

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 840-A-bis)

Relazione di minoranza della 3^a Commissione permanente

(AFFARI ESTERI)

(RELATORE BARTESAGHI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 29 ottobre 1964

(V. Stampato n. 638)

presentato dal Ministro degli Affari Esteri
di concerto col Ministro dell'Interno
col Ministro di Grazia e Giustizia
col Ministro del Bilancio
col Ministro delle Finanze
col Ministro del Tesoro
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 e del Commercio
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

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 2 novembre 1964*

Comunicata alla Presidenza il 12 marzo 1965

Delega al Governo ad emanare provvedimenti nelle materie previste dai Trattati della Comunità economica europea (C.E.E.) e della Comunità europea dell'energia atomica (C.E.E.A.)

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge delega, che viene ora al nostro esame, ripropone in maniera diretta e come oggetto a sè stante un insieme di questioni, che si posero già, e furono anche discusse dal Parlamento, nel quadro di quelle più generali circa il contenuto economico e politico dei due Trattati per la CEE e per l'Euratom, all'atto della ratifica di questi, in relazione all'articolo 4 del disegno di legge per la ratifica.

Oggi tali questioni devono essere riprese ed esaminate con la più attenta considerazione, nel momento in cui una nuova delega per un nuovo periodo viene domandata, sia per la eccezionalità, e quindi per il grado di massima responsabilità, che sempre riveste ogni affidamento delegato all'esecutivo del potere originario di legiferare proprio del Parlamento, sia perchè la nuova richiesta di delega copre un numero e una estensione di oggetti molto maggiore della precedente, sia, e particolarmente, perchè la esperienza del periodo trascorso, nella vita e attuazione dei due Trattati, e quindi anche per le ipotesi concrete circa le possibili attuazioni di una delega legislativa, offre e deve offrire materia di nuova riflessione.

ALTERAZIONE RETROATTIVA

Un rilievo preliminare si impone, che si collega, illustrandolo e comprovandolo, con quanto dovremo dire più avanti circa la natura di vera e propria eccezione che una delega legislativa in questa materia costituisce, in linea di principio, rispetto all'ipotesi che la Costituzione contempla, configura e disciplina, all'articolo 76: la delega viene richiesta per un periodo di cui, all'atto della presentazione del disegno di legge da parte del Governo, erano già trascorsi 22 mesi, cioè poco meno della metà del periodo stesso, e all'atto in cui ne discute il Senato, sono già trascorsi oltre i tre quarti della intera durata, che si compirà infatti al 31 dicembre 1965. Il che mette assai bene in chiaro che il provvedimento, presentato formalmente come disegno di legge delega, per la quasi interezza degli effetti che sarebbe

destinato a produrre, non costituisce affatto una delega a legiferare in senso proprio, bensì tenderebbe a consentire una sanatoria di situazioni, di rapporti e di provvedimenti, che si considerano e sono già predeterminati, indipendentemente dalla delega oggi richiesta.

Ciò non è solo conseguenza di una circostanza di fatto, del ritardo cioè sia nella presentazione che nella discussione del disegno di legge. Una tale alterazione è in rapporto, principalmente, con una anomalia giuridico-costituzionale, riscontrabile negli stessi presupposti in base ai quali, in questa materia, si vuole giungere ad una delega legislativa, e nei procedimenti in cui essa di fatto si estrinseca.

DELEGA IMPROPRIA

Infatti, che cosa chiede, e che cosa prescrive, la Costituzione, all'articolo 76, per legittimare una delega legislativa? Che sia il potere delegante, cioè il Parlamento, nell'atto stesso in cui delega e assumendo ed esercitando *ad hoc* la consapevolezza di delegare, che fissi, con il « tempo limitato », gli « oggetti definiti » della delega, e i « principi e criteri direttivi » che devono regolarne e delimitarne l'esercizio. Che cosa accade, invece, per molti degli articoli e per molte delle materie, soprattutto del Trattato CEE, per cui viene richiesta la delega? Accade che gli « oggetti » non sono affatto « definiti », nel momento in cui il Parlamento è chiamato a delegare, ma sono *futuri* o addirittura *ipotetici* nel concreto delle circostanze che li dovranno determinare, quando e se si verificheranno le situazioni che a quegli « oggetti » darebbero luogo; e quindi quegli « oggetti », come oggetti concreti e « definiti », sono affatto *sconosciuti e non conoscibili* dal Parlamento, nel momento in cui gli si chiede la delega al riguardo. Gli esempi più significativi, in proposito, sono quelli che si riscontrano negli articoli 98, 100, 101, 108 e 109 del Trattato CEE, sui quali si tornerà espressamente più avanti; ma ne offrono anche i gruppi di articoli da 38 a 43, per la instaurazione di una politica agricola co-

mune, e da 52 a 58, da 67 a 73, da 85 a 94, comprendenti tutta una complessa materia riguardante il diritto di stabilimento, i movimenti di capitali, le regole di concorrenza applicabili alle imprese.

Chi è, in realtà, che per tali « oggetti », quando diventeranno « definiti », risulta investito della potestà effettiva di stabilire « principi e criteri direttivi » di un intervento legislativo *ad hoc*, nella struttura e nel congegno dei Trattati in questione? Sono gli organismi comunitari. Ed essi, nel farlo, si sostituiscono non ai Governi — in una funzione che, se così fosse, non potrebbe essere che una funzione di natura *esecutiva* — ma si sostituiscono a un Parlamento sovranazionale che non c'è, come potere legislativo.

La legge delega che si richiede non è una di quelle che propriamente rientrano nella ipotesi unica prevista dall'articolo 76 della Costituzione, ma è un procedimento deviato con il quale si cerca di supplire, di fatto, alla carenza di un reale potere legislativo per la emanazione di norme ad efficacia sovranazionale, come i Trattati in questione comporterebbero. Il Parlamento italiano è chiamato a *fungere* una delega *impropria*, che in realtà si esercita in momenti e fra soggetti diversi da quelli che formalmente appaiono nel disegno di legge sottoposto al nostro esame.

A ciò si deve anche, sostanzialmente, il fatto che, in questo caso, tale disegno di legge si possa tradurre e si traduca, in effetti, per la massima parte, in una richiesta di sanatoria nel senso sopra indicato.

ESPEDIENTE SOSTITUTIVO

Questo intreccio di anomalie è realmente una delle manifestazioni più evidenti di quella mancanza di coordinamento tra l'attività normativa in sede comunitaria, tra quello che si conviene ormai di chiamare il particolare « diritto comunitario » a cui danno

luogo questi Trattati, e i singoli sistemi legislativi e ordinamenti giuridici nazionali, su cui, nella discussione di questo disegno di legge presso l'altro ramo del Parlamento, si è particolarmente soffermato l'onorevole Sabatini, della maggioranza, e di cui ha parlato anche, riconoscendo la complessità e gravità dei problemi posti e non risolti, lo stesso co-relatore, onorevole Folchi.

Ma tale lamentata mancanza di coordinamento, a sua volta, non dipende da una negligenza o da un ritardo nell'affrontare le questioni relative in sede dottrina, dispositiva o ordinativa, ma da fondamentali incoerenze e lacune istituzionali delle stesse Comunità, dalle contraddizioni che si sono poste in essere fra il tipo di strutture economiche di cui si voleva garantire la conservazione e una esigenza di disciplina sovranazionale che, stanti quelle strutture, non poteva trovare soddisfazione in organi, gerarchie, articolazioni di carattere democratico.

Sono queste contraddizioni, in realtà, che rendono non solo finora inattuato, ma propriamente *impossibile* un vero coordinamento, logicamente corretto e giuridicamente valido, fra il cosiddetto « diritto comunitario » e i singoli ordinamenti giuridici nazionali, in particolare il nostro, sia per sostanziali carenze di validità e di efficacia che infirmano il primo, sia perchè esso non riesce a conciliarsi con una vera salvaguardia delle prerogative del nostro Parlamento, nel sistema di garanzie costituzionali che il nostro ordinamento informa e sostiene.

È evidente allora, in queste condizioni, che il ricorso a una delega legislativa al Governo è insieme il riconoscimento implicito di una vera e propria lacuna giuridica nel procedimento di emanazione e di applicazione delle norme comunitarie, e l'espedito pratico per cercare di superare in qualche modo — poichè colmare è impossibile — tale lacuna, giungendo a far conseguire *di fatto* effetti sovranazionali a una attività normativa e ordinativa che è priva dei ca-

ratteri e dei requisiti giuridici della sovranazionalità.

Diciamolo schematicamente e in sintesi, un'ultima volta. Gli organismi comunitari — Commissione e Consiglio — legiferano, di fatto, per la Comunità. Ma essi non costituiscono un potere legislativo sovranazionale, riconosciuto e investito come tale. Per ovviare a questa carenza, si rendono necessari gli atti legislativi nazionali di adozione e applicazione delle deliberazioni comunitarie. Ma questi, se dovessero intervenire tutti di volta in volta ad opera dei Parlamenti, rappresenterebbero una procedura troppo macchinosa e lenta. Si ricorre allora, per evitarlo, all'espedito di una legge di trasferimento all'esecutivo di questa funzione di integrazione di un potere legislativo comunitario mancante, e la legge che si fa a questo scopo prende il nome improprio di legge-delega.

GIUSTIFICAZIONE INCONSISTENTE

Si è voluto e si vuole in più modi tentar di contestare la validità delle considerazioni e delle riserve sopra svolte. Si è detto che i « principi e criteri direttivi », voluti e imposti dalla Costituzione per la validità di una delega legislativa, sarebbero rappresentati in maniera sufficiente, nel caso in esame, da quelli contenuti nei Trattati e che si desumono da tutto il loro complesso, e che quindi pienamente soddisfacente sarebbe, agli effetti della prescrizione costituzionale, il richiamo complessivo a tali principi contenuto nel capoverso iniziale dell'articolo 1 del disegno di legge. Appare fin troppo evidente come un richiamo così indiretto, così generale e onnicomprensivo, non possa assolutamente identificarsi con ciò che la Costituzione esige quando parla di « principi e criteri direttivi », se si pon mente proprio al fatto che la delega è richiesta per tutta una serie di articoli del Trattato CEE, in particolare, su una quantità di materie disperate, in rapporto anche a situazioni da venire, e quindi indeterminate e indeterminabili al momento della delega, o addirittura solo eventuali e ipotetiche, e suscettibili di con-

figurarsi nelle maniere più diverse, quando si dovessero verificare; in rapporto a una tale casistica, i « principi e criteri direttivi » voluti dalla Costituzione potrebbero essere soltanto quelli determinati e specifici da discutere e da fissare in riferimento a ciascun « oggetto definito » quando sia presente e conosciuto; altrimenti non c'è « delega » nel senso costituzionale del termine, ma *delega in bianco*, che è una tutt'altra cosa. Se è permesso un certo paragone, chi dice che il richiamo ai « principi direttivi contenuti nei Trattati istitutivi della Comunità » è sufficiente ai fini di ciò che richiede l'articolo 76 della Costituzione, assomiglia molto a chi dicesse che, in una materia del nostro ordinamento interno, il semplice richiamo ai principi contenuti nella stessa Costituzione fosse sufficiente a dare precisione di orientamento, per quella materia, a un atto di delega legislativa. Nessuno, è da pensare, oserrebbe enunciare e sostenere una simile tesi; ma l'altra, in verità, le è strettissimamente apparentata.

ARGOMENTO INCAUTO

Si dice, ancora, che, se una delega di questa natura e di questa portata non fosse consentita, e se il Parlamento volesse riservarsi, per le materie che essa vorrebbe coprire, di esaminare e discutere i singoli provvedimenti comunitari e le loro modalità di attuazione, ciò equivarrebbe a una facoltà di sottrarsi agli obblighi del Trattato, e finirebbe col porlo giuridicamente nel nulla. Si è detto: « se il Parlamento dovesse legiferare esso stesso in queste materie, si troverebbe già vincolato dalle decisioni comunitarie ». Ma questa, che così ci si muove, è proprio l'obiezione più incauta, perchè scopre nella maniera più chiara la natura illusoria e mentita del procedimento di delega che ci si propone: se la « delega » è destinata a prevenire e a impedire eventuali contrasti della volontà parlamentare con disposizioni degli organismi comunitari, allora è proprio vero che non di delega si tratta, ma di rinuncia, per quelle materie, di una parte della sovranità legislativa; mentre il pre-

supposto essenziale della delega è proprio il permanere integrale e incondizionato di tale sovranità, e la delega stessa deve e può essere solo un modo del suo esercizio. Qui non è in discussione l'esigenza di assicurare che i Trattati delle Comunità europee abbiano la loro pratica esecuzione, e non siano vanificati da continui conflitti di potere; qui si discute del modo e dei limiti in cui, allo stato attuale degli ordinamenti, si possa soddisfare tale esigenza, senza peraltro andare contro ai fondamenti stessi del nostro sistema costituzionale e giuridico.

Del resto, l'obiezione ora considerata, se portata alla sua reale conseguenza, si risolve in un argomento a sostegno della automaticità e immediatezza degli obblighi discendenti dalle disposizioni degli organismi comunitari; ma un tale argomento conclude non per la necessità e giustizia di una legge delega, ma per la inutilità di essa, come per la inutilità di qualsiasi atto che non sia la pura e semplice esecuzione delle disposizioni comunitarie; anzi, concluderebbe per la necessità di evitare qualsiasi altro atto, che ammetta un residuo qualsiasi di discrezionalità. Ma una simile tesi, che annulla la portata giuridica della delega legislativa nel tentativo stesso di giustificarne una estensione massima e incondizionata, evidentemente non è ritenuta sostenibile, se un disegno di legge delega viene presentato. Si tratta dunque di discutere e stabilire non perchè una delega sia comunque necessaria e inevitabile, ma entro quali limiti sia possibile e debba essere consentita.

DELEGA, NON SANATORIA

Da quanto detto fin qui, discendono le conseguenze per un atteggiamento e per degli atti legislativi che intendano essere sostanzialmente rispettosi di quanto è prescritto dai nostri ordinamenti, e non può essere scavalcato con atti distorti e privi di reale legittimazione, soprattutto in materie di così grande portata per la vita economica, sociale e politica del Paese.

Innanzitutto, deve essere eliminata la contraddizione assolutamente inammissibile di

una legge-delega retroattiva. Il disegno di legge, perciò, deve essere modificato limitandolo a una delega al Governo per la emanazione di decreti a partire dalla data di entrata in vigore della legge-delega stessa fino al compimento della seconda tappa del periodo transitorio della Comunità europea, decreti esplicitanti la loro efficacia limitatamente a tale periodo. Per tutto ciò che riguarda le situazioni determinatesi a partire dal 1° gennaio 1962 fino all'entrata in vigore di questa legge-delega, e i provvedimenti che si sarebbero resi necessari in questo frattempo per conseguenza di disposizioni comunitarie, non vi è altro procedimento corretto possibile se non di sanatoria, con un atto separato con cui il Governo sottoponga al Parlamento le relative misure da adottare.

Per quanto riguarda i singoli articoli del Trattato CEE, per i quali il disegno di legge chiede la delega legislativa al Governo, vengono indicati qui di seguito, con le motivazioni rispettive, quelli per i quali il relatore di minoranza, in conformità ai principi e agli argomenti sopra esposti, ritiene e propone al Senato che la delega non possa venire accordata, e la cui indicazione debba quindi essere soppressa nel disegno di legge in esame.

ARTICOLI DA ESCLUDERE

Artt. da 38 a 43. — Questo gruppo di articoli riguarda e comprende *tutta l'instaurazione di una politica agricola comune* fra gli Stati della Comunità, e tutta la gamma dei provvedimenti che dovrebbero portare a realizzarla, ben al di là delle stesse questioni dei dazi e dei prezzi per i vari prodotti agricoli. È da tener presente che lo stesso Ministro dell'agricoltura, onorevole Ferrari Aggradi, il 4 febbraio 1965, facendo una relazione alla Commissione agricoltura del Senato circa gli sviluppi comunitari in materia di politica agraria, con particolare riferimento alle importanti decisioni del dicembre scorso per il prezzo unico dei cereali, ebbe a dire che il Trattato « quando passa a dare delle direttive di questa politica agricola comune, dà delle indicazioni veramente

di massima ». E il giorno seguente, parlando a Roma a una « tavola rotonda » indetta dal Consiglio italiano del Movimento Europeo, lo stesso Vice Presidente della Commissione della CEE, Sicco Mansholt, dichiarò, come riferiva il quotidiano « Il Popolo » del 6 febbraio, che « il Trattato di Roma non presenta eccessiva precisione sul contenuto della politica agricola comune ». Tenuto presente ciò, e quanto si è detto circa le prescrizioni e i limiti a cui la Costituzione vuole assoggettato l'esercizio della facoltà di delega legislativa, non occorre una motivazione di dettaglio per dimostrare come una materia di questo genere, e di tanta indeterminata ampiezza, non possa e non debba assolutamente essere coperta con una delega generale e complessiva, che legittimi il Governo all'emanazione di decreti aventi forza di legge su un campo di tale vastità e portata, sia pure in esecuzione di provvedimenti deliberati dagli organi comunitari. Equivarrebbe, in pratica, a delegare al Governo le sorti stesse di tutta l'agricoltura italiana.

Artt. da 52 a 58 (Diritto di stabilimento). — Artt. da 67 a 73 (I capitali). — Artt. da 85 a 94 (Regola di concorrenza). — Art. 221 (connesso all'articolo 58). — Art. 99 del Trattato CEEA. — Per questi gruppi di articoli, e in particolare per le disposizioni che concernono il trattamento da farsi a società straniere, non appare possibile accordare una delega al Governo, con riferimento soltanto alle indicazioni generiche contenute nel Trattato, tanto più mentre è in discussione, ed è anzi inclusa nello stesso programma del Governo, una riforma della legislazione sulle società per azioni, mentre sta ancora operando una Commissione parlamentare d'indagine sui limiti posti alla concorrenza, e mentre tutte queste materie attendono di essere inquadrate e disciplinate in una programmazione economica di cui il Parlamento deve ancora affrontare la discussione.

Art. 98. — Questo articolo riguarda non un caso di adozione di provvedimenti da parte degli organismi comunitari, a cui deb-

bano *successivamente* adeguarsi, con atti propri, i singoli Stati membri, ma il caso di provvedimenti che i singoli Stati membri intendano *di loro iniziativa* adottare, la cui adozione viene però subordinata a una preventiva approvazione del Consiglio della CEE, su proposta della Commissione. Non si dà quindi il caso di delegare il Governo a fare qualche cosa che si renda necessario per un atto della CEE; l'atto previsto, eventuale, da parte del singolo Stato membro, nel caso nostro da parte italiana, è al contrario un atto *originario* come volontà, se pure condizionato come attuazione; non c'è e non ci può essere alcuna ragione, quindi, a una delega su questo articolo. Quell'atto, anzi, proprio perchè originario, non potrà e non deve in nessun modo essere sottratto alla valutazione e alla decisione determinante del potere legislativo italiano, cioè del Parlamento. Data la natura e il disposto di questo articolo, non c'è nessuna giustificazione *comunitaria* a una delega su di esso. La sua introduzione in questa legge-delega, perciò, costituirebbe un vero e proprio ibrido, e la delega al riguardo sarebbe puramente e totalmente *in bianco*, del tutto estranea anche a quei « principi » che si vogliono desumere, per il resto, dalle disposizioni del Trattato.

Art. 100. — La delega su questo articolo creerebbe un contrasto addirittura paradossale con il disposto del secondo comma dello stesso articolo 100: infatti si darebbe il caso che, per una direttiva del Consiglio CEE che comportasse una modificazione legislativa per quanto riguarda l'Italia, l'Assemblea e il Comitato economico della stessa CEE dovrebbero essere obbligatoriamente consultati, mentre il Parlamento italiano non sarebbe neppure chiamato ad esprimersi in proposito.

Art. 101. — La delega su questo articolo appare da evitarsi proprio a partire dalla seconda tappa del periodo transitorio. È da questo momento infatti che eventuali direttive, stabilite dal Consiglio su proposta della Commissione, comportanti modifiche nelle disposizioni legislative, regolamentari o am-

ministrative degli Stati membri, possono essere deliberate a maggioranza qualificata, cioè anche contro l'opposizione dello Stato interessato. Per le ragioni generali dette innanzi, è assolutamente necessario che, in una tale eventualità, il Parlamento dello Stato interessato sia obbligatoriamente chiamato a sanzionare con una propria deliberazione la modifica controversa, per discuterne e giudicarne le conseguenze.

IL CASO DELLA « CONGIUNTURA »

Art. 108. — È l'articolo reso famoso, e operante, dalla « congiuntura ». Ma, proprio perchè esso concerne una ipotesi così indeterminata e complessa, così controversa per tutti i comportamenti di politica economica a cui può di volta in volta dare luogo, e proprio dopo l'esperienza fatta e le forme assunte da certi interventi o da certi tentativi di pressione da parte degli organismi comunitari, non è assolutamente pensabile di affidare genericamente e preventivamente a una delega legislativa l'adozione della molteplicità di misure e di provvedimenti che possano essere ritenuti una applicazione di questo articolo. Basterà ricordare come, nella « raccomandazione » approvata dal Consiglio, nella sessione 13-15 aprile 1964, « volta a ristabilire l'equilibrio economico interno ed esterno della Comunità », fra i provvedimenti che gli Stati membri venivano invitati ad adottare, c'erano misure di carattere monetario, fiscale e creditizio, e c'era una indicazione perentoria a favore della cosiddetta « politica dei redditi », basterà pensare a questo, e ai profondi dibattiti e alle gravi divergenze a cui tutto questo diede luogo in Italia, per comprendere a quali limiti di discrezionalità potrebbero estendersi, e quali conseguenze potrebbero avere, interventi governativi aventi carattere e forza di legislazione delegata, e perciò sottratti alla discussione e alle deliberazioni del Parlamento, in virtù della delega che venisse conferita in maniera generale su questo articolo. Invece le raccomandazioni della Commissione, le direttive o decisioni del Consiglio,

sia nell'ipotesi di « congiuntura » *patita*, sia nell'ipotesi di soccorso da prestare per una « congiuntura » che si verifichi in un altro Stato membro, in quanto abbisognano di provvedimenti da adottarsi per essere applicate in un singolo Stato, devono più che mai nell'ipotesi dell'articolo 108 essere di volta in volta sottoposte al vaglio del Parlamento; proprio di fronte a momenti e situazioni di crisi economica, per la portata e la gravità delle conseguenze che possono derivare dalla adozione di certi provvedimenti piuttosto che di certi altri, il Parlamento non può trovarsi spogliato, in nessuna forma, di nessuna parte dei suoi originari poteri di decisione e di intervento, e della possibilità effettiva di farli direttamente valere.

Art. 109. — Valgono considerazioni analoghe a quelle per l'articolo 108: nè si può delegare *a priori* e genericamente il potere di adottare tutte le possibili « misure di salvaguardia necessarie », di fronte all'insorgere di tutte le varie possibili ipotesi di « subitanea crisi nella bilancia dei pagamenti », perchè qui più che mai ci sarebbe, nella specie, la completa mancanza di quei « principi e criteri direttivi » di cui la Costituzione fa obbligo per una delega; nè si può delegare, privando il Parlamento di qualsiasi possibilità di sindacato e di decisione al riguardo, una incondizionata e preventiva acquiescenza alle eventuali decisioni di cui parla l'ultimo comma del paragrafo 2 di questo articolo.

DELEGA INCONCEPIBILE

Vi è infine la questione della delega che viene richiesta, alla lettera *d*) dell'articolo 1 del disegno di legge, per ciò che è contemplato dall'articolo 5 del Trattato CEE e dall'articolo 192 del Trattato CEEA. È opportuno riprodurre l'identica formulazione: « Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Co-

munità. Essi facilitano quest'ultima nello adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato ». Basta che si legga tale formulazione, per comprendere che, se una delega al riguardo fosse accordata, non si vede che cosa resterebbe escluso, di tutto quanto è abbracciato dai due Trattati, dalla delega legislativa che riceverebbe il Governo; quei due articoli comprendono *tutto*, si riferiscono *a tutto*, con la dizione più estensiva e generica che si potesse formulare; e ci sarebbe da domandarsi che senso avrebbe avuto specificare analiticamente la delega sulle decine di altri articoli, quando la delega sui due in questione supplirebbe a tutto. L'articolo 5 del Trattato CEE si trova nella parte dei « Principi », e il 192 del Trattato CEEA si trova nella parte delle « Disposizioni generali », appunto perchè non fanno che parafrasare in una formula generalissima il concetto, implicito nella natura stessa dei due Trattati, che essi sono destinati ad avere esecuzione attraverso la azione degli Stati membri. Ma proprio per ciò è assolutamente inconcepibile e privo di qualsiasi significato giuridico, se non volesse essere quello della licenza per ogni arbitrio, conferire una delega legislativa sulla base di tali articoli.

RELAZIONE ANNUALE

Fin qui si è esaminata la materia avendo di mira la necessaria e doverosa preoccupazione che la delega legislativa non si estenda inammissibilmente a oggetti non suscettibili di essere circondati di quelle garanzie che la Costituzione impone per consentire l'uso di questa facoltà eccezionale. Ma altrettanto forte e inderogabile è l'esigenza che, anche per gli oggetti sui quali la delega viene accordata, il controllo del Parlamento sull'esecuzione della delega medesima si eserciti nella forma più assidua e vigilante; tanto più in quanto, come si è posto in rilievo all'inizio, l'attività variamente deliberante degli organi comunitari, dal cui esercizio il Governo italiano deriva

le occasioni, gli impulsi e i contenuti stessi specifici della legislazione delegata da emanarsi, è una attività che si svolge ad opera di rappresentanze dei poteri esecutivi degli Stati membri, non sottostanti alla volontà e ai poteri di un organo legislativo con investitura democratica a livello delle Comunità.

Va rilevato che lo stesso Ministro degli esteri in carica al momento della ratifica dei due Trattati, l'onorevole Pella, nel luglio del 1957, davanti alla Commissione speciale della Camera dei deputati incaricata dell'esame di essi, proprio accettando la richiesta di riduzione della durata della delega dall'intero periodo transitorio alla sola prima tappa di esso, accolse e fece propria la proposta che *annualmente* vi fosse una relazione del Governo al Parlamento sulle misure adottate in attuazione della delega, e che sulla base di tale relazione si svolgesse in Parlamento un ampio dibattito *annuale* sulla politica svolta dalla Comunità e sull'uso fatto dal Governo della delega concessagli. Il 30 luglio 1957, all'atto della votazione sui Trattati alla Camera, un ordine del giorno impegnativo dell'onorevole De Marsanich in tal senso fu accolto dal Governo. Ma il Governo nulla ha fatto, nei sette anni ormai trascorsi, per dare esecuzione alla proposta, di cui esso stesso aveva pure riconosciuto la giustizia e la necessità, e all'impegno formalmente assunto.

Occorre pertanto, in primo luogo, che un obbligo in tal senso, per la relazione e per la discussione annuale in sede parlamentare, sia esplicitamente inserito nel testo della legge-delega in esame.

UNA COMMISSIONE PARLAMENTARE

Ma, se si tiene presente quanto si è più volte richiamato circa una fondamentale genericità e quindi una obiettiva polivalenza degli articoli di Trattato per i quali la delega viene richiesta, se si tiene presente altresì la notevole incidenza che i provvedimenti legislativi delegati possono esercitare sul sistema del nostro ordinamento interno legislativo, regolamentare e amministrativo,

per vaste e complesse materie, un'altra necessità si impone, conformemente del resto a quanto è avvenuto e avviene per altre leggi-delega di particolare importanza: quella di affiancare l'opera del Governo, nella esecuzione della delega, con una Commissione parlamentare, che debba essere sentita per l'emanazione dei decreti aventi forza di legge. Ciò del resto non fa che riprendere una proposta quanto mai giustificata in tal senso, avanzata dall'onorevole Riccardo Lombardi l'11 luglio 1957 avanti la già menzionata Commissione speciale della Camera dei deputati; proposta che, purtroppo, non ebbe neppur essa seguito, allora. Il riconoscimento di una tale esigenza trova implicito appoggio anche nelle considerazioni svolte e nelle proposte contenute nella relazione del senatore Carelli, recentemente presentata e distribuita su incarico della Commissione Agricoltura, per la « istituzione di una Giunta per i problemi europei ». Nè va taciuto quanto diceva, alla Camera, il relatore onorevole Pedini, chiudendo la discussione sul presente disegno di legge, quando rilevava la necessità di evitare, per il futuro, l'adozione di « decreti legislativi anomali », come egli stesso dichiarava essercene stati nell'esecuzione della delega per la prima tappa; il che appunto mira a conseguire la proposta della Commissione parlamentare di cui si parla. L'accoglimento e la realizzazione di una tale proposta concorrerà in maniera rilevante a stabilire quel più costante collegamento e quella maggiore cooperazione tra Parlamento e Governo per tutte le materie e attività comunitarie, sulla cui esigenza ormai da tutti si insiste sempre più energicamente.

NORMALIZZARE LA DELEGAZIONE ITALIANA ALL'ASSEMBLEA

Infine, non sarà ritenuto fuor di luogo richiamare e ribadire qui, in coerenza con il contenuto generale e complessivo dei rilievi fatti, la necessità non più dilazionabile che sia normalizzata la situazione nell'As-

semblea delle Comunità, per quanto riguarda la sua composizione. Tale Assemblea, pur non essendo dotata di poteri di intervento deliberante negli atti e nelle decisioni delle Comunità, se non nella forma della mozione di censura sull'operato della Commissione, prevista dall'articolo 144 del Trattato CEE, e dall'articolo 114 del Trattato CEEA, può e dovrebbe certamente esercitare una funzione sempre più penetrante in senso consultivo, di controllo e di indirizzo. Ma la prima e indispensabile condizione perchè ciò avvenga è che essa, anche nella fase attuale, in cui è formata di delegati dei diversi Parlamenti nazionali, sia costituita sulla base di criteri di rappresentatività dai quali esuli completamente ogni inammissibile discriminazione. Deve perciò cessare la situazione antidemocratica e assurda, e certamente in contrasto con gli stessi fondamenti giuridici dei Trattati, che ha visto fin qui e vede tuttora, per l'Italia, una rappresentanza in seno all'Assemblea da cui è escluso oltre il quaranta per cento delle forze politiche costituenti il Parlamento italiano; situazione che, poi, per poter essere mantenuta sulla base di una aberrante decisione iniziale, ha portato alla condizione paradossale e addirittura indecorosa per il nostro Paese di avere attualmente, e da quasi due anni, una delegazione parlamentare comprendente membri che non fanno più parte del nostro Parlamento.

Non può essere più oltre ritardato, perciò, il rinnovo della delegazione, con l'inclusione in misura proporzionale di tutte le parti politiche esistenti nel Parlamento italiano.

Ciò, in relazione all'oggetto proprio del presente disegno di legge, costituirà anche una cautela e una garanzia ulteriore per prevenire o ridurre l'insorgere di quelle anomalie e di quegli inconvenienti, che il sistema istituzionale attuale delle Comunità è ben lungi dall'escludere, e per limitarne quindi i riflessi in sede di legislazione delegata.

BARTESAGHI, *relatore di minoranza*