazione interna* e che con i primi non contrastino. Ma, in verità, coloro che hanno criticato la formulazione del disegno di legge su questo punto e, occorre dire, la stessa Giunta per gli affari delle Comunità europee che ha pur rilevato « *l'opportunità che vengano indicati più specificamente limiti e criteri di attuazione della delega* », non hanno detto quali altri questi principi e criteri debbano essere che non siano quelli dei Trattati e delle norme programmatiche approvate in conformità di essi, né alcun emendamento aggiuntivo o sostitutivo è stato proposto in Commissione su questo punto.

Quanto alla necessità, opportunamente fatta presente dalla Giunta, che il Parlamento abbia sempre chiari elementi di riferimento nell'azione di controllo che deve esercitare su ogni funzione governativa, compresa quella di legislazione delegata, il relatore crede di poter considerare come chiari elementi di riferimento per le Camere italiane appunto quei principi e quei criteri ai quali esse stesse si sono riferite quando hanno approvato e dato esecutività ai Trattati di Roma, oltre tutto, con un'ampiezza e profondità di dibattito rimasta memoranda nella storia e negli atti della seconda legislatura.

In conclusione, è parso alla Commissione, sebbene non unanimemente su questo punto, che la regola generale in base alla quale il Governo debba uniformarsi ai « principi direttivi contenuti nei trattati istitutivi della

Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica e nei programmi generali approvati in base ai medesimi » soddisfatti al precetto costituzionale dell'articolo 76.

Sul piano della *opportunità politica e pratica* poi lo strumento della delega legislativa appare quanto mai utile e necessario. Diciamo innanzitutto, che altre due precedenti leggi di delega il Parlamento ha deliberato nelle prime due tappe transitorie del Mercato comune europeo: la legge 14 ottobre 1957, n. 1203 e la legge 13 luglio 1965, n. 871.

Assistito dalla Commissione parlamentare in esse prevista, il Governo ha provveduto alla emanazione dei decreti legislativi delegati senza che nessuna questione sia stata mai sollevata né circa i limiti dei quali il Governo ha fatto uso nella delega, né circa il contenuto degli atti delegati.

Invero, nel merito del disegno di legge attuale, la Commissione è anche confortata dal parere della Giunta per gli affari delle Comunità europee la quale ha ritenuto « *la legge delegata rispondente alle esigenze di organicità, coordinamento, tempestività e tecnicismo, insiti in una produzione normativa quale quella cui si riferiscono gli articoli 1 e 2 del disegno di legge* ».

I quindici o quattordici mesi che ancora ci separano dalla fine della terza tappa del periodo transitorio non sono indubbiamente sufficienti perchè il Parlamento, che ha ponderoso e complesso lavoro da svolgere in tutti i settori dell'ordinamento interno e internazionale dello Stato, possa assolvere a questo compito ponderoso e minuzioso. E poi, non tutto il tempo della terza tappa sarebbe utile a questo fine. A parte che vi sono scadenze già verificatesi o imminenti, una disciplina normativa che possa regolare la materia non può emettersi fino alla fine del periodo considerato, ma deve emettersi gradualmente e nel minor tempo possibile, comunque, in tempo utile perchè possa avere efficacia durante l'ulteriore decorso della terza tappa. Nella precedente relazione, chi scrive ricordò che erano allora (marzo 1968) di attualità o di interesse imminente materie comunitarie rilevanti come l'Unione doganale (entrata poi anticipatamente in vigo-

re il 1° luglio 1968) con la conseguente esigenza dell'armonizzazione degli istituti e delle disposizioni relativi; le direttive comunitarie in materia di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi; una convenzione concernente il diritto di società soggette a legislazioni nazionali diverse; norme comunitarie relative alla libera circolazione dei capitali da attuare prima della fine del periodo transitorio; direttive comunitarie in materia di armonizzazione delle legislazioni fiscali; direttive comunitarie di politica sociale attinenti al riadattamento e alla mobilità professionale e geografica dei disoccupati, alla sicurezza sociale dei lavoratori migrati, agli assegni familiari, agli alloggi per i lavoratori migrati, alla parità salariale tra lavoratori e lavoratrici; forme di cooperazione tra i membri della Comunità nella politica della ricerca scientifica e nella politica energetica; regolamenti comunitari in materia di politica agricola comune, relativi specialmente alle carni bovine, ai prodotti lattiero-caseari e ai prezzi dei cereali, dell'olio d'oliva e dello zucchero; misure da adottare in materia di politica dei trasporti; provvidenze finanziarie a favore dei lavoratori italiani licenziati dalle nostre miniere di zolfo, eccetera.

Un imponente complesso di materie, lo adattamento delle quali alla legislazione interna richiedeva, appunto, e richiede un rapido strumento normativo.

Nella detta, precedente relazione fu da chi scrive anche sottolineato che il Governo durante la terza tappa aveva svolto una considerevole attività di iniziativa o di produzione legislativa in questo settore, senza ricorrere alla legge-delega.

Ed invero, durante la passata legislatura e dopo l'inizio della terza tappa erano stati nel settore del Mercato comune presentati dal Governo al Parlamento tre disegni di legge, decaduti per fine legislatura; erano stati emanati sei decreti-legge, tutti convertiti in legge e diciannove decreti legislativi in virtù della legge-delega in materia doganale.

Oramai il tempo incalza e la fine della terza tappa si approssima. È da auspicare che una maggiore agilità dei lavori parlamenta-

ri e più efficienti intese tra i vari gruppi rendono per l'avvenire quanto meno possibile il necessario ricorso a mezzi di legislazione straordinaria.

Ma ora la delega si impone.

L'addebito che fece nella scorsa legislatura il gruppo comunista che un disegno di legge-delega fosse allora tardivo (vedi relazione di minoranza al precedente disegno di legge) e l'addebito odierno dello stesso gruppo che esso sarebbe intempestivo, visto che vi sarebbe tempo, fino alla fine della terza tappa, per provvedere con mezzi ordinari, a parte la loro contraddittorietà (*è troppo tardi o è troppo presto?*) non si conciliano nè con l'attività svolta finora dal Governo nè con la necessità di procedere d'ora in poi con la maggior speditezza per il conseguimento di tutti i fini economici e sociali ai quali l'attuazione delle norme comunitarie intendono.

In conclusione, la delegazione legislativa proposta appare costituzionalmente corretta sotto il profilo giuridico e concretamente utile e, diremmo, indilazionabile sotto il profilo politico e pratico.

A perfezionare le forme d'intervento e di controllo parlamentari previste dal disegno di legge, il gruppo socialista, con una proposta che non può non tranquillizzare tutti i settori del Senato, anche i più lontani dal Governo, ha presentato a mezzo del senatore Tolloy un emendamento del seguente tenore: « *La Commissione [parlamentare] di cui al precedente comma è abilitata altresì ad esprimere il proprio parere, a maggioranza dei suoi componenti, sull'opportunità dell'esercizio della delega per l'esecuzione di singole misure a norma dell'articolo 1* ».

La Commissione ha accolto, con la adesione del Governo, l'emendamento. Esso non snatura il carattere consultivo della funzione della Commissione parlamentare e, perciò, non può essere ritenuto viziato di incostituzionalità, come sarebbe invece se alla Commissione fossero deferiti poteri deliberativi sulla possibilità di rinviare al Parlamento una parte della materia delegata; poteri che non potrebbero spettare che alle due Camere e non ad una Commissione.

Comunque, un parere di maggioranza della Commissione parlamentare anche in sede consultiva pone sempre il Governo di fronte alle sue responsabilità politiche e richiama l'attenzione del Presidente della Repubblica all'atto della emanazione dei decreti legislativi, ai fini dell'esercizio della facoltà di richiamare l'attenzione del Governo o di inviare un messaggio allo stesso Governo o anche al Parlamento per una nuova delibera. Si tratta, difatti, di norme legislative e non si comprenderebbe, come si è detto innanzi, perchè quel che il Presidente può fare in sede di promulgazione di una legge, non dovrebbe poter fare in sede di emanazione di un decreto legislativo. La Commissione parlamentare potrebbe anche proporre alle Camere, come si è già notato, la revoca della legge-delega.

Di fronte ad una garanzia di questo genere, non si sa davvero come possano sopravvivere preoccupazioni su possibili esorbitanze del Governo nell'esercizio delle funzioni delegate.

Alcuni emendamenti, come quello del senatore Valori soppressivo della lettera a) dell'articolo 1 o, subordinatamente, della soppressione del riferimento, in essa, agli articoli 100, 101 e 102 della lettera c) dello stesso articolo 1 e del senatore Anderlini diretto ad escludere dalla delega le materie che abbiano una rilevanza significativa nella economia nazionale ed altri, limitativi delle funzioni deferite al Governo, non sono stati dalla Commissione accolti.

Con gli emendamenti accolti all'articolo 1 e all'articolo 3, la Commissione sottopone pertanto, all'Assemblea per l'approvazione il testo governativo della legge-delega.

c) *Copertura finanziaria per l'attuazione degli atti di delegazione legislativa.*

Le disposizioni dell'articolo 4 del disegno di legge non contengono — e la Commissione è stata, naturalmente, unanime nel ritenerlo — una delegazione legislativa, ma costituiscono un atto di legislazione diretta del Parlamento. Esse riguardano la copertura finanziaria degli oneri ai quali l'attuazione della legge-delega e, quindi, dei decreti legislativi

delegati dà luogo (articolo 81, ultimo comma, della Costituzione).

Perciò la Commissione ha accolto, con voto concorde, l'emendamento dei senatori Pecoraro e Anderlini diretto ad integrare il titolo del disegno di legge, aggiungendo, nella originaria intestazione, alla dizione: « Delega al Governo ad emanare provvedimenti nelle materie previste dai Trattati della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA) per la durata della terza tappa » le parole « e stanziamenti di fondi necessari a coprire le spese derivanti dall'applicazione della legge stessa ».

Gli oneri previsti dall'articolo 4 del testo governativo e le relative coperture possono così riassumersi:

a) per il pagamento delle quote di contribuzione dovute al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia: lire 145.000 milioni di cui:

lire 30.300 milioni a carico del fondo iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1967;

lire 114.700 milioni coperte mediante riduzione del fondo iscritto al corrispondente capitolo n. 3523 per l'anno finanziario 1968;

b) per l'onere annuo di 30 milioni di lire derivante dall'applicazione dell'articolo 50 del Trattato della CEE (« Gli Stati membri forniscono, nel quadro di un programma comune, gli scambi di giovani lavoratori ») relativamente agli anni 1967 e 1968: stanziamento nel capitolo n. 1255 dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per detti anni;

c) per l'onere derivante dall'applicazione dell'articolo 51 del Trattato della CEE (« Il Consiglio. . . . adotta in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per la instaurazione della libera circolazione dei lavoratori »):

quanto a lire 200 milioni, a carico del fondo iscritto al capitolo n. 3532 dello stato di previsione della spesa del Ministero

del tesoro per l'anno finanziario 1966 (intendendosi all'uopo prorogato il termine di utilizzo delle suddette disponibilità indicato dalla legge 27 febbraio 1955, n. 64);

quanto a lire 200 milioni a carico del fondo iscritto al corrispondente capitolo n. 3523 per l'anno finanziario 1967;

quanto a lire 500 milioni con riduzione del fondo iscritto al corrispondente capitolo per l'anno finanziario 1968;

d) per l'onere derivante dall'articolo 75 del Trattato della CEE (norme per una comune politica dei trasporti): lire 400 milioni mediante riduzione del fondo iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1968;

e) per tutti gli oneri derivanti dall'attuazione della legge-delega per l'anno finanziario 1969 (compreso il pagamento della contribuzione al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia) lire 200.000 milioni, mediante riduzione del fondo iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per lo stesso anno.

La Commissione finanze e tesoro del Senato, esaminato il disegno di legge, ha ritenuto corretto il meccanismo di copertura finanziaria della spesa.

Tuttavia, per quanto riguarda i 200 milioni coperti mediante riduzione del fondo globale per l'esercizio 1966 (si tratta dei 200 milioni della spesa prevista come necessaria, in materia di sicurezza sociale, per la instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, come innanzi è stato detto alla lettera c) del presente paragrafo) la Commissione finanze e tesoro ha ritenuto di dover rilevare l'anomalia di una procedura che, sia pure con espressa deroga alla legge 27 febbraio 1955, n. 64, modifichi le risultanze di un esercizio già sottoposto a parificazione e approvazione.

Conseguentemente, la Commissione finanze e tesoro ha suggerito di trasferire la copertura della predetta spesa di 200 milioni dall'esercizio 1966 all'analogo capitolo dell'esercizio 1969, con una riduzione di pari importo del fondo globale di quest'ultimo esercizio,

e, perciò ha proposto un emendamento all'articolo 4 che:

sopprima nel terzo comma le parole: « quanto a lire 200 milioni a carico del fondo iscritto al capitolo 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1966, intendendosi all'uopo prorogato il termine di utilizzo delle suddette disponibilità, indicato dalla legge 27 febbraio 1955, n. 64 »;

modifichi il penultimo comma dell'articolo 11 riducendo di 200 milioni la cifra di 200.000 milioni in esso prevista che verranno destinati alle altre finalità.

Sul parere della Commissione finanze e tesoro è intervenuto nella Commissione affari esteri, per chiarimenti, il Sottosegretario al tesoro senatore Picardi, per sostenere che il parere della Commissione finanza e tesoro deve intendersi sostanzialmente favorevole all'approvazione del disegno di legge e che l'emendamento che prevede il trasferimento di 200 milioni dall'esercizio 1966 all'esercizio 1969 deve considerarsi come un semplice *suggerimento*, tanto più che, secondo la stesura originaria di quel parere, al comma secondo era stato scritto espressamente che la Commissione finanze e tesoro « non si oppone all'ulteriore corso » del disegno di legge e nel quarto comma al suggerimento della introduzione di un emendamento all'articolo 4, la stessa Commissione aveva fatto precedere l'inciso « *mentre dà parere favorevole* ». Senonchè nella copia del parere inviato dalla Commissione finanza e tesoro alla Commissione affari esteri le parole sopra riportate tra virgolette non vi sono.

Lo stesso Sottosegretario al tesoro ha fatto presente alla Commissione affari esteri che, nella parificazione ed approvazione dell'esercizio finanziario 1966, la voce relativa ai 200 milioni di cui sopra rimase sospesa, sì che, se non la si utilizzasse — sia pure mediante una deroga legislativa alla legge 27 febbraio 1955, n. 64 — ai fini sociali indicati nel disegno di legge e la si sottraesse dai 200 mila milioni facenti carico al fondo globale del 1969 previsto dal quinto comma dell'articolo 4, *si verrebbe*, nel complesso, a ridurre il vo-

lume delle disponibilità che si intendono dedicare all'attuazione del Mercato comune.

La Commissione ha discusso le dichiarazioni del Sottosegretario al tesoro ed è stata del parere di sottoporre la questione all'Assemblea, senza proporre, allo stato, alcun emendamento, anche per dar modo alla Commissione finanze e tesoro di poter offrire in Aula i chiarimenti che più crederà opportuni.

La Commissione si è poi soffermata sulla affermazione fatta nel suo parere dalla Commissione finanze e tesoro, essere cioè, intendimento del Governo di chiedere una riduzione di 31 miliardi sui 200 miliardi previsti dall'ultimo comma dell'articolo 4 per destinarli « ad altre finalità ». Da questo dichiarato intendimento del Governo la stessa Commissione finanza e tesoro ha tratto argomento per *suggerire* un altro emendamento all'ultimo comma dell'articolo 14 nel senso che la riduzione non sarebbe più da lire 200 miliardi a 199 miliardi e 800 milioni, ma da lire 200 miliardi a 168 miliardi e 800 milioni, dandosi così per già ammessa la riduzione di 31 miliardi preannunciata dal Governo.

Il senatore Anderlini su questo punto ha proposto due emendamenti all'articolo 4:

— col primo di essi, nel terzo comma, egli chiede che sia sostituito, al carico di 200 milioni sul capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il 1966, il carico di 200 milioni sul corrispondente capitolo per l'esercizio 1969 (cioè chiede che sia accolto il suggerimento della Commissione finanze e tesoro, non condiviso dal Sottosegretario al tesoro);

col secondo emendamento chiede che, nell'ultimo comma, i 200 miliardi siano ridotti a 199 miliardi e 800 milioni e non a 168 miliardi e 800 milioni, come suggerito dalla Commissione finanze e tesoro (non dando, cioè, per già ammessa la riduzione di 31 miliardi preannunciata dal Governo).

Il relatore è stato incaricato dalla Commissione affari esteri di esporre su questi punti al Senato obiettivamente le varie posizioni, lasciando la soluzione delle questioni alla volontà dell'Assemblea, che potrà udire, per la sua specifica competenza, il pensiero definitivo della Commissione finanze e tesoro.

E sull'argomento della copertura finanziaria degli oneri sembra al relatore di non dovere aggiungere altro.

Resta l'ultimo punto della relazione.

d) *Considerazioni di fondo sugli sviluppi delle due Comunità.*

Nei dieci anni già decorsi del periodo transitorio, il Mercato comune europeo si è progressivamente ed efficientemente instaurato secondo i fini dei Trattati, con un ritmo più celere delle originali previsioni e con indiscutibile vantaggio delle economie dei Paesi membri.

Nella precedente relazione al Senato, il relatore toccò ampiamente questo argomento. Ora intende ritornarvi, aggiornando i dati allora esposti.

Il relatore può fare testimonianza di un dibattito svoltosi a Strasburgo in una riunione congiunta dell'Assemblea del Consiglio d'Europa e del Parlamento europeo sugli sviluppi del Mercato comune europeo e al quale ebbe l'onore di partecipare.

Sulla base della relazione di un delegato italiano, l'onorevole Pedini, fu riconosciuto che *« malgrado i timori espressi nella fase iniziale, anche l'evoluzione propriamente economica delle Comunità è stata più favorevole del previsto: lo conferma il fatto che si sono potute evitare le temute ripercussioni negative del processo di integrazione sulle singole economie della Comunità (basti rilevare che i contributi richiesti al Fondo sociale per la riconversione di imprese e la rieducazione professionale sono stati di gran lunga inferiori al previsto); lo conferma il fatto che, nell'area della Comunità, si è andato realizzando un maggior equilibrio regionale, un più razionale e promettente rapporto tra economia primaria, secondaria e terziaria, una migliore specializzazione produttiva dei singoli mercati nazionali. Proprio tutto ciò ha consentito che, nel pieno rispetto delle finalità dettate dall'articolo 2 e dall'articolo 3 del Trattato della CEE, i vantaggi dell'evoluzione comunitaria non si siano limitati al settore economico: tra il 1958 e il 1965 il consumo privato nella Comunità — ad*

« esempio — è aumentato di un terzo; la disoccupazione è scesa dal 3,6 per cento all'1,7 per cento della popolazione attiva; le retribuzioni sono aumentate più rapidamente che nella maggior parte degli altri Paesi industrializzati, il reddito annuo netto dei lavoratori dell'industria ha avuto un aumento medio del 40 per cento in valore reale ».

Sul piano comparativo la relazione Pedini informa che:

« a) dal 1958 al 1965 il prodotto sociale lordo è aumentato:

nella Comunità del 45 per cento;
nell'EFTA del 34 per cento;
nel Regno Unito del 29 per cento;
negli USA del 38 per cento;

« b) dal 1958 al 1965 la produzione industriale è aumentata:

nella Comunità del 56 per cento;
nel Regno Unito del 31 per cento;

« c) dal 1958 alla fine del 1965, gli scambi intracomunitari sono aumentati del 290 per cento (contro un aumento del 112 per cento negli scambi tra i Paesi dell'EFTA dal 1959 al 1966) e gli scambi extracomunitari sono aumentati del 153 per cento ».

In ordine al livello di partecipazione della Comunità al commercio generale mondiale la relazione constata:

« a) La Comunità è diventata il più grande partner commerciale del mondo (la sua aliquota sul totale delle esportazioni effettuate nel mondo, che era nel 1955 del 16,1 per cento è salita nel 1965 al 18,8 per cento, mentre nello stesso anno l'aliquota di aumento per la Gran Bretagna è stata del 7,4 per cento e quella degli Stati Uniti del 14,5 per cento).

« b) Nel 1954 il 25 per cento delle esportazioni globali dei beni proveniva dagli Stati Uniti, il 20 per cento dalla Gran Bretagna e il 15 per cento dalla Germania occidentale. Nel 1965 l'aliquota americana scendeva al 19,8 per cento, quella britannica al 13 per cento, mentre la Repubblica federale di Germania, la Francia e l'Italia registravano nel 1965 il 35 per cento delle esportazioni mon-

diali di beni industriali e i Paesi comunitari, nel loro complesso, coprono attualmente, quanto alle esportazioni di beni industriali, un'aliquota più del doppio superiore a quella degli Stati Uniti ».

La Comunità non ha fatto dunque una politica commerciale restrittiva nei confronti del mondo esterno: una ulteriore conferma ci viene dal suo commercio con i Paesi terzi. Questo, pur essendosi sviluppato con minore rapidità del commercio interno, non è diminuito; è anzi aumentato più rapidamente della media mondiale (nel periodo 1955-1965 le importazioni della CEE da Paesi terzi sono aumentate del 109 per cento, mentre l'aumento intero è stato pari solo all'83 per cento).

La conclusione dell'onorevole Pedini è che il rapido aumento della produzione industriale e delle esportazioni della Comunità « ha determinato automaticamente conseguenze importanti sulla struttura stessa dell'economia mondiale e tutto ciò ha confermato che il mercato comune europeo non è nato come fenomeno autarchico ma come struttura economico commerciale "aperta sul mondo" e istintivamente portata alle ampie collaborazioni ».

Ad integrazione dei dati contenuti nella relazione dell'onorevole Pedini, si ricorda che per quanto riguarda l'espansione economica, dal 1958 al 1966 il prodotto sociale lordo della Comunità è aumentato del 52 per cento (del 55 per cento per l'Italia) e che, in media, il reddito individuale si è accresciuto di 361 dollari (di 269 dollari in Italia).

La produzione industriale è aumentata dal 1958 al 1967 del 67 per cento.

Gli scambi commerciali intracomunitari sono passati da 7.154 milioni di dollari nel 1957 a 24.162 milioni di dollari nel 1967, con un aumento del 339 per cento.

Sintomo positivo del progresso di tutte e tre le Comunità è stato poi indubbiamente la fusione degli Esecutivi della CEE, della CEEA e della CECA, che, in applicazione del Trattato dell'8 aprile 1965, è stata realizzata nel luglio 1967 con l'insediamento della

Commissione unica al luogo delle tre Commissioni esistenti.

Inoltre la domanda della Gran Bretagna di adesione alle tre Comunità — secondata dall'Italia, dalla Repubblica federale tedesca, dal Belgio, dai Paesi Bassi e dal Lussemburgo — e ancora avversata da De Gaulle; le analoghe domande dell'Irlanda, della Danimarca e della Norvegia e la manifestazione di volontà della Svezia di stabilire con le Comunità un rapporto associativo che tenga conto del suo *status* di Paese neutralizzato, vanno considerate come dimostrazione del riconoscimento da parte di detti Paesi della validità dell'azione intrapresa dall'Europa dei Sei e costituiscono la premessa per il superamento della gradualità tra Europa dei sei ed Europa dei sette (EFTA) che certamente non facilita una politica europeistica di largo respiro.

Il 1° gennaio 1970 il Mercato comune entrerà pienamente in funzione. Nessuna proroga delle tre tappe del periodo transitorio, pur prevista dal Trattato, è stata necessaria.

La terza tappa riveste una particolare importanza in quanto in essa dovranno completarsi le intese tra i Paesi membri per l'ingresso nella fase definitiva. Le difficoltà iniziali, non semplici a seguito dell'interruzione dei lavori comunitari per la nota presa di posizione francese in materia di politica agricola, sono state superate.

Con il 1° luglio ultimo scorso è stata perfezionata l'unione doganale fra i Sei ed è stata realizzata la libera circolazione dei lavoratori nella Comunità. È stata data applicazione alla tariffa esterna comune, tenendo conto dei risultati del *Kennedy-round*.

Altri importanti obiettivi sono stati conseguiti in materia di politica agricola; di politica sociale; di stabilimento dei cittadini degli Stati membri nel territorio di altri Stati membri; di politica dei trasporti; di politica commerciale; di armonizzazione delle legislazioni tributarie; eccetera.

Entro la fine della terza tappa dovranno essere realizzati gli obiettivi previsti dai Trattati di Roma e cioè l'unione economica.

L'Italia ha il dovere politico, giuridico e morale verso la Comunità e verso gli altri

Paesi membri ed ha, soprattutto, un innegabile interesse socio-economico di seguire con strumenti legislativi e amministrativi pronti, solleciti e agili l'evolversi della politica comunitaria.

Il punto d'arrivo di essa sarà dato dalla istituzione di una autorità supranazionale e di un Parlamento eletto a suffragio universale e diretto.

L'Italia persegue questo obiettivo.

Ma fin da ora ogni remora interna in questo settore, a qualsiasi causa dovuta, contrasterebbe con i fini della politica europeistica che il Parlamento italiano ripetutamente ha affermato: tendere cioè con ogni sforzo, a fini ultimi di pace e di benessere generale, « a rafforzare l'unità delle economie europee e ad assicurarne lo sviluppo armonioso, riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite » (vedi premesse del Trattato di Roma).

Il Mercato comune non è in crisi. Alle posizioni degollistiche, di cui l'estrema sinistra italiana quasi si compiace, ha fatto riscontro negli altri contraenti dei Trattati di Roma la ferma volontà di proseguire per la strada maestra della loro attuazione.

È stato osservato in Commissione dal senatore Bettiol che se difficoltà vi sono nel campo internazionale, ad onta dei benefici generali e per i singoli Stati che le Comunità comportano, questo sarebbe un buon motivo per rafforzare e rendere più validi e più solleciti e non per indebolire gli strumenti interni di attuazione delle norme dei Trattati.

E poichè dalla dimostrazione data innanzi risulta che tale è la finalità del disegno di legge in esame, la Commissione affari esteri ritiene, con tranquilla coscienza, di poterne chiedere al Senato l'approvazione.

JANNUZZI Onofrio, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Delega al Governo ad emanare provvedimenti nelle materie previste dai Trattati della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEa) per la durata della III tappa

Art. 1.

Il Governo è autorizzato per tutta la durata della terza tappa del periodo transitorio definito dall'articolo 8 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, che ha avuto inizio il 1° gennaio 1966, ad emanare, con decreti aventi forza di legge ordinaria e secondo i principi direttivi contenuti nei Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica e nei programmi generali approvati in base ai Trattati medesimi, le norme necessarie:

a) per dare esecuzione alle misure previste:

1) dagli articoli 11, 14, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 75, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 115, 117, 118, 119 e 120 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e dal Protocollo relativo al commercio interno tedesco;

2) dai Capi III, VI e IX del Titolo secondo del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica;

b) per assicurare, conformemente all'articolo 5 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e all'articolo 192 del Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica, l'esecuzione degli

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Delega al Governo ad emanare provvedimenti nelle materie previste dai Trattati della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEa) per la durata della III tappa e stanziamenti di fondi necessari a coprire le spese derivanti dalla applicazione della legge stessa

Art. 1.

Il Governo è autorizzato per tutta la durata della terza tappa del periodo transitorio definito dall'articolo 8 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, che ha avuto inizio il 1° gennaio 1966, e comunque non oltre il 31 dicembre 1969, ad emanare, con decreti aventi forza di legge ordinaria e secondo i principi direttivi contenuti nei Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica approvati in base ai Trattati medesimi, le norme necessarie:

a) *identica*;

b) *identica*;

(Segue: *Testo del Governo*)

obblighi derivanti dai Regolamenti già operanti nell'ordinamento dello Stato a norma dell'articolo 189 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, dalle Direttive e dalle Decisioni emesse dagli organi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, con la decorrenza da ciascuno di essi stabilita;

c) per stabilire le sanzioni amministrative e le pene per le infrazioni alle norme di cui alla lettera b), nei limiti dell'ammenda fino a lire 2 milioni e dell'arresto fino ad un anno, applicabili congiuntamente o alternativamente.

Entro il 31 dicembre di ogni anno il Governo presenterà al Parlamento una relazione sulla Comunità economica europea e sulla Comunità europea dell'energia atomica, anche in relazione alla presente delega.

Art. 2.

Il Governo è altresì autorizzato ad emanare, entro il periodo della terza tappa, con decreto avente forza di legge ordinaria, le norme per dare applicazione alla Decisione 21 dicembre 1965 della Commissione della Comunità economica europea concernente la nuova aliquota del diritto per traffico di perfezionamento da percepire all'esportazione, verso altri Stati membri, delle merci nella cui fabbricazione siano stati impiegati prodotti di Paesi terzi che non sono stati assoggettati ai dazi doganali, alle tasse di effetto equivalente ed ai prelievi, ovvero che hanno beneficiato della restituzione totale o parziale di tali dazi, tasse e prelievi.

Con tale decreto sarà stabilito il periodo di efficacia conformemente a quanto previsto nella citata Decisione.

Art. 3.

Il Governo emanerà le norme nelle materie previste dalla presente legge, sentita

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

c) *identica*.

Identico.

Art. 2.

Il Governo è altresì autorizzato ad emanare, entro il periodo della terza tappa e comunque non oltre il 31 dicembre 1969, con decreto avente forza di legge ordinaria, le norme per dare applicazione alla Decisione 21 dicembre 1965 della Commissione della Comunità economica europea concernente la nuova aliquota del diritto per traffico di perfezionamento da percepire alla esportazione, verso altri Stati membri, delle merci nella cui fabbricazione siano stati impiegati prodotti di Paesi terzi che non sono stati assoggettati ai dazi doganali, alle tasse di effetto equivalente ed ai prelievi, ovvero che hanno beneficiato della restituzione totale o parziale di tali dazi, tasse e prelievi.

Identico.

Art. 3.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

una Commissione parlamentare composta da quindici senatori e quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei deputati.

Art. 4.

All'onere per il pagamento delle quote di contribuzione dovute al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia si farà fronte: quanto a lire 30.300 milioni, a carico del fondo iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1967 e, quanto a lire 114.700 milioni, mediante riduzione del fondo iscritto al corrispondente capitolo n. 3523 per l'anno finanziario 1968.

All'onere annuo di 30 milioni di lire derivante dall'applicazione dell'articolo 50 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, si farà fronte, relativamente agli anni finanziari 1967 e 1968, con lo stanziamento del capitolo n. 1255 dello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per gli stessi anni finanziari.

All'onere derivante dall'applicazione dell'articolo 51 del Trattato predetto, si farà fronte, quanto a lire 200 milioni, a carico del fondo iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1966, intendendosi all'uopo prorogato il termine di utilizzo delle suddette disponibilità, indicato dalla legge 27 febbraio 1955, n. 64; quanto a lire 200 milioni, a carico del fondo iscritto al corrispondente capitolo n. 3523 per l'anno finanziario 1967 e, quanto a lire 500 milioni, con riduzione del fondo iscritto al

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

La Commissione di cui al precedente comma è abilitata altresì ad esprimere il proprio parere, a maggioranza dei suoi componenti, sull'opportunità dell'esercizio della delega per l'esecuzione di singole misure a norma dell'articolo 1.

Art. 4.

Identico.

(Segue: *Testo del Governo*)

corrispondente capitolo per l'anno finanziario 1968.

All'onere derivante dall'applicazione dell'articolo 75 del Trattato stesso, di lire 400 milioni, si farà fronte mediante riduzione del fondo iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1968.

Per l'anno finanziario 1969, all'onere derivante dall'attuazione della presente legge, compreso quello relativo al pagamento delle quote di contribuzione al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, si farà fronte con riduzione di lire 200.000 milioni del fondo iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per lo stesso anno.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 5.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 5.

Identico.